



**XXIII SNPTTE
SEMINÁRIO NACIONAL
DE PRODUÇÃO E
TRANSMISSÃO DE
ENERGIA ELÉTRICA**

FI/GIA/29
18 a 21 de Outubro de 2015
Foz do Iguaçu - PR

GRUPO - XI

GRUPO DE ESTUDO DE IMPACTOS AMBIENTAIS - GIA

**INTERAÇÃO EMPRESAS E PODER CONCEDENTE PARA A CONSIDERAÇÃO DOS CUSTOS
SOCIOAMBIENTAIS NA OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO**

Mirian Regini Nuti Nome(*)
ARETÊ CONSULTORIA

André Luiz Mustafá
CESP

Antônio Fonseca dos Santos
BROOKFIELD ENERGIA

Luiz Fernando L. Vianna
COPEL

RESUMO

Este IT relata a interação entre empresas e Poder Concedente no processo de elaboração e aprovação da proposta de regulamentação dos custos socioambientais na etapa de operação dos empreendimentos do setor de energia elétrica, ocorrido principalmente no ano de 2013. O IT destaca os mecanismos utilizados no processo e o estado atual de institucionalização do arcabouço conceitual aprovado. Também é apresentado o conteúdo do texto incorporado ao Manual de Contabilidade do Setor Elétrico da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

PALAVRAS-CHAVE

Custos socioambientais, operação, regulamentação, geração, transmissão, distribuição.

1.0 - INTRODUÇÃO

A partir de janeiro de 2015 está em vigência uma nova versão do Manual de Contabilidade da ANEEL. No que diz respeito aos aspectos socioambientais da operação de empreendimentos do setor esse documento avança, definindo e orientando o que deve ser considerado como gastos socioambientais. A adaptação da versão anterior para a atual foi elaborada com base em uma proposta apresentada em audiência pública específica para a revisão do conteúdo do Manual em outubro de 2013. Mas essa história tem início alguns anos antes e demonstra como a colaboração entre os diversos agentes setoriais pode contribuir para a melhoria dos instrumentos de gestão dos empreendimentos do setor de energia elétrica.

Este IT apresenta o conteúdo aprovado para o Manual, esclarece o estágio atual de regulamentação dos custos socioambientais de empreendimentos em operação em relação a outros instrumentos legais e relata o processo de interação entre as empresas e as instâncias governamentais que levaram à formulação da proposta posteriormente aceita. Finalmente, informa o estágio atual de operacionalização das instruções por meio de resoluções normativas.

2.0 - A INTERAÇÃO ENTRE ATORES DO SETOR ELÉTRICO

2.1 A importância do tema e a conjuntura favorável à discussão

Em 2010 foi apresentado na Cigré Biennial Session, o artigo intitulado “Análise dos custos socioambientais em empreendimentos hidrelétricos em operação” (1), neste artigo os autores ressaltavam a importância do tema para “contribuir para reabrir a discussão sobre a apropriação dos custos socioambientais de projetos hidrelétricos em operação, bem como dar embasamento para as estimativas dos custos na renovação das concessões de geração de energia hidrelétrica”, além de contribuir para o debate internacional sobre custos (externos) explicitando e dando maior visibilidade aos custos incorridos na operação das hidrelétricas.

Era o momento de começar a avaliar os ativos das empresas que teriam suas concessões renovadas a partir de 2011. Tal debate teve início já em 2008 com a discussão das regras para as renovações, processo o qual teve sua

(*) Rua Barão da Torre, n° 47/403 CEP 22401-001, Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: (+55 21) 986645535 –ou (39)3409223769– Email: mirnuti@gmail.com

primeira publicação oficial pela Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012, seguida pela Nota Técnica nº 385/2012 – SRE/SRG/ANEEL (que apresentou a metodologia utilizada para os cálculos dos custos operacionais das usinas elegíveis à antecipação dos efeitos da prorrogação das concessões), e, finalmente, a definição formal em 2013 com a publicação da Lei 12.783/2013, de 11 de janeiro de 2013.

Nessa época (2008) já se identificava como o Manual de Contabilidade (edição de 2007) apresentava lacunas para a apropriação dos custos socioambientais restringindo muito o que poderia ser considerado gasto socioambiental e fazendo com que a maior parte dos gastos fossem computados em outras rubricas. Tal prática, fazia com que os gastos socioambientais fossem apropriados sem que fosse possível identificar realmente qual a sua participação na manutenção do ativo. Segundo os autores, a clareza das informações relativas aos custos é fundamental para avaliar o desempenho da concessão. *“A falta de transparência na identificação e divulgação de dados e informações relativos aos empreendimentos gera uma situação complexa tanto para o reconhecimento dos sistemas de gestão ambiental, via de regra exigidos nos processos de licenciamento e de financiamento dos projetos, como também quando estão em discussão alternativas e modalidades para a renovação das concessões dos ativos, ou ainda quando da transferência por meio de compra e venda. Em ambos os casos, há que se definir o valor do ativo e seu real custo de O&M, onde a manutenção da conformidade ambiental deveria necessariamente ser considerada.”*

A conjuntura de renovação das concessões duraria ainda alguns anos, mas algumas empresas reunidas na Associação dos Produtores Independentes de Energia - APINE, especificamente na Diretoria de Meio Ambiente e no Grupo de Trabalho de Meio Ambiente, decidiram aprofundar a questão dos custos socioambientais na operação visando dar embasamento à uma revisão da regulamentação do tema. O tema deveria ser tratado não necessariamente conectado à renovação das concessões uma vez que o debate e a definição das renovações estava muito atrasado em relação ao cronograma anunciado e não havia indícios de que a participação socioambiental seria considerada nos cálculos para avaliação dos ativos.

