

**SENDI 2004**  
**XVI SEMINÁRIO NACIONAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**

**Encargos da lei 9991 nas tarifas de energia elétrica – Conseqüências para contratos de desempenho nas atividades de eficiência energética.**

**ALMEIDA PRADO JR., F. A.**

**Pesquisador Dr da Escola Politécnica da USP / Sinerconsult Consultoria Treinamento e Participações Ltda.**

E-mail: [sinerconsult@uol.com.br](mailto:sinerconsult@uol.com.br)

**SILVA, A. L. R.**

**Professora titular Dra Fundação Armando Álvares Penteado/ Sinerconsult Consultoria Treinamento e Participações Ltda.**

E-mail: [anafaap@uol.com.br](mailto:anafaap@uol.com.br)

**Palavras-chave:** lei 9991, contrato de desempenho, tarifas, regulação.

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir as alternativas sobre a conveniência da inclusão dos encargos do contrato de concessão para com as ações de eficiência energética na tarifa regulada de energia elétrica.

Como decorrência dessa inclusão surgem desdobramentos dessa discussão relativas à possibilidade legal e moral de execução de contratos de desempenho que levem a recuperação do capital investido nestes programas.

Para todos aqueles que exercem atividades relacionadas com eficiência energética no Brasil, parece claro que as cláusulas dos contratos de concessão que determinam a eficiência energética como mandatória alterou de forma substantiva a possibilidade de projetos de a eficiência energética.

No entanto a inclusão dos encargos decorrentes dessa obrigatoriedade, prevista em lei desde julho de 2000, nas tarifas de energia elétrica, pode vir a comprometer a possibilidade de gestão dos planos de eficiência energética pela impossibilidade da implementação de contratos de desempenho.

Discute aspectos relacionados com o comprometimento da eficiência alocativa de recursos que poderá ocorrer se os contratos de desempenho deixarem de ser viáveis por questões legais e regulatórias.

Discute ainda alternativas, que se apresentam como possíveis para compatibilizar a inclusão dos encargos nas tarifas e a manutenção dos contratos de desempenho.

## **1. Histórico**

Os grupos que trabalhavam com ações de incentivo à Eficiência Energética no Brasil se depararam ao longo dos anos 80 e metade dos anos 90 com as barreiras típicas à inserção de ações de eficiência energética comuns a países desenvolvidos.

Nestas barreiras típicas encontra-se o desconhecimento do consumidor de energia sobre as reais possibilidades de um uso eficaz e eficiente da energia, as diferenças das taxas de atratividade entre o setor público e o setor privado, custos de transação para obtenção de pequenas melhorias, descasamento dos interesses de empreendedores de obras civis com o uso do equipamento resultante da construção e os custos de operação do futuro usuário da edificação, custos ambientais não efetivamente repassados para as tarifas e falta de oportunidades de financiamento para empresas de serviço de energia - ESCOs.

No Brasil o processo histórico produziu ainda efeitos mais perversos, na medida em que outras barreiras se agregaram às dificuldades usuais.

Para que se possa discutir estas outras dificuldades é necessário lembrar-se que as tarifas brasileiras sofreram fortes alterações em decorrência das políticas macroeconômicas.

O combate à inflação e mudanças profundas no endividamento externo do Setor Elétrico Brasileiro agravaram a situação econômica do País. A tarifa de energia elétrica na década de 70 chegou a US\$ 90 / MWh, e no final da década de 80 a US\$ 46 / MWh (Villa Verde, 2000). Esta lógica de formatação de tarifas produziu grande falta de incentivo para ações consistentes e duradouras de eficiência energética.

Esta situação ainda foi agravada pelo excesso conjuntural de energia elétrica, decorrente de previsões inconsistentes com os rumos da economia brasileira que apresentou sérias dificuldades ao longo dois anos 80 a tal ponto que este período é de forma recorrente denominado como a “década perdida”. Essa sobra de energia e a necessidade de reduzir importações, onde o componente petróleo tinha densidade provocou a oferta de energias interruptíveis como EGTD (Energia Garantida por Tempo Determinado), EST (Energia Elétrica de Sobra Temporária) e ETST (Energia Temporária para Substituição) que sinalizavam no sentido de incentivo a utilização de eletricidade face seu preço ser extremamente reduzido.

Esta possibilidade de ofertar sobras a preços baixos também dirigiu uma política industrial que privilegiou o uso de eletricidade em consumidores eletrointensivos sem que houvesse nenhuma preocupação das externalidades ambientais nas tarifas de eletricidade, que, aliás, deve-se também destacar foram praticadas em um modelo equalizado<sup>1</sup> desde 1974 até 1993.

Como se vê ao se analisar barreiras à eficiência energética, no Brasil, deve-se acrescentar outras variáveis que contribuem no sentido contrário ao desenvolvimento e à promoção dessas ações.

