

# Energia: o Desafio das Agências Reguladoras

Realização



Instituto de Eletrotécnica e Energia  
Universidade de São Paulo

Apoio



Fevereiro de 2007

Realização



Apoio



## Instituto de Eletrotécnica e Energia da USP

Coordenação: Prof. Virgínia Parente  
Pesquisadores: Érico Henrique Garcia de Brito\*  
Erik Eduardo Rego\*  
Fernando Mario Marques\*  
Hirdan Katarina de Medeiros\*  
Margareth de Oliveira Pavan\*  
Mônica Landi\*  
Paulo Henrique Funchal\*  
Rinaldo Caldeira Pinto\*  
Thomas Brieu\*

*\* Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo*

## Instituto Acende Brasil

Presidente: Claudio J. D. Sales  
Diretor Executivo: Eduardo Müller Monteiro

**A íntegra deste estudo está disponível em:**

- [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)
- seção “Estudos”

# Sumário

---

---

## 1. Introdução

2. Contexto histórico, o que são e para que servem as agências reguladoras

3. A lei e a prática da regulação em energia no Brasil

4. Análise da Lei Geral das Agências: avanço ou retrocesso?

5. Propostas

---

# Objetivo Principal

---

O principal objetivo deste trabalho é fazer uma **análise crítica** sobre o papel e o desempenho das **agências reguladoras brasileiras** (ARs), com foco naquelas que atuam no setor de **energia elétrica**, visando a gerar **contribuições objetivas** para um novo desenho institucional voltado ao desenvolvimento do país.

# Objetivos Gerais

---

- ✓ Fornecer um panorama sobre a evolução histórica da regulação no mundo e o papel das ARs
- ✓ Comparar as leis de criação das ARs, com foco na Aneel, com suas respectivas práticas
- ✓ Analisar o Projeto de Lei (PL) 3.337/04, conhecido como “Lei Geral das Agências” e oferecer sugestões ao seu aprimoramento

# Motivação e Relevância (1)

---

**Por que discutir o papel das ARs?**

**Porque ainda há controvérsia sobre a finalidade e utilidade das mesmas:**

- ✓ **Quarto poder?**
- ✓ **Desperdício de verbas públicas?**
- ✓ **Fonte de desmando?**

## **Motivação e Relevância (2)**

---

**Por que analisar o Projeto da Lei Geral das Agências?**

**Porque, neste momento em que o referido Projeto de Lei (PL 3.337/04) tramita no Congresso Nacional, abre-se uma janela de oportunidade única para a formulação de um Projeto de Lei mais robusto, voltado ao crescimento do país.**

# Sumário

---

1. Introdução

2. Contexto histórico, o que são e para que servem as agências reguladoras

3. A lei e a prática da regulação em energia no Brasil

4. Análise da Lei Geral das Agências: avanço ou retrocesso?

5. Propostas

---

# Evolução Histórica da Regulação no Mundo



# Regulação Econômica

Estado

Regulação

Economia

## □ Regulação Econômica:

- “Ação do Estado para impor restrições e influenciar as opções dos agentes econômicos no processo de tomada de decisão”

## □ Regulamentação X Desregulamentação:

- Definição a partir da antítese (por retirar o Estado é preciso regular)
- Privilegia uma dicotomia inexistente (mercado X sociedade, mas o mercado se confunde com a sociedade)
- Foi justo a desregulamentação (desestatização) que deu impulso a regulamentação

# Evolução da regulação no Brasil

---

- ✓ Nos **anos 80**, nos **países industrializados**, teve início o debate sobre a **crise e reconstrução do Estado**
- ✓ O debate ficou mais crítico com o fenômeno da **estagflação**, diante da qual as **políticas Keynesianas**, **já não surtiam mais efeito** sobre o PIB e ainda agravavam os efeitos da inflação
- ✓ No **Brasil**, iniciou-se na **década de 90**, a discussão para tornar o **Estado mais eficiente**, eficaz e efetivo e a necessidade de **revisão de seu papel** nas relações com a sociedade e o mercado

# Inflação Anual Brasileira nas décadas de 80 a 2000

O fim da inflação levou ao fim do financiamento do governo via imposto inflacionário, reduzindo abruptamente sua disponibilidade de recursos



# Brasil: ARs criadas no contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado

---

## Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995):

