

São Paulo, 25 de setembro de 2012.

Ao Senhor
Marcos Bragatto
Superintendente de Regulação da Comercialização da Eletricidade
ap048_2012@aneel.gov.br

C/C:

Nélson José Hübner Moreira
Diretor Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica

ASSUNTO: POSICIONAMENTO DO IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR ACERCA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 48/2012 – *que tem por objetivo obter subsídios e informações adicionais para a regulamentação das modalidades de pré-pagamento e pós-pagamento eletrônico de energia elétrica.*

Prezado Senhor,

O IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, associação civil sem fins lucrativos cuja missão é a defesa do consumidor, vem apresentar os seu posicionamento sobre a matéria objeto da Audiência Pública em epígrafe, tendo em vista a relevância do tema para o consumidor brasileiro.

As considerações apresentadas por esta e por outras organizações de consumidores que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor devem ser ponderadas por esta Agência Reguladora no processo decisório, que deve pautar-se pelo interesse público.

Atenciosamente,



Mariana Ferreira Alves
Advogada do Idec



Teresa Liporace
Assessora de Projetos

A essencialidade do serviço de energia elétrica

A demanda por energia é uma "demanda derivada". Em outras palavras, o consumidor não quer um kWh de eletricidade, ele quer que o serviço que esta energia irá fornecer, como por exemplo, iluminação, refrigeração de alimentos, redução de temperatura no ambiente, funcionamento de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, dentre outros. A quantidade de energia necessária para suprir essa demanda é determinada não só pela necessidade de utilização do serviço, mas também pela eficiência energética dos aparelhos utilizados, pela qualidade da habitação, considerando fatores de iluminação natural, isolamento térmico, etc. Portanto, consumidores diferentes podem receber a mesma quantidade de energia e ter diferentes níveis de serviço para a energia recebida, dependendo dos eletrodomésticos e equipamentos utilizados, especialmente geladeiras, ar condicionados e lâmpadas, além das características do imóvel no qual reside.

Para consumidores de baixa renda, esta é uma questão particularmente importante e significa que aqueles que sofrem com restrições de acesso ao serviço de energia elétrica não recebem a energia suficiente para atender a padrões razoáveis de conforto e segurança, na contramão dos valores estabelecidos na Constituição Federal para consumação do Estado Democrático de Direito.

Diferentemente de outros produtos e serviços, para a energia elétrica não existem substitutos disponíveis. Se um determinado alimento torna-se caro, os consumidores podem comprar um outro tipo de alimento de igual importância para a nutrição. A decisão de compra do consumidor pode forçar o mercado a reduzir os preços, já que resulta na redução da demanda. A falta de alternativas para o serviço de energia elétrica elimina a possibilidade do consumidor atuar no mercado impondo disciplina aos fornecedores. Além disso, a demanda pelo "produto" energia elétrica não pode ser adiada como a compra de um eletrodoméstico, de uma roupa nova, de uma bicicleta, de um automóvel ou de um brinquedo novo para o filho, que podem aguardar condições mais favoráveis de crédito ou uma folga no orçamento familiar. O consumidor precisa de energia quando está escuro ou quando sente calor.

As sociedades modernas têm crescente dependência de uma fonte de energia confiável e o caráter essencial do serviço têm levado a um aumento das

responsabilidades dos governos no sentido de garantir que as consequências de eventuais "falhas de mercado" não causem grandes impactos aos consumidores¹.

Legisladores e reguladores de serviços públicos reconheceram que a perda do acesso ao serviço de energia elétrica representa uma ameaça à saúde e à segurança do cidadão.

No Brasil, a essencialidade do serviço público de energia elétrica é prevista em lei, de acordo com o artigo 10 da Lei n. 7783/89. Por sua vez, o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor impõe a continuidade do serviço público essencial. Isto porque, exatamente por se caracterizarem como relação de consumo, princípios (tais como boa-fé, vulnerabilidade do consumidor e harmonização dos interesses) e direitos básicos do consumidor dão as diretrizes para o fornecimento desse serviço.