Esta situação era tanto mais grave na medida que o setor elétrico brasileiro está estruturado com base em operação interligada que exige elevados níveis de coordenação.

---

<sup>1</sup> Nesse período as tarifas eram iguais em todo território nacional independentemente de seu custo

A lei 8631/93 pode ser considerada como o marco divisor entre o setor elétrico, dito ultrapassado e um novo modelo que urgia construir. Esta lei propôs a desqualificação tarifária e o encontro de contas entre empresas.

No entanto as alternativas definidas nessa lei, não resolviam a questão da necessidade de novos investimentos para promover o crescimento do País.

Segundo Oliveira, citado por Villa Verde,

*“Surtem a partir daí algumas alternativas que colocam em cena a remodelagem e privatização do Setor, discutindo-se, por conseguinte, o papel do Estado, o da ELETROBRÁS, e o dos instrumentos de operação e planejamento do Setor. O diagnóstico da crise indicava estar a estrutura industrial monopolista e estatizada na origem do mau desempenho econômico da indústria da eletricidade, emergindo então uma proposta da sua desregulamentação e da introdução da concorrência como alternativa para sua organização industrial” (Oliveira, 1998, apud Villa Verde, 2000).*

No contexto desta análise há que se referenciar a criação do PROCEL- Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (mais tarde chamado Programa de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica), em 1986, como a primeira tentativa sistemática de promover o uso racional da eletricidade em nosso País.

A tabela 1 subsequente apresenta os principais indicadores que representam a eficácia do programa.

	1986-1995	1996	1997	1998
(1) Investimentos Aprovados (R\$ milhões)	63,5	50,0	122,0	159,0
(US\$ milhões)	61,6	46,7	109,9	135,9
(2) Investimentos já realizados (R\$ milhões)	47,3	19,6	40,6	50,4
(US\$ milhões)	45,9	18,3	36,6	43,1
(3) Energia Economizada e Geração Adicional (GWh/ano)	1.846	1.970	1.758	1977
(4) Usina Equivalente (MW) <sup>2</sup>	435	430	415	460
(5) Redução de Carga na Ponta (MW)	322	293	976	532
(6) Investimento Evitado (R\$ milhões)	870	860	830	920

**Tabela 1 Indicadores de desempenho do Procel, Fonte Procel 1999.**

Pode-se afirmar que a idéia de vinculação de investimentos a partir de receitas das concessionárias nasceu dos grupos atuantes no segmento da eficiência energética.

Estes grupos vinculados ao PROCEL / ELETROBRÁS e os vinculados a Secretarias de Estado de Energia, destacando-se Bahia e São Paulo, vivenciaram durante muitos anos o desenvolvimento de

<sup>2</sup> Valores calculados a partir da linha 3 com fator de capacidade típico das usinas hidroelétricas brasileiras, a saber 0,56 e considerando-se perdas típicas de T&D em 15%

iniciativas pioneiras no campo da Eficiência Energética. Dificuldades enfrentadas na ausência de recursos financeiros mostraram a esses grupos a necessidade de implementar, quando da efetivação da reforma institucional do setor elétrico, a criação de recursos definidos nos contratos de concessão das empresas a serem privatizadas.

A partir destas mudanças, a conservação de energia elétrica tomou um novo rumo, bastante diverso daquele até então empreendido, principalmente com relação ao suporte financeiro de seus programas e projetos.

Os agentes do setor, parceiros do PROCEL até então, pouco se empenharam ou contribuíram na busca dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento dos projetos. Coube à ELETROBRÁS o maior esforço de arcar com a parte mais substantiva dos investimentos efetuados, utilizando-se para tanto de recursos orçamentários próprios, ou ainda com iniciativas de destinar, promover e direcionar recursos da RGR para este tipo de ação. (Villa Verde, apud PROCEL, 1999).

Os primeiros contratos de concessão incluíram cláusulas de obrigatoriedade de investimentos na área de eficiência energética, mas por definição incompleta dos textos do contrato de concessão, elas se mostraram pouco efetivas.

As cláusulas dos contratos de concessão das distribuidoras de energia se tornaram efetivas a partir de 1997, quando várias concessionárias foram privatizadas e a ANEEL editou a primeira resolução regulamentando a obrigatoriedade de aplicação de 1% da receita líquida das concessionárias em programas de eficiência energética e em programas de P&D Pesquisa e Desenvolvimento.

A resolução editada pela ANEEL resolveu a questão de contratos com cláusulas dúbias e igualou a obrigatoriedade de compromissos para todas as concessionárias.

Posteriormente a ANEEL editou mais resoluções aprimorando as regras de aprovação de projetos e de partição de recursos por tipo de projeto. Finalmente novas resoluções foram editadas para dar guarida ao determinado na legislação que criou a obrigação legal de aplicação de recursos de diversos segmentos da economia em Pesquisa e Desenvolvimento.