- **Diagnóstico da crise do Estado** (crise fiscal, no modo de intervenção no mercado e do próprio aparelho do Estado)
- **Delineamento das funções** necessárias num contexto de globalização econômica
- **Viabilização do atendimento das demandas sociais** e a inserção **competitiva** do país nos mercados internacionais



### Revisão da Estrutura do Estado:

- Promotor e **Regulador** do desenvolvimento
- **Formulador** e avaliador de políticas públicas

# Autonomia e Independência

## Agências e Leis de Criação

<b>Agência Reguladora</b>	<b>Previsão na CF</b>	<b>Lei</b>	<b>Decreto</b>	<b>Ministério a que se vincula</b>
<b>ANEEL</b> (Agência Nacional de Energia Elétrica)	<b>Não</b>	<b>9.427/96</b>	<b>2.335/97</b>	<b>Minas e Energia</b>
<b>ANP</b> (Agência Nacional do Petróleo)	<b>Art. 177, § 2º, III</b>	<b>9.478/97</b>	<b>2.455/98</b>	<b>Minas e Energia</b>
<b>ANA</b> (Agência Nacional de Águas)	<b>Não</b>	<b>9.984/00</b>	<b>3.692/00</b>	<b>Meio Ambiente</b>

# Sumário

---

1. Introdução
2. Contexto histórico, o que são e para que servem as agências reguladoras
3. A lei e a prática da regulação em energia no Brasil
4. Análise da Lei Geral das Agências: avanço ou retrocesso?
5. Propostas

# Lei e Prática: Dimensões analisadas

---

## Objetivos:

- Comparar a norma jurídica e a realidade institucional
- Verificar equilíbrio de interesses entre governo, consumidores e empresas
- Analisar avanços ou retrocessos do Projeto de Lei

## Dimensões analisadas:



# Autonomia e Independência

## Conceituação



- ✓ Autonomia e Independência são requisitos para **atração e manutenção de investimentos privados** em infra-estrutura: segurança aos investimentos realizados e por realizar
- ✓ **Falta de autonomia e independência elevam o risco e encarecem o custo de capital**
- ✓ A agência reguladora **precisa deter autoridade e os meios** para assegurar os interesses:
  - dos consumidores
  - das empresas reguladas
  - do governo

# Autonomia e Independência

## Condições Necessárias

---

1. **Autonomia financeira:** mecanismos para obter e assegurar suas próprias fontes de recursos
  2. **Não-subordinação hierárquica a instâncias do governo**
  3. **Recursos Humanos independentes:** corpo técnico independente, qualificado e estável
    - 3.1 **Quadro diretivo:** forma de **escolha** dos diretores, **alternância, duração e estabilidade** dos mandatos
    - 3.2 **Corpo de funcionários:** processo de **seleção e qualificação, plano de carreira e quarentena** dos gerentes e coordenadores
-

# Autonomia e Independência

## Autonomia Financeira nas Leis de Criação

---

A autonomia financeira das agências que atuam em energia está assegurada por **taxas e royalties**:

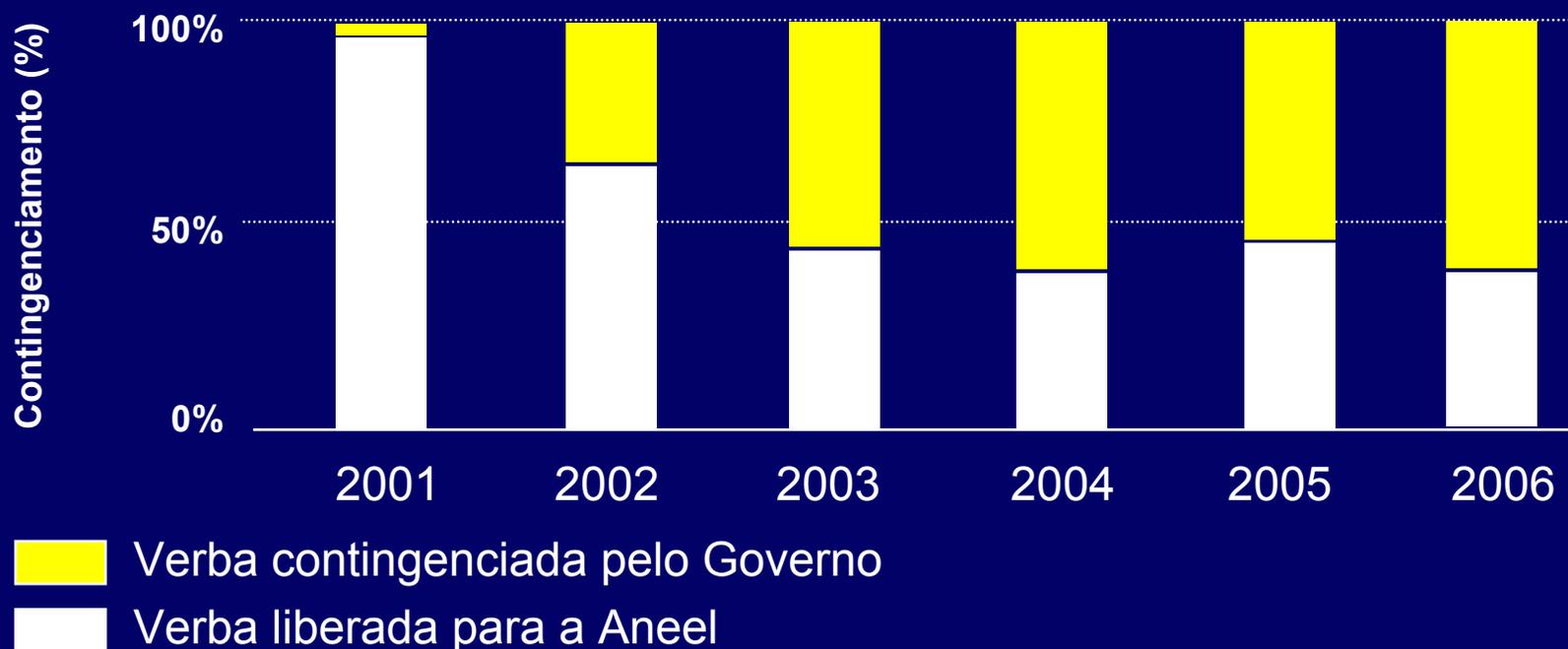
- **ANEEL**: primordialmente **taxa de fiscalização sobre os serviços de energia elétrica**
- **ANP**: além de **taxas setoriais**, parte dos **royalties** advindos das atividades de E&P de petróleo e gás

- 
- ✓ **Na prática**, os recursos têm sido **retidos (contingenciados)** pelo governo
  - ✓ **Conseqüência**: **incapacidade das ARs para realizar suas tarefas** (fiscalização dos setores regulados)

# Autonomia e Independência

## Autonomia Financeira nas Leis de Criação

Aneel [R\$ Milhões]	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Orçado	162	175	202	219	271	309
Liberado	161	112	86	86	124	117
Contingenciamento	< 1%	36%	57%	61%	54%	62%



# Autonomia e Independência

## Processo Regulatório e Independência Decisória

---

- ✓ Tem-se observado na prática uma **contínua pressão do governo sobre as decisões das agências**, o que resulta na maioria das vezes em **intervenção**
  
- ✓ Pode-se assim constatar que as agências **não são tão independentes como pretendiam as suas próprias leis de criação**:
  - Exemplo 1: o embate entre **Aneel e MME** no 1º Ciclo de Revisão Tarifária das Distribuidoras de Energia Elétrica (2003/2004), quando o MME publicou a Portaria nº. 116 de 2003, que, entre outros dispositivos, determinou que o **índice de reposicionamento tarifário não deveria superar o IGP-M** acumulado para o período
  
  - Exemplo 2: a **pressão do MME**, em fins de 2006, para que a Aneel **não reduzisse a contabilização da energia firme das usinas térmicas** movidas a GN

# Autonomia e independência

## Quadro Diretivo e Vacância

---

- ✓ Na **Lei de Criação**: Aneel composta por **cinco diretores**, em **regime colegiado**, com mandatos de **quatro anos**, não coincidentes
- ✓ **Objetivo da Lei**: **autonomia e independência** aos gestores, no seu nível hierárquico mais elevado
- ✓ Na **prática**: autonomia comprometida por vários fatores. Dentre eles: **demora no processo de indicação e nomeação** dos diretores das agências (fruto da disputa política entre partidos)
- ✓ Ao permanecer incompleta por longos períodos: **enfraquecimento do regulador e paralisia decisória**