A ideia presente na continuidade do serviço público e, no caso, da energia elétrica é, no reconhecimento principiológico da vulnerabilidade do consumidor, não permitir ao fornecedor vantagem manifestamente excessiva em relação ao consumidor ou mesmo onerosidade excessiva deste. Afinal, por princípio, reconhecida a sua essencialidade, impõe-se também reconhecer a impossibilidade de exercer o direito a uma vida digna, sem privações mínimas de qualquer ordem.

A proposta da modalidade de pré-pagamento de energia

Serviço pré-pago, como o nome diz, exige que os clientes paguem antecipadamente pelo serviço, com saldos na conta pré-paga diminuindo à medida que o serviço é entregue. O serviço é automaticamente suspenso quando o saldo da conta está esgotado. Os consumidores que utilizam o serviço pré-pago pode receber notificação eletrônica indicando que os créditos estão acabando, mas não há obrigação por parte da concessionária de enviar notificação de desligamento por correio, nem de continuar a prestar serviço por algum período de tempo (isso quer dizer, dias ou semanas) após os créditos esgotarem. Também não há qualquer determinação nem interesse em propor um plano de pagamento para viabilizar a quitação de débitos mantendo a continuidade do serviço. A modalidade de pré-pagamento permite que as empresas contornem

¹Em especial, a União Europeia introduziu uma série de requisitos significativos em paralelo com a sua Diretivas que exigem a abertura dos mercados de energia para a concorrência.

mecanismos de proteção ao consumidor que evoluíram ao longo de décadas.

A hipótese de permitir a limitação repentina ao acesso de serviço fundamental ao exercício da dignidade da pessoa humana, sem que chance de defesa lhe seja conferida, denota a abusividade da prática exatamente por impor ao consumidor, situação de qualquer cidadão protegido pela Constituição e cuja defesa é erigida ao nível de garantia fundamental, onerosidade excessiva pelos prejuízos que sozinho enfrentará quando não lhe for dada a oportunidade de se defender ou purgar seu débito.

O corte imediato de energia elétrica na hipótese do pré-pagamento fere disposições constitucionais sobre dignidade da pessoa humana, direito de defesa ou purgação do débito e afasta a garantia fundamental da proteção ao consumidor, tendo em vista que exige deste onerosidade excessiva, a ser suportada unicamente pelo consumidor pela privação de um serviço por lei considerado essencial e, por isso, cuja prestação contínua deve ser garantida.

A temática do pré-pagamento de energia elétrica vem sendo tratada pela Agência há algum tempo e foi inserida na agenda regulatória para o biênio 2012-2013. Ressalta-se que a Resolução 414/2010 trouxe a previsão taxativa da modalidade de pré-pagamento de energia elétrica (art. 52, § 2.º, III), sendo que tal temática não foi alvo de discussão em prévia Consulta ou Audiência Pública que deveria anteceder a publicação da referida norma. Esta Agência ainda buscou impor esta modalidade, no bojo da regulamentação da tarifa social de energia elétrica (Audiência Pública 32/2010) e medição inteligente (Audiência Pública 43/2010). Porém, em ambos os casos as circunstâncias de fatos contempladas pelas referidas propostas eram absolutamente diversas da hipótese que ficou constando do art. 52, § 2º, da Resolução 414/2010.

Todavia, importa frisar que a modalidade de faturamento pré-pago **sempre foi rechaçada pelo Idec** e por várias órgãos e entidades de defesa do consumidor em diferentes oportunidades de diálogo: consultas públicas, reuniões técnicas, seminários.

Vale lembrar que as primeiras apresentações da proposta de regulamentação do pré-pagamento da energia elétrica contemplavam também a discussão

sobre a implantação das Redes Inteligentes (Smart Grid) no país e seus benefícios. Um dos principais argumentos da proposta era a possibilidade de melhor fiscalização pelo consumidor e pelo regulador sobre a qualidade do serviço prestado. Nesse contexto, inseria-se o pré-pagamento da energia como uma possível modalidade de pagamento.