Em julho de 2000 foi sancionada a Lei 9991/00 que alterou de forma significativa à destinação dos recursos de P&D embora tenha mantido intocada a soma de recursos vigentes, ou seja, ampliaram-se os recursos destinados à P&D e reduziram-se os recursos destinados à eficiência energética.

O conjunto completo das resoluções da Aneel pode ser encontrada no endereço eletrônico da Agência Nacional de Energia Elétrica: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br) . As demais legislações citadas podem ser encontradas no endereço eletrônico do Ministério da Ciência e Tecnologia : [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br) .

## **2. A Eficiência Energética Obrigatória.**

Como já discutido anteriormente, os primeiros contratos de concessão, tiveram problemas de redação e a cláusula padrão que hoje prevalece é transcrita abaixo:

*“Cláusula Quinta – Encargos da Concessionária*

*Quarta Subcláusula – A Concessionária implementará medidas que tenham por objetivo a conservação e o combate ao desperdício de energia, bem como pesquisa e desenvolvimento*

*tecnológico do setor elétrico, devendo elaborar, para cada ano subsequente, programa de incremento à eficiência no uso e na oferta de energia elétrica que contemple a aplicação de recursos de, no mínimo, 1% (um por cento) da Receita Anual (RAo), calculada segundo a Sexta Subcláusula da Cláusula Sétima. Deste montante, pelo menos ¼ (um quarto) deverá ser vinculado a ações especificamente ligadas ao uso final da energia elétrica e 0,1% (um décimo por cento) da Receita Anual (RAo) ser destinado à aplicação no Brasil em pesquisa e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico. É facultado à Concessionária a aplicação de montante superior a 1% (um por cento) da Receita Anual (RAo) no referido programa. Esse programa anual, que contém metas físicas e respectivos orçamentos, deverá ter como objetivo a redução das perdas técnicas e comerciais globais, bem como ações específicas voltadas ao uso da energia de forma racional e eficiente por parte dos consumidores e ser apresentado à ANEEL até 30 de setembro de cada ano<sup>3</sup>.*

***Quinta Subcláusula*** – *O programa anual previsto na Subcláusula anterior deverá ser analisado e aprovado pela ANEEL, até 31 de dezembro do ano da sua apresentação<sup>4</sup>. O descumprimento das metas físicas, ainda que parcialmente, sujeitará a Concessionária a uma multa limitada ao valor mínimo que deveria ser aplicado, conforme Subcláusula anterior. Havendo cumprimento das metas físicas sem que tenha sido atingido o valor mínimo estipulado na Subcláusula anterior, a diferença será obrigatoriamente acrescida ao montante mínimo a ser aplicado no ano seguinte, com as conseqüentes repercussões nos programas e metas”(ANEEL, 1998).*

Apenas para que se possa dar a exata dimensão da força transformadora da obrigatoriedade da aplicação desses recursos, a tabela 2 subsequente mostra que apenas no primeiro ano os recursos investidos em programas de eficiência energética suplantaram em 24,2% todos os investimentos efetivamente realizados nos programas desenvolvidos pelo PROCEL no período 1986-1998.

Em que pesem de forma importante a disponibilidade de recursos, outros benefícios de ganhos indiretos ao País foram identificados. Novamente reporta-se ao trabalho de mestrado de Villa Verde(2000) que elaborou lista extensa de benefícios:

#### ***a) Aumento da Competitividade do Setor Elétrico***

*A reestruturação do setor elétrico brasileiro e a conseqüente introdução de elementos de competição em nossa indústria de eletricidade fazem com que os programas de eficiência energética adquiram uma importância significativa na medida em que agem como poderosa ferramenta para modelar os mercados de forma a torná-los mais atrativos para as empresas.*

---

<sup>3</sup> Na verdade a data de apresentação dos programas depende das datas de assinaturas dos contratos, variando de empresa para empresa compreendendo, atualmente, ao período que vai de setembro à março.

<sup>4</sup> Qualquer que seja a data de apresentação, a ANEEL tem 90 dias para análise e aprovação dos programas.

<b>Concessionária</b>	<b>Mínimo a ser Aplicado (R\$ mil)</b>	<b>Valor Programa (R\$ mil)</b>
AES-SUL	5.843	5.845
BANDEIRANTE	15.997	18.004
CELPA	3.318	3.318
CEMAT	3.011	4.607
CEMIG	23.890	25.469
CERJ	7.350	20.134
COELBA	9.140	9.343
COELCE	5.438	6.817
COSERN	1.986	2.502
CPFL	15.928	16.202
ELEKTRO	8.144	8.473
ELETROPAULO	32.391	33.515
ENERGIPE	1.631	1.689
ENERSUL	2.555	5.643
ESCELSA	5.002	5.182
LIGHT	22.409	22.705
RGE	5.278	6.679
<b>TOTAL</b>	<b>169.311</b>	<b>196.126</b>