# Autonomia e independência

## Quarentena

---

- ✓ **Lei de criação da Aneel**: mecanismo claro de **Quarentena para Dirigentes** (ex-dirigente, por doze meses após o fim de seu mandato, não pode prestar serviços aos agentes regulados)
- ✓ **Objetivo**: reduzir a possibilidade de o ex-dirigente dispor de informações que possam favorecer os agentes regulados
- ✓ Entretanto, há uma série de **outros cargos** de importância decisória para os quais **não há exigência** de quarentena de qualquer espécie

# Autonomia e Independência

## Salários e Plano de Carreira

---

- ✓ As agências reguladoras, desde sua criação, têm se mostrado **pouco atrativas para quadros de elite** (2ª ou 3ª opção profissional)
- ✓ Os **salários baixos reduzem o incentivo à formação de corpo estável de funcionários de carreira** que permaneçam e evoluam nas e com as agências
- ✓ As agências também **vêm perdendo seus funcionários para o setor privado, justo quando esses funcionários estão mais maduros e aptos para contribuir com a atividade de regulação**

# Transparência e Publicidade

## O Objetivo e as Práticas



- ✓ **Objetivo da Transparência e Publicidade: clareza e eliminação de arbitrariedade** na emissão dos atos que afetam direitos dos agentes econômicos envolvidos
  
- ✓ **Práticas Positivas da Aneel:**
  - Atos precedidos de **audiências públicas**
  - **Reuniões de diretoria públicas**
  
- ✓ **Práticas Não Positivas da Aneel:**
  - **Audiências públicas complexas com prazos insuficientes** para contribuições dos participantes
  - **Falta de retorno e justificativa** sobre contribuições não acatadas pelo regulador

# Responsabilização e Prestação de Contas



- ✓ **Art. 7º da Lei 9427/96: administração Aneel é objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo (MME), e encaminhado para o Tribunal de Contas da União (TCU)**
- ✓ **Na prática a prestação de contas por meio do contrato de gestão não é um mecanismo efetivo.** Desde o início de seu funcionamento, a partir de 1998, a Aneel assinou apenas um contrato de gestão com o MME, em 1998
- ✓ **Torná-lo efetivo pode ser um erro: um plano de metas (muitas delas quantitativas) para um órgão regulador pode gerar distorções**

# Descentralização



- ✓ **Objetivos da descentralização:**
  - **Maior alcance geográfico** do regulador
  - **Alinhamento às especificidades locais**
  - **Maior percepção da presença do regulador** junto à **Sociedade**
  - **Maior eficiência na fiscalização** e proteção ao consumidor
  
- ✓ **Atividades descentralizáveis:**
  - **fiscalização**
  - **apoio à regulação** dos serviços e instalações de energia elétrica
  - **mediação local de conflitos** entre os agentes regulados e entre esses e os consumidores, por meio de suas ouvidorias

# Descentralização (Continuação)

---

- ✓ **Requisitos para a descentralização:**
  - **transparência**
  - **participação dos consumidores**
  - **plena informação e educação** sobre os processos regulatórios
  
- ✓ **Como é implementada pela Aneel:**
  - **convênios de cooperação** com as agências reguladoras estaduais credenciadas (15 convênios)
  
- ✓ **Fatores que têm prejudicado a descentralização:**
  - **Contingenciamento** de recursos
  - **Influências políticas** na direção das agências estaduais
  - **Conflitos pontuais com o regulador central**, inclusive em termos de sobreposição de competências

# Sumário

---

1. Introdução
2. Contexto histórico, o que são e para que servem as agências reguladoras
3. A lei e a prática da regulação em energia no Brasil
4. Análise da Lei Geral das Agências: avanço ou retrocesso?
5. Propostas

# Avanço ou Retrocesso?

---

- ✓ **Projeto de Lei:**
  - **Avanços potenciais tímidos** em relação às leis existentes
  - **Retrocessos potenciais graves**
- ✓ **Autonomia Financeira, Não-vacância e Descentralização:** o PL é apenas numa **carta de “boas intenções”**, sem forjar os instrumentos para sua imposição
- ✓ **Ouvidoria e Contratos de Gestão:** o PL pode representar um grave **retrocesso**, pois essas medidas **comprometem a Autonomia e a Independência das ARs**