2.2 A produção de conhecimento compartilhada

Um problema comum às empresas pode ser melhor equacionado quando vislumbrado adequadamente. As dificuldades comuns para a manutenção da conformidade socioambiental podem ter origens diversas. Para desenvolver a estratégia de consideração dos custos socioambientais da operação no marco regulatório setorial era preciso formular as questões pertinentes, procurando separar os aspectos de competência interna das empresas, aqueles de relacionamento com os órgãos de licenciamento ambiental ou ainda as dificuldades com relação aos instrumentos de gestão setorial.

O GT de Meio Ambiente buscou associar três eixos de ação para alcançar um produto que expressasse a necessidade das empresas e tivesse repercussão junto aos atores governamentais, principalmente a Aneel, instituição a qual uma proposta de regulamentação deveria ser encaminhada.

- a. a elaboração de um **estudo** analisando a situação atual, a evolução histórica, as tendências internacionais e oferecendo a base técnica necessária para o tratamento institucional dos custos socioambientais na operação.
- b. a incorporação da **experiência das empresas** por meio da aplicação de questionário e da participação direta dos membros do GT e dos associados no desenvolvimento do estudo. A discussão com os associados durante todo o desenvolvimento do estudo propiciou ainda uma capacitação do próprio grupo nos temas em foco e a conscientização dos problemas comuns.
- c. o **diálogo com os agentes reguladores setoriais** e o Poder Concedente, Aneel e MME, para que o produto final pudesse ter aderência aos processos dessas instituições e receptividade positiva. Tal iniciativa resultou em contatos em pelo menos três momentos: reuniões de discussão com técnicos e gerentes da Aneel para apresentar a necessidade de desenvolvimento do estudo e seus pilares de argumentação; workshop para a apresentação dos resultados encontrados e da proposta preliminar de regulamentação; e finalmente, na Audiência Pública para a proposição oficial no formato requerido. Também foi realizada uma reunião no MME para apresentação do trabalho e sugestão de encaminhamentos adicionais. O processo interativo teve continuidade principalmente com a troca de correspondências e pronunciamentos em reuniões públicas (vide adicionalmente item 5 para a participação em outras audiências públicas).

Visando formular adequadamente as questões pertinentes e principalmente subsidiar futuras proposições com base na situação vivenciada pelas empresas, foi elaborado um questionário muito sintético para a identificação dos principais problemas da etapa de operação dos empreendimentos no âmbito das empresas participantes da Associação. Com base nas informações obtidas foi elaborado um projeto para o ESTUDO PARA ELABORAÇÃO DE PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DOS ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DE EMPREENDIMENTOS EM OPERAÇÃO (Nota Técnica APINE 001/2014) (2) que articulou em suas atividades os três eixos de ação explicitados acima.

O Estudo compreendeu a aplicação de um novo questionário para empreendimentos de geração (hidro, térmica e eólicas) e transmissão) cujas informações foram complementadas com pesquisa em licenças de operação e

pareceres técnicos de órgãos ambientais. Segue-se a essa etapa uma pesquisa bibliográfica sobre custos socioambientais e a formulação de uma argumentação conceitual sobre o problema. A cada etapa foi realizado um workshop de discussão e revisão de objetivos junto ao GT de Meio Ambiente, aberto para todos os associados. Finalmente e após discussão dos resultados preliminares entre os associados e com a ANEEL, passou-se à etapa de formulação da proposta de regulamentação com vistas à apresentação de proposta de alteração do Manual de Contabilidade. Destaca-se que a ideia de propor subsídios à revisão do Manual foi resultado das reuniões preliminares com a ANEEL, tendo-se demonstrado um equacionamento conjuntural muito adequado para o encaminhamento dos resultados do Estudo.

3.0 - OS CUSTOS SOCIOAMBIENTAIS NA OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO

No marco regulatório atual, o tratamento dos custos de um projeto é dividido em duas grandes fases. A primeira considera desde o planejamento até a efetiva operação do ativo, enquanto a segunda diz respeito única e exclusivamente à fase de operação comercial. As duas fases obedecem à regulamentação específica; para apresentação de orçamentos das etapas de planejamento à construção e, posteriormente, para a etapa de operação.

Também os custos decorrentes dos fatores socioambientais envolvidos seguem, em cada uma dessas duas grandes fases, tratamentos específicos, normatizados pelo Orçamento Padrão Eletrobrás e o Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (ANEEL), respectivamente.