**Tabela 2 Valores de investimentos em Eficiência Energética ciclo1998- 1999.**

**Fonte: Villa Verde (2000)**

*A atitude anterior de simplesmente atender a demanda solicitada se transforma em intervenção direta sobre esta demanda e sua conseqüente adaptação aos meios disponíveis e à otimização dos investimentos.*

***b) Fidelização dos Clientes pela Concessionária***

*Num contexto de aumento da competição, a eficiência energética torna-se um elemento de diferenciação, apresentando-se como uma vantagem competitiva importante. A concessionária, ao diversificar e melhorar a qualidade de seus serviços e produtos, leva maiores benefícios aos consumidores, obtendo desta forma o reconhecimento do cliente, garantindo assim a fidelidade de seus clientes livres.*

Neste campo sabe-se de pelo menos algumas experiências onde a realização de programas de eficiência energética foram de fundamental importância para que clientes potencialmente livres deixassem de exercer esta alternativa e permanecessem como clientes cativos de concessionárias que

incluíram no seu relacionamento comercial ganhos indiretos produzidos pelos programas e portanto compensando ganhos relacionados com os preços finais de energia.

***c) Melhoria da Performance Empresarial da Concessionária***

*Havendo uma alocação dos recursos para áreas com maior índice de inadimplência, sobrecarga do sistema ou consumidores subsidiados, a eficiência energética se transforma em um meio de realizar negociações, recuperando receita e liberando energia para ser comercializada em áreas mais atrativas.*

*No que se refere à demanda, a modulação da curva de carga pode permitir maiores ganhos para a empresa, devendo sempre ser comparada com o custo da energia que a concessionária compra naquele mesmo horário e com os investimentos que seriam necessários ao atendimento daquela carga modulada. Há, portanto, um impacto positivo no desempenho empresarial em decorrência de Programas bem elaborados.*

***d) Redução das Despesas do Consumidor com Energia***

*Programas de conservação de energia permitem aos clientes optar por serviços e produtos que melhor atendam suas necessidades, levando freqüentemente à redução de suas contas de energia elétrica.*

Cabe observar que neste aspecto a satisfação do cliente aumenta podendo refletir no fator Xc, com conseqüências positivas para as revisões tarifárias periódicas das concessionárias.

***e) Redução da Taxa de Crescimento do Aumento da Tarifa de Energia Elétrica***

*Considerando que as medidas de eficiência energética adotadas nos Programas tenham um custo inferior à expansão, são incorporadas continuamente ao sistema medidas mais baratas que a expansão pura e simples, possibilitando que haja uma redução das pressões de custo sobre as tarifas.*

Acrescente-se a este fato que com a elevação recente das tarifas em níveis muito superiores aos da inflação e considerando-se ainda que a real parcela das distribuidoras é inferior a 30% da fatura final de energia, as inadimplências recaem sobre as distribuidoras que passa a ser a garantidora de fato dos encargos de geração, transmissão e de tributos e outros encargos. Desta forma a redução de contas de energia dos consumidores finais contribui para a redução do risco das distribuidoras.

***f) Transformação de Mercado: Redução dos Preços dos Equipamentos e Eletrodomésticos Eficientes.*** *O conjunto de Programas dá os primeiros passos na direção da chamada “transformação de mercado”. O aumento da demanda por equipamentos eficientes fortalece os acordos de melhoria de eficiência com os fabricantes de equipamentos elétricos, que, aliados ao Selo de Economia de Energia (PROCEL/INMETRO) e aos projetos de marketing em andamento, levam ao aumento da escala de produção e conseqüente redução de seus preços. Tais produtos se tornam então mais acessíveis e conhecidos pelos consumidores e têm*

*sua fatia de mercado ampliada. Este processo caracteriza-se por um ciclo virtuoso de melhorias contínuas e permanentes, levando à transformação do mercado para a utilização de equipamentos cada vez mais eficientes.*

Acrescente-se a este efeito transformador as conseqüências do advento da lei de eficiência energética no. 10.295 aprovada em 17 de outubro de 2001.

***g) Fortalecimento do Programa de Etiquetagem***

*Ao se realizar o processo de transformação de mercado, o Selo de Economia de Energia passa a ser referência para o consumidor para a aquisição de equipamentos. Paralelamente, gera-se um interesse dos fabricantes em realizar contínuas melhorias nos equipamentos, produzindo assim um aumento permanente e sustentável de investimentos com pesquisas e tecnologias que incrementem a eficiência energética dos equipamentos do País. Com isso, o Programa de Etiquetagem fica fortalecido, pois permanece interligado a dois pontos de interesse: aos consumidores procurando equipamentos eficientes e aos fabricantes melhorando seus equipamentos.*

Deve-se acrescentar ainda que de modo geral os programas de eficiência energética aprovados pela Aneel via de regra ao especificarem troca de equipamentos devem fazer opção mandatória por equipamentos que tenham selo de certificação do Procel, o que indubitavelmente garante um fortalecimento dos programas de etiquetagem no Brasil.