As motivações apresentadas pela Aneel e experiências citadas na Nota Técnica 014/2012

A Nota Técnica no 014/2012- SRC/ANEEL, publicada em 19 de junho de 2012, disponibilizada no site da Agência juntamente com outros documentos que abordam o tema, expõe de forma insatisfatória as motivações para a referida regulamentação e não apresenta os impactos econômicos e sociais que poderão decorrer da implementação desse sistema de cobrança. Para justificar a proposta, são citadas, de maneira bem superficial, experiências com o pré-pagamento na América do Sul, especificamente na Colômbia, no Peru e na Argentina como exemplos bem sucedidos da utilização de tal modalidade. O documento produzido pela Agência também apresenta exemplos da África do Sul e Reino Unido.

A Nota Técnica menciona experiências no Brasil, citando os casos de comunidades isoladas de Araras e Santo Antônio, nos Municípios de Curalinho e Breves, no Estado do Pará. Tais experiências foram devidamente autorizadas pela ANEEL, tendo em vista as grandes dificuldades técnicas e econômicas para atendimento a essas comunidades, conforme documento da Agência.

Ao se aprofundar um pouco mais os conhecimentos sobre cada um dos exemplos citados pela Aneel na Nota Técnica 014/2012, é possível identificar particularidades e características que não se reproduzem no nosso sistema. Além disso, não é mencionada a avaliação de organizações de consumidores daqueles países.

O Reino Unido é o único país desenvolvido da Europa com um número significativo de medidores pré-pagos instalados. É importante destacar que esse tipo de medição existe há muito tempo naquele país, como a própria Nota Técnica da Aneel menciona, mas a sua utilização era muito baixa até 1992/1993, quando o serviço de fornecimento de gás foi privatizado e a enxurrada de desligamentos por falta de

pagamento passou a ser uma publicidade negativa para o processo de privatização de serviços públicos em andamento. Diante dessa situação, regulador e governo permitiram que as empresas passassem a “oferecer” medidores pré-pagos aos consumidores com problemas para pagar suas contas. O número de medidores pré-pagos passou de insignificante para mais de 15% de usuários num período de 1 a 2 anos. O problema foi “resolvido”, uma vez que os consumidores com medidores de pré-pagamento que não podiam arcar com a compra de energia se auto-desconectavam. Não há registros de quantas pessoas se auto-desconectaram e a extensão do problema ficou perdida, de forma que Reino Unido tem a menor taxa de desconexão na Europa².

O traço comum em todas essas experiências é o foco na baixa renda, com o objetivo de reduzir a inadimplência, principalmente aqueles que possuem dívidas com a concessionária ou apresentam, sistematicamente, problemas com pagamento de sua conta de energia elétrica. Também percebe-se a adoção de tal modalidade de pagamento em áreas rurais e remotas. No Estados Unidos, o maior programa de pré-pagamento (Salt River Project Arizona da M-Power programa) concentra-se nas minorias raciais.

No Reino Unido, exemplo citado como precursor na utilização do pré-pagamento, ainda se discute como minimizar a auto-desconexão evitando problemas e risos aos consumidores. Desde 2010, fruto de ações de organizações de defesa do consumidor, há um processo em andamento com o objetivo de ampliar o monitoramento das unidades com pré-pagamento no sentido de se diminuir o grau de auto-desconexão. A concessionária deve acompanhar as unidades consumidoras, identificar os motivos da auto-desconexão procurando solucionar os casos e mitigar riscos decorrentes da falta de acesso ao serviço.