Na década de 1990, o setor elétrico brasileiro desenvolveu estudos visando incorporar as suas práticas de planejamento os custos advindos das despesas com aspectos sociais e ambientais da implantação de seus empreendimentos. Essas definições seguiram a literatura técnica existente e buscaram adaptar o conteúdo socioambiental à normalização do Orçamento Padrão Eletrobrás e do Plano de Contas do DNAEE/ANEEL. Seguindo essas referências adotou-se a divisão entre custos de investimentos e custos de operação e manutenção para as fases de planejamento e, sucessivamente, de operação, compreendendo esses últimos os custos de manutenção e operação dos empreendimentos e instalações. Para os itens socioambientais dos custos de investimento foram elaboradas planilhas com orientações específicas para a apropriação nas contas, bem como para a indicação dos valores unitários de referência. As orientações seguem as etapas de avaliação ambiental de projetos e orientam os orçamentos com base nos programas socioambientais para mitigação e compensação dos impactos de cada projeto, bem como custos de natureza institucional para o licenciamento dos projetos, entre outros.

Com relação aos custos da etapa de operação, o percurso de normalização não seguiu o mesmo roteiro e permaneceu sem desenvolvimentos específicos. O documento que atualmente normatiza a apropriação dos gastos do setor de energia elétrica é o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica, ANEEL. Observa-se nesse documento, desde a formulação dos objetivos, a preocupação não somente de regular os procedimentos, mas também de contribuir para o equilíbrio das empresas concessionárias e, conseqüentemente, dos serviços por elas prestados. Ainda nos objetivos, destaca-se a preocupação em atender as necessidades de informação, segundo a legislação e do público em geral, temas relacionados não só com a contabilidade empresarial estrito senso, mas também ao sentido da transparência e dos compromissos com o desenvolvimento sustentável, assuntos presentes nos relatórios de responsabilidade social e de sustentabilidade, que contribuem para a imagem das empresas e a valorização de suas ações.

Não obstante todas as orientações e divisões contábeis presentes neste importante documento, ressalta-se a pouca ocorrência dos aspectos socioambientais. As orientações relativas ao meio ambiente encontravam-se, até a edição do Manual de 2010, apenas no capítulo 6 e, especificamente para os empreendimentos hidrelétricos. A revisão finalizada em 2013, com entrada em vigor em janeiro de 2015, incorporou uma conceituação abrangente que orienta quais os gastos que podem ser considerados como ambientais e valem para todos os empreendimentos (vide item 4.0).

Os custos de Operação e Manutenção (O&M) – que contemplam os custos necessários para o perfeito e adequado funcionamento do ativo, em geral não incluem os valores relativos às ações socioambientais necessárias à manutenção da conformidade ambiental. A isso equivale dizer que, após a entrada em operação do empreendimento, todos os custos que não tenham porventura sido considerados como custos de investimento, ou que tenham surgido eventualmente por imposição dos órgãos de licenciamento ambiental, por demandas da sociedade civil ou do Ministério Público, não irão ser visualizados no orçamento oficial exigido pelo órgão regulador, uma vez que poderão estar contabilizados apenas no custo global do agente. Exemplificando: os custos de ações socioambientais como a renovação de licença de operação, a manutenção de unidades de conservação, a execução de medidas e ações decorrentes de exigências dos órgãos de licenciamento, a manutenção de equipes técnicas de meio ambiente e a implantação de toda e qualquer ação visando a conformidade ambiental do empreendimento, necessária ao seu funcionamento sob a ótica legal, não são apropriados especificamente, sendo contabilizados de forma geral pelo agente, impedindo a aferição do real valor de O&M do ativo em questão.

A padronização de procedimentos contábeis para os custos ambientais relativos à operação e manutenção dos empreendimentos pode, adicionalmente, viabilizar a comparação entre projetos e a definição de indicadores de

desempenho. Aspecto importante tanto para o controle da concessão como para o atendimento dos objetivos de sustentabilidade.

A adequada apropriação dos custos envolvidos na etapa de operação dos projetos contribui também para a melhoria do sistema de gestão socioambiental das instalações em operação e, num sentido mais amplo, aporta elementos para fundamentar uma discussão sobre a apropriação dos custos socioambientais internos ou internalizáveis – isso é passíveis de conversão em valores monetários, sob responsabilidade do empreendedor, uma vez que decorrente dos impactos ocasionados pelo empreendimento. Por outro lado, a explicitação dos custos que são passíveis de apropriação ajuda a colocar em evidência aqueles custos sociais ou externalidades que não foram contemplados e que podem se transformar em passivos importantes caso não sejam adequadamente tratados.

Uma das etapas do Estudo realizado buscou identificar quais as possibilidades mais viáveis de apropriação desses custos. Inicialmente, foi construído um quadro geral da situação de entendimento do problema com base em questionários aplicados junto as empresas associadas da APINE. Da sondagem inicial realizada constata-se que o licenciamento, ou as questões técnicas e de custos associados a esses processos, é a questão mais pungente. Nesse contexto são apontados problemas como: longo prazo para análise dos processos; indefinição dos termos das licenças (escopo muito amplo, tempo do monitoramento não definido, dentre outros); novas solicitações (não existentes na LI ou na primeira LO); e os custos associados a essas demandas.