***h) Consolidação da idéia de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica***

*Arelado à questão da transformação de mercado, vem a consolidação da marca da eficiência elétrica. A idéia é associar uma marca impessoal e crível a projetos e ações que levem à eficiência energética. Nos Programas estão incluídos a realização de seminários, workshops, cursos, campanhas e outras atividades de marketing associados à estratégia de marketing do PROCEL. Consolida-se, desta forma, no Brasil, um símbolo de combate ao desperdício de energia elétrica reconhecido nacionalmente. A utilização deste símbolo, associado localmente aos símbolos das concessionárias, possibilita que a mensagem passada ao consumidor seja melhor compreendida, reduzindo o custo de implementação dos projetos.*

***i) Consolidação das ESCO's (Empresas de Serviços de Energia) e Criação de um Mercado de Negócios.*** *Os Programas, ao sinalizarem e construírem um mercado permanente em eficiência energética, levam ao surgimento de novos negócios e oportunidades para empresas prestadoras de serviço. São empresas brasileiras de engenharia novas ou tradicionais que, gradativamente, podem se transformar em empresas de serviço de energia criando, também, oportunidade para empresas internacionais atuarem no Brasil.*



*Um novo mercado se abre também para as concessionárias, com a oportunidade de atuarem como empresas de energia. Os projetos podem ser direcionados para clientes onde haja a possibilidade de recebimento de parte dos benefícios financeiros decorrentes da economia de energia obtida pelo consumidor, durante um determinado período de tempo. Há, portanto, a movimentação de uma nova área de negócios no país mobilizando competências e gerando novos negócios.*

O mercado de empresas de serviço de energia direcionado pelos programas de conservação mandatária é dos pontos mais importantes de benefícios indiretos na medida que cria capacitação e permite vislumbrar uma maior maturidade para o negócio Eficiência Energética no Brasil

#### ***j)Geração de Empregos***

*Apesar das dificuldades de mensuração, estudos demonstram que há um impacto positivo da eficiência energética na criação de novos postos de trabalho ( Villa Verde 2.000 apud SCHAEFFER E MACHADO, 1997). Por outro lado, percebe-se que há um interesse crescente das universidades e centros de formação de mão-de-obra na capacitação de profissionais de economia, engenharia, arquitetura e administração, na identificação, preparação e viabilização de ações que busquem a eficiência e a utilização racional de insumos e de recursos naturais.*

Destaca-se ainda o fato que os recursos destinados à Pesquisa e Desenvolvimento - P & D em decorrência da lei 9991/00 tem em uma de suas linhas básicas a possibilidade de projetos que contemplem a Eficiência Energética, bem como os recursos dos fundos de pesquisa também contam com rubricas destinadas ao aparelhamento das universidades e instituições de ensino, o que faz todo sentido com ênfase na implantação equipamentos e instalações prediais com foco na eficiência energética ou ainda de forma mais arrojada privilegiando laboratórios com especialização em temas conexos com a racionalidade do uso da energia.

***k)Impactos Ambientais Positivos: Redução na Emissão de Gases que Contribuem para o Efeito Estufa.*** *Como haverá uma mudança na estrutura da produção de energia elétrica nos próximos anos, com aumento da participação da geração térmica os projetos de eficiência energética, ao postergarem investimentos, contribuem para a redução da emissão de CO<sub>2</sub>. Este é um aspecto extremamente positivo para a negociação da posição brasileira em fóruns internacionais que tratam desses assuntos.*

Este tema ainda não apresentou até 2003 a evolução esperada, em grande parte em decorrência da posição assumida pelos EUA. No entanto na Conferência das Partes que ocorrerá em dezembro na Itália novos posicionamentos poderão ser tomados por nações como a Rússia lavando a ratificação do protocolo de Quioto, o que certamente valorizará as ações de eficiência energética quer por parte das concessionárias quer por parte de usuários finais de eletricidade.

### **3. O processo de revisão tarifária**

O processo de revisão tarifária periódico que visa estabelecer o reequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão vem sendo desenvolvido a partir ano de 2003 em mais de uma dezena de distribuidoras. A metodologia utilizada pela agência reguladora é complexa e sua discussão foge dos objetivos deste trabalho.

No entanto é exatamente pela sua concepção que surge a necessidade desta contribuição.

Os contratos de concessão têm em sua base de formatação de tarifas, duas componentes básicas: a parcela B compostas de custos gerenciáveis e que tem reajustes definidos por indexador definido no contrato de concessão e ainda um fator de incentivo denominado fator X e outra parcela denominada parcela A compostas de custos ditos não gerenciáveis e que tem garantia de repasse a tarifa visando o equilíbrio do contrato.

Foi a inclusão na parcela A dos efeitos da lei 9991 que regulamenta a aplicação dos recursos destinados à Eficiência Energética e a projetos de P & D, bem como aos fundos setoriais que chama a atenção para o debate. Apenas para exemplificar transcreve-se a nota técnica No. 150 destinada a explicitar valores adequados para a concessionária AES Eletropaulo, com nosso grifo.