Organizações de consumidores atuantes em países onde há utilização dessa modalidade de pagamento são taxativas ao afirmar que a adoção da modalidade de pré-pagamento permite que as empresas contornem instrumentos de proteção ao consumidor que evoluíram ao longo de décadas. Leis e regulamentos nacionais e internacionais reconhecem que o acesso à energia elétrica é uma necessidade da vida moderna e que a perda do serviço representa uma ameaça à saúde e à segurança do cidadão e tem implicações graves como a perda da dignidade. Por esse motivo,

²<http://www.psiru.org/sites/default/files/2008-09-EW-PoorChoicesEnergy.pdf>

existem mecanismos protetivos em relação a prazos e datas de pagamento de contas, necessidade de notificação por escrito antes do corte por falta de pagamento, requisitos mínimos para o atendimento ao consumidor, dentre outros. Em alguns estados americanos, esses mecanismos incluem proibições ou limitações a incidências de juros de mora em caso de atraso no pagamento da conta³.

No caso das experiências piloto da Região Norte citadas na nota técnica da Agência, é clara a mudança de paradigma para aqueles consumidores contemplados com a energia pré-paga, que antes não tinham acesso ao serviço essencial ou, se tinham, era por meios não comuns à maioria dos consumidores brasileiros. Segundo a nota técnica, os consumidores parte significativa dos consumidores se dizem satisfeitos. Mas como mensurar o grau de satisfação com a modalidade de pré-pagamento para quem não tinha acesso à energia elétrica senão por meio de geradores alimentados à diesel?

A Agência também cita uma experiência piloto feita pela AMPLA, no Rio de Janeiro, que foi considerada desastrosa.

Essas experiências, todas realizadas em ambientes que não refletem as condições medianas de prestação de serviço no Brasil, não podem e não devem servir como suporte a um processo decisório para definição de um sistema com tamanho potencial de risco. As “amostras” não representam o “todo”, ou seja, os exemplos citados ou “pesquisados” não podem respaldar um processo regulatório dessa natureza. A Nota Técnica 08/2012 da SENACON – Secretaria nacional do Consumidor aponta claramente que as experiências internacionais com o pré-pagamento mencionadas são realidades diferentes da realidade brasileira.

Dentre as motivações apresentadas pela Aneel para a proposta de pré-pagamento, é mencionada a possibilidade de redução no preço da tarifa. A experiência com o pré-pagamento de energia elétrica e gás no Reino Unido mostram que não houve redução na tarifa com a introdução dessa modalidade de pagamento e, em alguns casos as tarifas para o PPM (pré-pagamento de energia) ficaram acima das demais modalidades.

³ http://www.idec.org.br/uploads/audiencias_documentos/anexos/report_prepaid_utility.pdf

A Consumer Focus disponibiliza a comparação entre os preços das tarifas de energia elétrica praticados naquele mercado.⁴ Existe uma diferença importante entre o Reino Unido e o Brasil, já que no primeiro caso é possível mudar de fornecedor de energia e de gás, optando por aquele que apresenta tarifa mais baixa. A mudança deve ocorrer num prazo de até 28 dias a partir da solicitação do consumidor. Por esse motivo, o quadro disponível http://www.idec.org.br/uploads/audiencias_documentos/anexos/Price_Comparison_Information.pdf apresenta 6 fornecedores de energia e 6 fornecedores de gás.

Além disso, existem três diferentes opções de pagamento: débito bancário direto (o fornecedor debita um valor fixo a cada mês da conta bancária e posteriormente acerta o que foi pago a mais ou a menos do que o consumidor gastou de fato); pagamento padrão (pagamento tradicional com leitura e faturamento trimestral) e com medidores para o sistema de pré-pagamento.

Conforme a tabela, o débito direto em conta é a modalidade de pagamento que oferece as tarifas mais baixas em todos os fornecedores. Já as tarifas para faturamento e recebimento trimestral de contas são mais ou menos equivalentes ao sistema de pré-pagamento. O fornecedor mais caro é quase sempre a empresa que costumava ter o monopólio na área.

Por meio de um cálculo simples, podemos verificar que se o consumidor optar pela modalidade de pagamento com tarifa mais baixa, do fornecedor mais barato, o gasto será de £ 1.073 por ano. Por outro lado, se ele mantiver o fornecedor original (no caso a British Gas - EDF) e usar o pré-pagamento (PPM), pagará £ 1.307, 22% a mais. Um dos motivos para a permanência com o mesmo fornecedor é a existência de alguma dívida, que torna difícil ou impossível a mudança.