O material coletado nessa fase do trabalho revela alguns aspectos interessantes para o entendimento da gestão socioambiental dos empreendimentos em operação, em síntese:

- São prioritariamente executadas as atividades e ações voltadas ao cumprimento de exigências legais oriundas do licenciamento ambiental, em geral organizadas na forma de programas socioambientais.
- Para a maioria das empresas o conjunto de atividades e programas está organizado em sistemas de gerenciamento, baseados em normas de qualidade e sustentabilidade. Alguns empreendimentos ou empresas têm esses sistemas certificados.
- Grande parte das empresas praticam ações complementares ao conjunto determinado pelo licenciamento ambiental, como iniciativa voltada à otimização da performance e conformidade ambiental, para o cumprimento de objetivos voltados ao desenvolvimento sustentável adotados pelas empresas, ou ainda como parte dos programas de responsabilidade social.
- Os programas socioambientais associados aos empreendimentos do setor elétrico são muitos e variados. Do universo de respostas obtidas depreende-se que elencar um grupo mínimo de programas para cada tipo de empreendimento não seria prudente no que diz respeito à regulamentação. Nesse levantamento, por exemplo para os empreendimentos hidrelétricos, os programas socioambientais foram agrupados quando era evidente que o conteúdo poderia ser semelhante. Caso essa agregação não tivesse sido realizada, o total de **77 programas** dessa relação ultrapassaria uma **centena** de programas socioambientais, para um universo de 18 projetos em análise.
- As empresas apontam como principais problemas no relacionamento com os organismos de licenciamento ambiental: a inclusão de novas ações na renovação das LOs; tempos longos para emissão das renovações; problemas de cumprimento de objetivos e prazos a causa de outros atores institucionais envolvidos no processo de licenciamento; insuficiente clareza na definição dos programas com relação ao tempo de execução, aos parâmetros e à frequência dos monitoramentos; inadequação da quantidade de programas exigidos (e consequentemente de seus orçamentos) com o porte dos empreendimentos, principalmente no caso de PCHs.
- A estrutura de contabilidade não foi considerada suficiente para a apropriação dos custos dos programas e demais atividades integrantes da gestão socioambiental. Além das atividades em execução existem também empreendimentos com questões conhecidas (espécie de passivos), mas não totalmente tratadas. Segundo as respostas, os custos associados a essas questões não podem ser contemplados na estrutura atual de custos.

Sobre a conceituação a ser adotada o Estudo sugere que se mantenham as classificações e parâmetros utilizados, internacionalmente e no país, porém com uma definição ampla das atividades e despesas a serem consideradas nessa etapas de operação.

Dessa forma, o referencial básico vem da conceituação geral de custo de oportunidade, custo total (social) e destes internos e externos (4). No que diz respeito aos custos internos, o caminho é o da apropriação dos custos monetizáveis, referenciados à gestão socioambiental dos projetos. Com relação as externalidades, ou custos externos, as possibilidades de sua consideração são ainda incipientes no Brasil e portanto sem bases sólidas para incorporação em uma proposta de regulamentação.

Importante observar que esse cenário se reverte na discussão internacional, neste âmbito, o foco é direcionado aos custos externos tanto pelas características dos sistemas elétricos (pouco regulados e consequentemente os custos

internos são considerados como custos direto da energia comercializada) como também pela dificuldade de atribuição das responsabilidades de assunção destes custos (divisão entre agentes setoriais, estados nacionais, etc.). Quanto ao desenvolvimento de metodologias para identificação e quantificação dos custos externos, a bibliografia é abundante e muito desenvolvida.

4.0 - A CONCEITUAÇÃO ATUAL

4.1. O embasamento da Proposta APINE

Depois de pesquisar as bases conceituais e considerar as referências empíricas, foram considerados como essenciais para a regulamentação dos custos socioambientais (diretos) dos empreendimentos em operação os aspectos apresentados a seguir. Vistos em conjunto esses elementos devem abranger todas as situações nas quais as empresas desenvolvem suas atividades socioambientais e com vistas ao desenvolvimento sustentável.

A seguir expõe-se também a argumentação para cada um dos fatores apresentados.

a. Custos advindos do Processo de Licenciamento Ambiental

Em primeiro lugar, é importante recordar que as atividades das empresas do setor de energia elétrica, como as demais atividades econômicas no Brasil, se desenvolvem tendo como marco legal a Política Nacional de Meio Ambiente. Essa subordinação é expressa no Art. 5º, Parágrafo único (*“As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei. Parágrafo único - **As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente**”*).

Além da concepção básica, é essa lei, de 1981, que instaura o princípio do poluidor-pagador na legislação brasileira e determina que o Estado forneça os instrumentos necessários para seu funcionamento. Os Artigos 9º e 10º condicionam ao licenciamento ambiental as atividades classificadas como poluidoras, como aquelas do setor elétrico, e no artigo 12º indica que os empreendimentos deverão demonstrar conformidade com o processo de licenciamento para a obtenção de financiamentos.

Dessa forma, entende-se que todas as atividades oriundas no processo de licenciamento ambiental devem ser entendidas como integrantes de um empreendimento. Consequentemente, seus custos de implantação e operação são também constitutivos do empreendimento e como tal devem ser reconhecidos pelas instâncias governamentais que regulam o seu funcionamento

b. Custos advindo do cumprimento de legislação socioambiental específica

Ainda em termos de cumprimento da legislação, as empresas devem atender leis estaduais e municipais que muitas vezes não estão contempladas nas licenças de operação.

