

11/07/2011 - 00:00

## O futuro da subvenção para a baixa renda

Por **Alexandre Schiller**

No dia 31 de maio, o ministro Luiz Fux requereu a inclusão em pauta para julgamento pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) da ação direta de inconstitucionalidade (Adin) nº 3973, proposta



[\(/sites/default/files/qn/11/07/arte11leg-101-artigo-e2.jpg\)](http://sites/default/files/qn/11/07/arte11leg-101-artigo-e2.jpg)

pelo Democratas (DEM) contra o Convênio-ICMS nº 60, de 2007, expedido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Esse convênio autorizou os Estados da Bahia e de Rondônia a conceder isenção de ICMS nas operações de fornecimento de energia elétrica em favor dos consumidores enquadrados na classe residencial de baixa renda, procurando dar, com isso, legitimidade para que os Estados cobrem ICMS sobre os valores subvencionados.

A depender da solução que será dada pelo Supremo, o resultado final poderá legitimar ou desvalidar a pretensão dos Estados. Se legitimar, o efeito será o aumento do custo da tarifa de energia elétrica para o consumidor brasileiro.

O pano de fundo para o debate levantado por essa ação está relacionado às mudanças no sistema energético. A partir da aprovação das Leis nº 10.438, de 2002, e nº 10.762, de 2003, houve uma profunda mudança nos parâmetros para a qualificação dos consumidores da classe de baixa renda, que resultou em um aumento substancial na quantidade de usuários beneficiados por tarifas reduzidas, o que, por sua vez, afetou os contratos de concessão e a remuneração das concessionárias, exigindo que a União subvencionasse a redução das tarifas para permitir o prosseguimento do programa de universalização.

Uma das consequências da mudança desses parâmetros foi também a aparente redução da receita fiscal dos Estados. Isso porque se o valor da tarifa final exigida de boa parte dos consumidores foi reduzido, e se a tarifa final constitui a base de cálculo do ICMS, assim por força de previsão constitucional (artigo 34 do ADCT), então a receita de ICMS dos Estados diminuiria. Trata-se de mera aparência, porque a questão envolve subsídio cruzado. Ou seja, a subvenção é feita, em grande parte, por meio de recursos arrecadados nas contas dos "não baixa renda", usualmente tributados com alíquotas maiores, eis que em geral há isenção ou alíquotas menos gravosas para as faixas de consumo mais modestas, em comparação com a alíquota aplicada ao consumo geral das famílias e empresas.

**O Supremo deve analisar com cautela a Adin nº 3973, proposta pelo DEM**

Ainda assim, os Estados resolveram tributar os valores subvencionados. O que isso quer dizer, na prática, é que os fiscos estaduais buscam tributar os valores que são pagos pela União às concessionárias, em uma relação de natureza puramente administrativa que visa compensar o que deixou de ser pago pelos consumidores de baixa renda na tarifa final.

Quem pagará a conta será, mais uma vez, o consumidor final, inclusive o da subclasse baixa renda, justamente aquele que deveria ser beneficiado pelo programa Luz para Todos, instituído há anos pelo governo federal.

A subvenção não é favor. É, de um lado, política pública em prol dos mais necessitados, e de outro decorrência do princípio constitucional do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Por conta disso a União, através da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), inclui na tarifa um encargo destinado a manter a chamada Conta de Desenvolvimento Econômico (CDE), encargo esse que integra a base de cálculo do ICMS.

Com os recursos daí advindos, a União compensa as concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica da parcela do custo não suportado pelo preço pago pelos consumidores de baixa renda. Se for adicionado um novo custo, o ICMS, o equilíbrio precisará ser repostado, com acréscimo dos repasses e, via de consequência, aumento do encargo da Conta de Desenvolvimento Econômico e, por decorrência, mais aumento do ICMS, já que, como dito, tal encargo integra sua base de cálculo.

Portanto, o Supremo deverá ser cauteloso ao apreciar a Adin nº 3973 que será agora levada a julgamento, certo de que o seu exame poderá significar mais do que a mera validação ou a mera rejeição de um convênio do Confaz, mas sim a validação ou a rejeição de uma política fiscal que pretende ignorar a matriz Constitucional, atingindo em cheio - e com um custo elevadíssimo - o projeto de universalização de energia elétrica iniciado há dez anos pelo governo federal, quando a atual presidente Dilma Roussef era ministra de Minas e Energia e uma das maiores defensoras do Programa Luz para Todos, hoje ainda em plena implementação, considerado prioritário em razão da sua busca pela inclusão social, crescimento sustentado e qualidade de vida.

**Alexandre Schiller é advogado do escritório Paulo Cezar Pinheiro Carneiro - Advogados Associados.**

**Este artigo reflete as opiniões do autor, e não do jornal Valor Econômico. O jornal não se responsabiliza e nem pode ser responsabilizado pelas informações acima ou por prejuízos de qualquer natureza em decorrência do uso dessas informações**