A Agência também justifica a proposta com a modalidade pré-paga nos serviços de telefonia móvel, telefones de uso público e transporte público. No entanto, por óbvio, não há como transportarmos o modelo de cobrança adotado na telefonia móvel e em outros serviços para o serviço de energia elétrica, dado o caráter fundamental deste último e suas peculiaridades. No caso da telefonia móvel, o usuário tem uma série de

⁴ <http://energyapps.consumerfocus.org.uk/assets/pdf/price/seeboard.pdf> .Existem outras organizações independentes que disponibilizam sistemas on line para comparação de tarifas.

alternativas de serviço. Ele pode fazer uma ligação a cobrar, se estiver numa situação de emergência ou usar o telefone público. Tanto é assim, que o serviço de telefonia móvel, diferentemente da telefonia fixa, não é considerado serviço prestado sob regime público. Além disso, qualquer analogia que se pretenda lançar mão deve considerar que, diferentemente de outros serviços (transporte, telefonia móvel, pedágio, etc) o usuário residencial de energia elétrica **não dispõe de alternativas**, das quais possa lançar mão numa situação de corte de energia imediato. Além do mais, o acesso ao serviço de energia elétrica impacta diretamente na saúde, na segurança e na qualidade de vida das pessoas.

A Agência alega que o sistema possibilitará melhor gestão do consumo de energia e, conseqüentemente do orçamento doméstico. Outro benefício que tem sido anunciado para o usuário é o fato de não ter que aguardar para a reconexão do serviço, que passará a ser imediata com a aquisição de novos créditos, nem pagar por ela. Fala-se, ainda, na promoção do consumo consciente, pois o consumidor poderá verificar mais de perto o consumo de sua residência, na medida em que seus créditos forem se esgotando. E, ainda, adquirir créditos conforme tenha algum dinheiro "sobrando". Por outro lado, toda a responsabilidade de gestão de consumo, faturamento e pagamento vai ser transferida para o consumidor. Toda essa responsabilidade e os riscos dela decorrente já estavam postos no processo de concessão do serviço à iniciativa privada e, certamente, foram considerados na modelagem da privatização e nas condições estabelecidas no contrato.

A proposta, o processo decisório e o interesse público

Acreditamos que a pressão por parte do setor regulado para que a Agência discipline o tema e viabilize a adoção do sistema de pré-pagamento é muito grande. Pode-se deduzir, facilmente, quais serão os impactos positivos do ponto de vista da concessionária, com a implantação dessa modalidade de pagamento. Por exemplo, a obtenção de um melhor fluxo de caixa, pois não haverá necessidade de conta de lançamento, nem de sistemas de faturamento adicionais. Outro impacto positivo com reflexo no lucro da concessionária é o fim das dívidas incobráveis. Além disso, certamente haverá redução de custos operacionais com a conseqüente redução de postos de trabalho, principalmente aqueles relacionados à desconexão e reconexão de usuários inadimplentes,

serviços que são executados por empresas terceirizadas em muitas cidades e, eliminação de leituristas. Também haverá facilitação do trabalho da concessionária, já que não será preciso acessar propriedades particulares para desconexão, reconexão, leitura do consumo, dentre outros.

Mas o questionamento mais importante é se esse processo regulatório atende realmente ao interesse público e qual a política setorial que a Agência está executando com a inclusão desse assunto em sua agenda regulatória. Organizações de consumidores de todo o país têm anunciado a possibilidade de problemas em massa para os consumidores, especialmente para aqueles mais vulneráveis, que são o alvo principal da regulamentação, ainda que isso não esteja expresso no texto da minuta, nem seja utilizado como justificativa por parte da Agência.