É o caso, por exemplo, dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, que são produtores da maior parte da energia produzida no País, e que tem seu processo de conformidade ambiental acrescido de leis estaduais mais restritivas, ou complementares, àquelas de âmbito nacional e que geralmente são incluídas nos processos de licenciamento. Por exemplo, auto monitoramento ambiental, sistemas de gestão ambiental, auditorias ambientais, entre outras.

O acréscimo de itens advindos de legislação específica é também característico do tipo de tecnologia empregada, como no caso dos empreendimentos de geração termelétrica. Por vezes a região geográfica ou ecossistema onde o empreendimento está localizado é também portador de legislação específica que contribui com condicionantes adicionais ao processo de conformidade ambiental dos empreendimentos.

Assim, entende-se que os condicionantes legais adicionais ou complementares integram a gestão ambiental compulsória dos empreendimentos em operação.

c. Custos advindos de exigências de Agências Multilaterais e Bancos de Financiamento

Adicionalmente aos custos oriundos do atendimento à legislação, eventualmente conformam o quadro de programas e ações socioambientais as exigências das agências multilaterais e bancos de financiamento, que não se limitam a incluir nos contratos de empréstimo cláusulas de cumprimento da legislação (conforme previsto na Política Nacional de Meio Ambiente), mas também condicionam a transação ao cumprimento de suas políticas ambientais e sociais.

Em alguns casos esse comportamento gera condicionantes adicionais, não previstos na legislação do país, em geral diretamente vinculados aos preceitos do desenvolvimento sustentável e a uma boa performance ambiental,

procedimentos que poderiam ser voluntários perante a lei, mas que na concepção dos agentes financeiros são de aplicação compulsória e se não implementados bloqueiam a realização e manutenção dos empréstimos.

Como exemplos é possível citar: Políticas Específicas nas áreas de Meio Ambiente, Saúde e Segurança, Populações Indígenas, Reassentamento Populacional, Comunicação e Informação ao Público. Tais políticas, ou diretrizes operacionais, com características próprias a cada entidade, são praticadas por: Banco Mundial – BIRD; International Finance Corporation – IFC; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Princípios do Equador (adotados pela maior parte dos bancos privados); Corporación Andina de Fomento - CAF.

d. Custos oriundos da otimização dos processos socioambientais e da gestão da sustentabilidade dos empreendimentos

Atualmente as empresas desenvolvem atividades que visam otimizar o seu desempenho ambiental e contribuir para que um empreendimento específico alcance metas de sustentabilidade e contribua para o desenvolvimento sustentável.

Os gastos associados a esse grupo de atividades em geral não fazem parte do licenciamento ambiental. São eles: a implantação e manutenção de sistemas de gestão ambiental, gerenciamento de riscos ambientais, elaboração de informação específica para relatórios de sustentabilidade e responsabilidade social, certificação ambiental, sistemas de eficiência energética e de gerenciamento de resíduos, entre outros.

Tais atividades contribuem para a melhoria do processo de conformidade ambiental, no caso dos sistemas de gestão, por exemplo, e para a otimização do uso de recursos naturais ligados diretamente ao negócio (como no caso da água na geração hidrelétrica, ou carvão na produção termelétrica), ou como insumos do processo produtivo (energia, água de consumo ou resfriamento, geração de resíduos).

A incorporação desses custos diretos nos custos operacionais é complementar ao reconhecimento dos custos das ações do licenciamento ambiental e integra a gestão ambiental dos empreendimentos.

e) Custos decorrentes de atividades que apoiam a Política Nacional de Meio Ambiente e Acordos Nacionais relacionados aos aspectos socioambientais

O último grupo de atividades refere-se às ações que contribuem para o cumprimento de metas nacionais, oriundas de acordos e convenções que visam o desenvolvimento sustentável.

O Brasil é signatário de acordos gerados na Rio 92, como a Agenda 21, A Convenção sobre a Diversidade Biológica, o Protocolo de Kyoto e outros, como a Convenção 169 da OIT, por exemplo. Muitas vezes, nesse âmbito, as empresas são chamadas a participar de convênios e ações que integram programas nacionais sob a coordenação do ministério de Meio Ambiente ou Minas e Energia.

As atividades praticadas pelas empresas com vistas ao atendimento de proposições governamentais ou da sociedade civil para o cumprimento desses acordos deverão também ser reconhecidas como custos diretos do empreendimento.

4.2. O texto do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (versão 2015)

Dentre outros temas apresentados na contribuição à Audiência Pública nº26/2013 para alteração do Manual, apresentamos a seguir os trechos referentes ao meio ambiente. Essa proposta foi integralmente aceita na revisão do Manual.