#### ***TRIBUTOS***

*O valor dos tributos considerados no cálculo da Receita Requerida constante da Nota Técnica no 097/2003-SRE/ANEEL foi de R\$ 366.054.513,22, correspondente a PIS/PASEP/COFINS, no montante de R\$ 302.218.176,40, e P & D (Lei nº. 9.991, de 24 de julho de 2000), no montante de R\$ 63.836.336,82. A alteração do valor da Receita Requerida decorrente dos itens expostos alterou o valor do PIS/PASEP/COFINS para R\$ 304.338.510,75 e o valor relativo a P&D para R\$ 67.456.580,92. (Aneel, 2003).*

Há que se dar o necessário destaque ao fato que a Aneel ao inserir estes encargos na estrutura tarifária na verdade tem o amparo da lei 8987 de 1995 que estabelece em seu artigo 9º. conforme transcrição seguinte (nosso grifo)

*Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.*

*§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.*

*§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.*

*§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.*

Por outra parte, embora nos primeiros contratos de concessão, como já abordado anteriormente, as cláusulas eram dúbias, a partir de 1997, a Aneel corrigiu as redações dessas cláusulas e elas passaram a fazer parte inerente dos contratos, portanto poder-se-ia argumentar que desde o início para algumas modalidades estes encargos já eram vigentes e faziam parte do equilíbrio inicial, nesta ótica não faria sentido a inclusão na parcela A.

#### **4. O entendimento do problema**

O reconhecimento da inclusão dos valores a investir em Pesquisa e Desenvolvimento e em Eficiência Energética torna problemática a destinação dos recursos que poderiam ser atrelados a contratos de desempenho.

Podem surgir questionamentos como:

- Se os recursos estão incluídos no regime tarifário, inclusive no que tange ao enquadramento na parcela A, portanto com repasse automático no próximo ciclo de reajustes, então qualquer recuperação de receita na forma de contratos de desempenho (mesmo que de forma parcial como é hoje, de apenas 40% do total dos programas) estaria permitindo que a concessionária recebesse duas vezes pelo mesmo fato.
- Se os recursos estão diluídos no quadro tarifário, podem estar se verificando distorções como as decorrentes de um recurso “pago” por consumidores residenciais estar sendo destinado a consumidores industriais. Note-se que esta distorção permanece mesmo que a destinação dos projetos não permita a recuperação de receitas via contrato de desempenho
- Recursos “pagos” por consumidores de uma área de concessão podem ter destinação à outra área de concessão como já ocorreu em mais de uma oportunidade, quer no processo de fidelização de consumidores corporativos que possuem unidades consumidoras em muitas concessionárias ou ainda no processo de competição pelo mercado livre de energia elétrica. Portanto a tarifa paga por um consumidor poderia ser utilizada em benefício de outro até mesmo em área de concessão diferente. Novamente o impedimento de contratos de desempenho não estaria resolvendo esta distorção.
- Outras dificuldades surgiriam caso a Agência Reguladora opte por caminhos que levem a aplicação de recursos tão substantivos apenas na modalidade fundo perdido, pois o incentivo que leva à busca das forças criativas e de maior eficácia geral podem ser perdidas. Existe relativo consenso que o programa de doação de lâmpadas realizado em 2001 pouco teve de transformação permanente de mercado e seus resultados são muito pouco mensuráveis.
- A opção clara das concessionárias na medida que estes recursos estarão garantidos na parcela A e sem possibilidade de benefícios econômicos perceptíveis, será na direção de estratégias de mínimo esforço sem compromisso com resultados.
- Acrescente-se ainda, que se a Aneel buscar dar um tratamento proporcional aos segmentos de mercado para a realização de projetos a fundo perdido os programas serão tão complexos de

operacionalizar que será virtualmente impossível a realização de projetos de qualidade, bem como de extrema dificuldade para serem fiscalizados. Na verdade a Agência Reguladora estaria retornando às bases dos primeiros ciclos onde a previsão da destinação dos recursos era tão rígida que a operação se tornava complexa e não existiam recursos em abundância, face à multipartição dos mesmos. Prejudicava-se portanto a priorização de projetos efetivamente bons e de interesse das empresas e da sociedade em detrimento de uma partição eventualmente exagerada. Não está se levando em conta ainda a possibilidade que como o “market share” das classes de fornecimento não é estático ficaria dificultada a implementação de projetos plurianuais.

Desta argumentação fica evidente que pode - se estar gestando um retrocesso nos diversos benefícios identificados por Villa Verde como resultantes de uma nova modelagem para programas institucionais e para a política de eficiência energética nacional.

Este retrocesso se não é condizente com os avanços esperados de uma política pública, ainda contribui para a não consolidação de uma importante alternativa como um suprimento virtual de energia elétrica para anos futuros onde as perspectivas de abastecimento são mais difíceis, aliás, como discutido no item 4 deste trabalho.