Ainda que a Agência não tenha feito uma análise minuciosa das possíveis consequências dessa medida para os consumidores, antes mesmo de elaborar a proposta de Resolução e convocar a Audiência Pública, podemos nos deter na questão que nos parece mais assustadora e imoral: a auto-desconexão. A desconexão automática se mostra o ponto potencialmente mais danoso do uso da energia pré-paga em várias dimensões. Uma delas é a dimensão ética, pois o acesso à energia é condição fundamental para o bem-estar e para que o cidadão atinja padrões mínimos de conforto e dignidade. Ao se utilizar o sistema pré-pago o acesso à energia se configura como um conforto acessível apenas na medida da capacidade pagadora do cidadão, ou seja, um direito para quem pode pagar.

É difícil imaginar que um sistema de acesso à energia que sujeita seus usuários ao racionamento forçado e contínuo e à desconexão voluntária pode ser o vetor para o desenvolvimento e inclusão sociais nos padrões declaradamente almejados pelo governo federal. Pior, o uso de energia pré-paga pode excluir os cidadãos de outras formas de acesso subsidiado à energia para suas necessidades básicas e padrões mínimos de bem-estar. Nos parece que ir adiante com essa proposta, sem levar em consideração os efeitos desastrosos que poderão dela decorrer, torna o processo meramente tecnocrático - uma política esvaziada de sentido moral.

Além disso, a minuta de Resolução posta em audiência pública não converge com dispositivos da Resolução 414/2010, que simplesmente trata das Condições

Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, o que demonstra a perversidade da proposição desta Agência Reguladora. Por exemplo, o artigo 23 da minuta prevê que com o esgotamento dos créditos, o consumidor está sujeito à suspensão do fornecimento de energia enquanto o artigo 173, inciso I, alínea "b" da Resolução 414 obriga a concessionária a notificar, o consumidor inadimplente, com antecedência de 15 dias antes de efetuar o corte.

Ou seja, com a sistemática prevista na Resolução 414, o consumidor tem um prazo para recompor o seu orçamento, mesmo que tenha que arcar com o pagamento dos encargos pelo atraso e , ainda, dá a ele a possibilidade de parcelamento e reparcelamento de sua dívida junto a concessionária (artigo 118). Além disso, se a concessionária não efetuar o corte em até 90 (noventa) dias a contar da data do inadimplemento não poderá mais fazê-lo (artigo 172, § 2º). Na regulamentação atualmente vigente a suspensão do fornecimento é prevista, porém não ocorre de forma imediata como na proposta de regulamentação do pré-pagamento e, ainda, o consumidor tem alternativas para que isto não ocorra.

A imaturidade desta proposta é tão evidente, a ponto de encontrarmos lacunas importantes no texto da minuta da Resolução: como ficará o recolhimento dos impostos na modalidade de pré-pagamento , já que a alíquota do ICMS é progressiva em alguns e Estados e cada Município tem legitimidade para cobrar a Contribuição de Iluminação Pública, nos termos do artigo 149-A da Constituição Federal? O o artigo 14, §1º da minuta é vago nesse sentido.

Outro exemplo da falta de detalhes da regulamentação é que esta não trata de como serão cobrados os serviços do artigo 102 da Resolução 414/2010, que concorrerem com esta modalidade de faturamento.

Enfim, por todo o exposto, é evidente que esta proposta não deve prosseguir sem a realização da **Análise de Impacto Regulatório**, com total transparência e escrutínio público, pois envolve uma grande mudança nos paradigmas atuais na prestação do serviço com grande ameaças de acentuar, ainda mais, a vulnerabilidade dos consumidores que forem compelidos a migrar para essa modalidade de pagamento.

Tendo em vista todo o exposto acima, o Idec solicita que a Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade recomende à Diretoria da Agência que suspenda o processo de regulamentação da energia pré-paga e proceda uma análise minuciosa de todas as implicações envolvidas.

O prosseguimento com a discussão da modalidade de pré-pagamento de energia não pode prescindir de um estudo aprofundado, com base científica e com uma avaliação séria dos impactos econômicos e sociais dessa regulamentação (Análise de Impacto regulatório).