No item **2. Objetivos**, houve a inclusão da alínea e), entre os objetivos existentes, a saber:

“(e) Contribuir para a otimização da performance socioambiental por meio da explicitação dos gastos oriundos do cumprimento da Política Nacional de Meio Ambiente, necessários à conformidade ambiental e sustentabilidade das concessões atribuídas pela União Federal; e”. (p.13)

No capítulo 6. Instruções Contábeis, o item 6.3.22, passa a ser, citamos:

“6.3.22 Aspectos Socioambientais 1. As Outorgadas deverão manter registros suplementares que permitam identificar todos os gastos socioambientais, seja no Resultado do exercício, no Ativo ou no Passivo, devendo mencionar em nota explicativa às Demonstrações Contábeis os detalhes dos aspectos envolvidos: investimentos previstos e realizados, estudos, projetos, etc.

2. São considerados socioambientais os gastos que se enquadrem na descrição a seguir e eventualmente outros que sejam necessários para atribuir conformidade ambiental:

- a. Os gastos advindos do processo de licenciamento ambiental (estudos específicos, projetos, implantação e monitoramento de programas, tramites burocráticos, pagamento de taxas para obtenção e renovação de licenças, etc.) estabelecidos pelo órgão de licenciamento e órgãos intervenientes no processo;
- b. Os gastos advindos do cumprimento de legislação ambiental específica em âmbito federal, estadual ou municipal;
- c. Os gastos oriundos de condicionantes exigidos por agentes de financiamento;
- d. Os gastos associados às atividades que contribuem para a sustentabilidade dos empreendimentos e para a otimização dos processos que utilizam recursos naturais;
- e. Os gastos associados às atividades que contribuem para o cumprimento da Política Nacional de Meio Ambiente e para os Acordos Ambientais Internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

3. Os gastos relacionados com as ações socioambientais necessárias à conformidade ambiental e à sustentabilidade serão registrados conforme segue:

- a. Nas instalações de usinas hidráulicas, quando em serviço, serão alocados na subconta 1232.1.01.02 - Geração - Usinas - Imobilizado em serviço - Reservatórios, barragens e adutoras, e, quando em curso, serão alocados na subconta 1232.1.03.02 - Geração - Usinas - Imobilizado em curso - Reservatórios, barragens e adutoras, como custo do reservatório;
- b. Nas instalações de usinas térmicas, quando em serviço, serão alocados nas subcontas 1232.1.01.03 - Geração - Usinas - Imobilizado em serviço - Edificações, obras civis e benfeitorias e 1232.1.01.04 - Geração - Usinas - Imobilizado em serviço - Maquinas e equipamentos, e, quando em curso, nas subcontas 1232.1.03.03 - Geração - Usinas - Imobilizado em curso - Edificações, obras civis e benfeitorias e 1232.1.03.04 - Geração - Usinas - Imobilizado em curso - Maquinas e equipamentos;
- c. Nas instalações de transmissão, quando em serviço, serão alocados nas subcontas 1232.2.01.03 - Transmissão - Rede básica - Imobilizado em serviço - Edificações, obras Civis e Benfeitorias e 1232.2.01.04 - Transmissão - Rede básica - Imobilizado em serviço - Maquinas e equipamentos, e, quando em curso, nas subcontas 1232.2.03.03 - Transmissão - Rede básica - Imobilizado em curso - Edificações, obras civis e benfeitorias e 1232.2.03.04 - Transmissão - Rede básica - Imobilizado em curso - Maquinas e equipamentos;
- d. Nas instalações de distribuição, quando em serviço, serão alocados nas subcontas 1232.3.01.03 - Distribuição - Linhas, redes e subestações - Imobilizado em serviço - Edificações, obras civis e Benfeitorias e 1232.3.01.04 - Distribuição - Linhas, redes e subestações - Imobilizado em serviço - Maquinas e equipamentos, e, quando em curso, nas subcontas 1232.3.03.03 - Distribuição - Linhas, redes e subestações - Imobilizado em curso - Edificações, obras civis e benfeitorias e 1232.3.03.04 - Distribuição - Linhas, redes e subestações - Imobilizado em curso - Maquinas e equipamentos; e
- e. Os gastos de conservação serão registrados na subconta 6105.X - Gastos operacionais (subcontas apropriadas);

Com relação as contingências relacionadas ao meio ambiente, devem ser observadas as considerações do registro de provisões e divulgação mencionadas no Pronunciamento Técnico do CPC 25." (p.61 e 62)

5.0 - DEMAIS PASSOS RUMO À INSTITUCIONALIZAÇÃO

Mesmo com a publicação da atualização do Manual de Contabilidade da Aneel, ainda precisava-se regulamentar como os custos socioambientais seriam considerados nos cálculos das tarifas de energia das usinas com suas concessões a vencer. O Art.1º, §6º, da Lei 12.783/2013, diz que "***Caberá à Aneel disciplinar a realização de investimentos que serão considerados nas tarifas, com vistas a manter a qualidade e continuidade da prestação do serviço pelas usinas hidrelétricas, conforme regulamento do poder concedente***".

Em junho de 2014, a Aneel publicou a Nota Técnica nº 32/2014-SRG-SRE/ANEEL, a qual propõe a abertura de uma audiência pública para colher subsídios para a normativa que disciplina quais investimentos serão considerados nas tarifas. Pela primeira vez, a Aneel mencionou os custos associados às demandas da administração pública, tais como licenciamento ambiental, outorgas pelo uso da água, etc., porém sem nenhuma afirmação concreta sobre a consideração de tais custos.