Há que se destacar, no entanto, que a inclusão desses recursos nas tarifas é uma realidade.

Embora a Aneel tenha soberania para alterar este critério, a implementação de sua supressão do quadro tarifário não seria fácil, pois já foi implementada em mais de uma dezena de concessionárias e também porque propicia conforto econômico para as concessionárias em um momento de crise financeira.

Portanto, em face da problemática apresentada, é mister que se deva perseguir alternativas para preservar as conquistas já cristalizadas nas mudanças culturais e na consolidação de um mercado sustentável de bens e serviços de Eficiência Energética no Brasil.

## **5. Proposições**

Recomenda-se em nome da busca de maior eficiência econômica para o Brasil que não se abra mão das potencialidades de contratos de desempenho e da sustentabilidade de um mercado que só agora dá sinais de consolidação, após vários anos de aplicação da cláusula de eficiência energética obrigatória.

Há que se ter clara noção do problema inclusive porque a questão pode ser encarada como destinação de recursos públicos. Cada uma das alternativas subsequentes tem vantagens e desvantagens diante do fato consumado que se enfrenta.

- ***Obrigações de comprovação de viabilidade de projetos***

Nesta proposição as concessionárias para a execução dos projetos de eficiência energética deveriam ter como necessidade a comprovação de requisitos de viabilidade técnica e econômicos mais rígidos dos que os que vigem hoje. Este maior rigor nos critérios de elegibilidade pode preservar a necessidade da execução de bons projetos e da preservação mesmo que de forma indireta de uma competência que já está instalada na forma de empresas de serviço e de fornecimento de equipamentos mais eficientes. Não se pode deixar de observar que esta alternativa carece de uma força fiscalizatória que as agências

de regulação hoje não dispõem. Nesta alternativa não se está resolvendo problemas de equidade pelas diversas classes de atendimento comercial.

- ***Fundo de Projetos.***

Nesta alternativa os recursos seriam destinados a um fundo de projetos que licitaria entre as diversas concessões e sob responsabilidade de execução das concessionárias os projetos que tivessem aderência com uma política pública de eficiência energética a ser definida pelo Ministério de Minas e Energia ou a seu cargo por Secretarias de Estado de Energia. Neste caso o poder público definiria as metas e o mercado a contemplar e a concessionária seria o executor e o financiador. Não se pode deixar de comentar que a formatação de fundos de financiamento de projetos tem sido vítima de ações de contingenciamento por parte de autoridades da área financeira em buscas de cumprimento de outros objetivos de governo vinculados à política macroeconômica. Nesta vertente seria necessário discutir-se salvaguardas necessárias que permitissem preservar a real aplicação dos recursos em projetos de eficiência energética.

- ***Contratos de desempenho com o setor público***

Esta alternativa contempla a obrigatoriedade de aplicação de uma parcela dos orçamentos destinados aos planos de eficiência energética voltados para prédios públicos que teriam aferida sua eficácia na destinação dos recursos pela obrigatoriedade da remuneração da concessionária pela modalidade de contrato de desempenho.

Assim uma parcela dos recursos destinada a prédios da administração direta ou indireta poderiam ser objeto de recuperação do investimento por parte da concessionária e por ocasião das revisões tarifárias periódicas seriam contabilizados como contribuintes da modicidade tarifária. A concessionária teria como benefício o capital de giro no intervalo entre revisões tarifárias e poderia ser beneficiada pelo estabelecimento de critérios de elegibilidade, onde apenas entidades adimplentes poderiam se candidatar aos recursos da eficiência energética. Para implementação de soluções nesta vertente existem obstáculos referentes à lei das Licitações.

Como se sabe a legislação brasileira não permite que os órgãos públicos contratem serviços e materiais sem as respectivas dotação e provisão orçamentárias (art. 7º, § 2º, incisos II e IV e § 3º, da Lei nº 8.666/93).

Uma alternativa a esta restrição permitiria que toda uma gama de prédios públicos pudesse ser priorizada, onde muitas vezes as oportunidades de ganho de eficiência são ainda maiores que no setor privado, muitas vezes em razões de diferentes carências de orçamento, como por exemplo, hospitais, e demais aparelhos de atendimento ao público.

Como outro exemplo do potencial deste tipo de contrato pelo serviço público, cita-se a efficientização da Esplanada dos Ministérios, realizada em 1997/98, através de projeto-piloto. A execução do projeto proporcionou uma economia de energia anual de 12 GWh/ano e de recursos da ordem de R\$ 1.750 mil, representando uma redução de 25% das despesas anuais com energia elétrica dos Ministérios participantes. O retorno médio dos investimentos ocorreu em dez meses.