Logo em seguida, no início de julho do mesmo ano, a Aneel deu abertura à Audiência Pública nº 031/2014, cujo objetivo foi obter subsídios para a proposta de regulamentação do §6º mencionado anteriormente. Diversas concessionárias e associações do setor elétrico, incluindo a APINE, participaram da audiência, enviando suas contribuições. Dentro do documento enviado pela APINE, destaca-se o seguinte trecho: **“(...) Assim, entende-se que o grupo de custos socioambientais relacionados no Manual e que serão apresentados/divulgados no Balanço Social das Empresas, a partir de 2015, deva ser considerado no cálculo das tarifas como ‘Demandas da Administração Pública. O não reconhecimento desses valores inviabilizará a execução das atividades socioambientais dos empreendimentos de energia elétrica, causando prejuízos ao cumprimento da legislação vigente, comprometendo, inclusive, seu desempenho econômico’**”. Além disso, a APINE ainda sugere que caso a questão não seja contornada de imediato, a Aneel reconheça em caráter excepcional um adicional de tarifa para a cobertura dos custos socioambientais no próximo Reajuste Tarifário e até a próxima Revisão Tarifária Ordinária.

Apesar de todos os esforços das empresas e associações do setor, em dezembro de 2014, a Aneel publicou a Nota Técnica nº 078/2014-SRG-SRE/2014, que apresentou uma indefinição dentro da própria agência sobre a consideração dos custos socioambientais. De acordo com a nota, a SRG - Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração - afirmou entender necessário um adicional de receita para cobrir as despesas com demandas da administração, porém em forma de ressarcimento e não remuneração, para que os custos não sejam repassados ao preço. Dessa forma, afirma que as concessionárias seriam estimuladas a interagir com os órgãos da administração com vistas a adequar, minimizar ou evitar a aplicação das demandas. Já a SRE - Superintendência de Regulação Econômica - entende que remuneração ou ressarcimento não é aderente à separação contábil entre custos operacionais e investimento. Ainda afirma que caso os itens tenham característica de despesa operacional, já haveria cobertura pela GAG_{O&M}.

Por fim, em 16 de dezembro de 2014, foi publicada pela Aneel a Resolução Normativa nº 642/2014, contendo os procedimentos para regulação tarifária, o qual nada informa sobre as demandas da administração pública. O voto do relator informa que a Aneel entendeu mais adequado o encaminhamento proposto pela SRE, de modo que não será mais prevista receita adicional para demandas da administração pública.

Tendo então a não incorporação dos custos socioambientais como retorno do órgão regulador, o setor elétrico por meio do seu Fórum de Meio Ambiente (FMASE) está atuando com vistas a demonstrar suas preocupações diretamente ao mais alto escalão da Aneel e do Ministério de Minas e Energia. As apreensões do setor estão pautadas nos impactos da decisão de não remuneração no que tange à qualidade e continuidade dos empreendimentos, ou seja, na garantia de uma mínima condição de sustentabilidade empresarial aos concessionários. O FMASE apresentou, ao Diretor Geral da Aneel e ao Ministro de Minas e Energia, a necessidade de reavaliação dos cálculos e solicitou, em caráter excepcional, o reconhecimento dos custos socioambientais no próximo Reajuste Tarifário e até a próxima Revisão Tarifária Ordinária.

6.0 - CONCLUSÃO

Esse IT descreveu situações diferentes no desenvolvimento de um mesmo processo de internalização dos gastos socioambientais de empreendimentos do setor elétrico. Conforme relatado no último item, com relação à operacionalização dos conceitos produzidos e aprovados sobre gastos socioambientais, existe ainda um caminho a percorrer e o processo interativo está em andamento.

A mobilização técnica via associação de empresas tem se demonstrado uma via de atuação com desempenho satisfatório para alguns temas, principalmente se considerado que o sistema de audiências públicas oficializado pela ANEEL (e também por outras instituições) caracteriza-se por um mecanismo de consulta unilateral e de participação limitada.

Conforme ilustrado nos primeiros itens desse IT, a produção e consolidação de conhecimento técnico compartilhado entre agentes setoriais (em primeiro lugar em âmbito empresarial, e paralelamente informando os agentes institucionais e promovendo um debate técnico em âmbito setorial) propiciou, nesse caso particular, a utilização das audiências públicas como via de institucionalização do conhecimento produzido.

Os autores acreditam que a interação entre os agentes, públicos e privados, propicia o intercâmbio de conhecimento e o conhecimento das realidades diversas vivenciadas pelos órgãos reguladores e pelos concessionários. Da mesma forma, a produção de conhecimento compartilhado entre agentes que vivenciam a mesma realidade (em grupos de trabalho, workshops assistidos, etc.) evidencia argumentos comuns e reforça a explicação dos problemas cotidianos vivenciados pelas empresas. A conjugação de práticas comunicativas para a interação entre agentes governamentais e reguladores, empresas e outros setores da sociedade que conformam o campo de atuação do setor elétrico nacional, contribui para a consolidação de um setor de energia mais ágil e aderente a uma realidade dinâmica e complexa.

7.0 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) MUSTAFÁ, André Luiz e NUTI, Mirian Regini – “Analysis of Socio-Environmental Costs in the Operational Phase of Hydropower Projects in Brazil”. Revista EletroEvolução (n.63, junho de 2011).
- (2) APINE, Estudo para Elaboração de Proposta de Regulamentação dos Aspectos Socioambientais de Empreendimentos em Operação. NOTA TÉCNICA 001/2014, Dezembro de 2013.
- (3) ANEEL, Manual de Contabilidade do Setor Elétrico, versões, 2007, 2010 e 2015.
- (4) COMASE. GT Custos Ambientais Referencial para Orçamento dos Programas Socio-Ambientais. Vol. I Hidrelétricas; Vol. II Termelétricas; Vol. III Sistemas de Transmissão, s/data.

8.0 - DADOS BIOGRÁFICOS

Autor principal: **Mirian Regini Nuti**



Local e ano de nascimento: São Caetano do Sul, SP, 1958.

Local e ano de graduação / pós-graduação: Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais, especialização em Antropologia Social, Unicamp, 1976; Pós Graduação em Antropologia Social, PPGAS-Museu Nacional-UFRJ 1985, MBA/CEADE Fundação Getúlio Vargas, RJ 1996 e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional IPPUR-UFRJ, 2006.

Experiência profissional:

Antropóloga, doutora em planejamento urbano e regional. Experiência em pesquisa acadêmica e docência universitária. Técnica e gerente no Departamento de Meio Ambiente da Eletrobrás no período de 1989 a 2005. Coordenadora de grupos de trabalho interempresariais e no COMASE. Assessora da Superintendência de Meio Ambiente da EPE de 2005 a 2009. Coordenadora de Estudos de Inventário e Avaliação Ambiental Integrada. Participante do CEC3-Cigre e de grupos de trabalho internacionais do Cigré; ex-relatora do GIA-SNPTEE. Consultora no Brasil e no exterior na área de planejamento socioambiental, temas sociais e auditorias ambientais.

André Luiz Mustafá, Engenheiro Agrônomo graduado pela Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira da Universidade Estadual Paulista – FEIS/UNESP em 1989, pós – graduado (MBA) em Energia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – POLI/USP em 2007. Especialista em planejamento e gestão socioambiental, integra o quadro da Companhia Energética de São Paulo – CESP desde 1992, atualmente como Gerente de Licenciamento e Normatização. Coordenador do Grupo de Trabalho de Meio Ambiente da APINE – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica e membro efetivo do FMASE – Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico, exercendo a representação da Associação. Desde 2011 é Diretor Adjunto de Meio Ambiente da APINE. Secretário Executivo do Comitê de Estudo Desempenho Ambiental de Sistemas – CE C3 do CIGRÉ/Brasil e integrante da equipe de relatores do GIA – Grupo de Impactos Ambientais do SNPTEE.

Antonio Fonseca dos Santos

Engenheiro civil formado pela Universidade Federal do Paraná e Mestre em Hidrologia e Recursos Hídricos pela Colorado State University nos Estados Unidos. Engenheiro Hidrólogo da Superintendência de Planejamento da COPEL de 1980 a 1990 e Gerente de Meio Ambiente da Diretoria de Engenharia e Construção da COPEL de 1991 a 2001. Gerente de Meio Ambiente da Brascan Brasil de 2003 a 2007 e Diretor de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Brookfield Energia Renovável (antiga Brascan Energética) desde 2008. Prêmio de Engenheiro do Ano em Meio Ambiente e Sustentabilidade pelo Instituto de Engenharia do Paraná em 2009. Conselheiro do Conselho Nacional de Recursos Hídricos como representante do setor elétrico privado de 2009 a 2012. Consultor independente do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial. Conselheiro do Comitê Técnico da Hydrovision International. Desde 2004 é Diretor de Meio Ambiente da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia – APINE. Foi o primeiro coordenador do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico – FMASE, e hoje é conselheiro do Fórum.

Luiz Fernando Leone Vianna

Engenheiro Eletricista, foi Presidente do Conselho de Administração da Associação dos Produtores Independentes de Energia Elétrica - Apine (2004-2014); Membro do Conselho Temático de Meio Ambiente da CNI - Coema (2010 - 2011); Consultor na empresa Vianna Consultoria Ltda.; Conselheiro da Associação dos Produtores Independentes de Energia Elétrica - Apine (2001-2003); Membro do Conselho Paranaense de Recursos Hídricos (1997 - 2002); Membro do Mercado Atacadista de Energia - MAE e da Administradora do Mercado Atacadista de Energia - Asmae (1998 - 2001); Membro do Conselho Regional de Engenharia do Paraná (1999 - 2000) e Diretor da Duke do Brasil (1997 - 1998). Atualmente, é também Conselheiro no Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico - FMASE; Membro Fundador do Fórum das Associações do Setor Elétrico Brasileiro; e Vice-Presidente do Conselho Consultivo da Empresa de Pesquisa Energética - EPE/Concepe. É Diretor Presidente da COPEL desde 1º de janeiro de 2015.