- ***Reaplicação de recursos***

Nesta alternativa as concessionárias poderiam aplicar contratos de desempenho sobre a totalidade dos recursos a investir, mas precisariam reaplicar de forma adicional parte desses recursos no ano seguinte. Esta alternativa permitiria que houvesse um incentivo para a busca de eficiência na medida que uma parcela, exemplificando 50% poderia ser recuperada e capturada como ganho da concessionária até a próxima revisão tarifária e os outros 50% (no mesmo exemplo) serviriam para aumentar o volume de recursos a empregar em programas de eficiência energética.

Esta alternativa teria três ganhos importantes: incentivo de programas eficientes, modicidade tarifária na ocasião das revisões e aumento do volume de recursos a aplicar. Ressaltamos que estas regras tal como proposto neste texto representa apenas um delineamento geral que requereria o detalhamento através de resoluções da agência reguladora.

- ***Mecanismo do Fator X***

Esta alternativa contempla definir uma estratégia similar a definida para o estabelecimento do fator **Xc**, que beneficia ou penaliza as concessionárias caso estas sejam bem ou mal avaliadas pelos seus consumidores na pesquisa de satisfação realizada anualmente pela Aneel na consolidação do índice denominado IASC- Índice Aneel de Satisfação do Consumidor.

Nesta modalidade a concessionária seria compelida a tentar recuperar o maior valor possível através de contratos de desempenho de seu volume de recursos destinados à eficiência energética obrigatória. Os projetos teriam índices mínimos de eficiência econômica para serem considerados elegíveis e existiria um fator Xee (fator X de eficiência energética) que provocaria incentivos no reajuste tarifário. Apenas para dar aspecto didático a este texto de discussão sem se pretender definir números definitivos à proposta:

A concessionária que não recuperar 50% dos investimentos em contratos de performance dos valores aplicados seria penalizada com um fator Xee que diminuiria seu reajuste da parcela B em 0,2%. De outra parte recuperações de receita superiores a 50% e inferiores a 75% aumentariam o reajuste em 0,1% e superiores a 75% em 0,2%.

Os valores recuperados poderiam ter dois destinos não excludentes: aumento dos recursos a aplicar no ano seguinte e contribuição para a modalidade tarifária no ciclo subsequente.

Há que se reconhecer que esta alternativa é a mais agressiva entre as demais já apresentadas nos itens anteriores, tendo contra si aspectos de complexidade da formulação de regulamentos e da própria fiscalização do programa e de seus efeitos. Por outro lado poderia dar uma dinâmica competitiva extremamente atraente para o mercado de produtos e serviços de eficiência energética, além de contribuir de forma efetiva para a modicidade tarifária.

## **6. Conclusões**

A Aneel e o MME possuem um grave problema a enfrentar, que pode, se não devidamente equacionado, contribuir para o retrocesso de toda uma gama de atividades de promoção da eficiência energética cujos resultados avançaram mais no País nos últimos 5 anos do que em todas as ações

promovidas desde que o tema ganhou importância na década de 70 quando da ocasião dos choques do petróleo.

Não é demais citar que o momento é grave e que um programa da envergadura da Eficiência Energética e seus desdobramentos não pode ser dependente de questões meramente conjunturais, mas sim delineada em de acordo com uma diretriz maior emanada de uma Política Nacional. Não sendo assim perde-se a oportunidade de estabelecer metas e um programa de longo prazo que possa efetivamente transformar o mercado e estabelecer uma nova rota de desenvolvimento em relação ao uso final de energia e aos benefícios daí decorrentes.

Esses benefícios somente serão alcançados em sua plenitude se ocorrer a necessária articulação entre agentes, que propicie “escala” ao processo e daí os ganhos de maior eficácia decorrentes.

Nessa escalada de rede auto sustentável: concessionárias, consumidores de energia, fabricantes de equipamentos, consultorias, empresas de serviço de energia atuam juntas e propiciam ganhos conjuntos que se refletem para a sociedade, inclusive na forma da redução do chamado “custo Brasil”. A retirada de incentivos de mercado poderá quebrar um círculo virtuoso que vinha se consolidando nestes últimos cinco anos.

Cabe observar que recentemente as proposições em discussão sobre uma nova reforma institucional do setor elétrico podem contribuir para ampliar de forma substancial a problemática aqui analisada.

## **7. Bibliografia**

- Cowart, Richard – **Efficient Reability- the critical role of demand side resources in Power systems and Market**, NARUC, 2001,EUA.
- Ministério de Minas e Energia – **Política nacional de Eficiência Energética – texto de discussão**, versão preliminar, Brasília , 2003.
- Villa Verde, Victor de Souza – **A conservação de energia elétrica no novo modelo institucional do setor elétrico brasileiro**, dissertação de mestrado, UFRJ, Rio de janeiro, 2000.
- Greiner, Peter- **Bases para um modelo auto regulador para o setor elétrico brasileiro**, tese de doutorado FGVSP, São Paulo, 1994.
- Aneel – **Resoluções diversas**, Brasília, datas diversas.