# Avanço ou Retrocesso? (Continuação)

---

## O Projeto de Lei e a Nomeação dos Dirigentes:

- **Mantém a natureza especial conferida às agências reguladoras: mandato fixo de seus dirigentes e autonomia financeira e administrativa (Art. 3º)**
- **Prevê a vinculação do mandato do diretor-geral das agências aos dos Presidentes da República, o que foi mantido no Art. 27º do substitutivo**

# Avanço ou Retrocesso? (Continuação)

---

## O Projeto de Lei e a Nomeação dos Dirigentes:

- Artigo 27, § 4º: “O mandato do Presidente encerrar-se-á entre os dias 1º de janeiro e 30 de junho do 2º ano de mandato do Presidente da República”
- Atribui, portanto, ao Presidente da República a **prerrogativa** de escolha dos presidentes das agências reguladoras que atuarão **durante a maior parte de seu mandato**
- Essa nova regra geral permite ao Chefe do Executivo observar a atuação do regulador por aproximadamente um ano. Caso a atuação política do dirigente a ser substituído vá ao encontro das pretensões governamentais, pode o Presidente decidir reconduzi-lo ao cargo. **Potencial de captura**

# Sumário

---

1. **Introdução**
2. **Contexto histórico, o que são e para que servem as agências reguladoras**
3. **A lei e a prática da regulação em energia no Brasil**
4. **Análise da Lei Geral das Agências: avanço ou retrocesso?**
5. **Propostas**

# Diagnóstico Geral

---

## Lei Atual e Prática Regulatória

---

- **Baixa autonomia financeira**
- **Fragilidade nos Recursos Humanos**
- **Conflito de competências com Ministérios e outras Instituições**

## Projeto de Lei 3.337/04

---

- **Ausência de Soluções para os Problemas Atuais**
- **Avanços Tímidos**
- **Sérias Ameaças de Captura**

## Implicações

---

- **Independência e Capacidade Decisória sob ameaça**
- **Comprometimento da Qualidade da Regulação**
- **Diminuição e/ou Encarecimento dos Investimentos em Infra-estrutura**

# Propostas

---

- 1 - Autonomia Financeira**
- 2 - Não-vacância do Corpo Diretivo**
- 3 - Permanência e Alternância do Corpo Diretivo**
- 4 - Sabatina e Não-vacância para as ARs Estaduais**
- 5 - Quarentena para Corpo Gerencial**
- 6 - Plano de Carreira e Salários Competitivos**
- 7 - Universalização das Audiências e Reuniões Públicas**
- 8 - Prazo e Retorno Mandatório para as Contribuições**
- 9 - Descentralização**
- 10 - Responsabilização e Prestação de Contas perante o Congresso**

# 1 – Autonomia Financeira

---

- ✓ Abolição, na forma de Lei, do contingenciamento dos recursos das ARs
- ✓ Que os recursos destinados às ARs advenham de uma **contribuição**, e **não de um imposto ou taxa**, pois as contribuições, diferentemente dos impostos, possuem uma destinação específica (vide a CIDE): as Agências Reguladoras possuem **objetivos de longo prazo**, dentre os quais o de gerar condições para o crescimento da oferta de energia

## 2 – Não-vacância do Corpo Diretivo

---

- ✓ A **não-vacância**, ou seja, que não haja, por lei, a possibilidade de vacância. Assim:
  - em até 6 meses antes do final do mandato de cada diretor, seu sucessor deverá ser indicado pelo Poder Executivo
  - em até 3 meses, ele deverá ser sabatinado pelo Congresso
  - em caso de evento inesperado que gere atraso, o atual ocupante de cargo de diretor deve permanecer no cargo até que o próximo o assuma

# 3 – Permanência e Alternância do Corpo Diretivo

---

- ✓ **Mandatos mais longos** com a possibilidade de **recondução limitada**
  - a exemplo do que ocorre em outros países do mundo e em instituições como os Bancos Centrais (que também exercem papel de regulação)
  - por se tratar de temas complexos, acredita-se que com o passar do tempo o corpo diretivo tenderá a ficar melhor preparado para futuras decisões
- ✓ **Escolha de diretores de forma mais espaçada**, de forma que num mesmo governo não seja possível uma troca completa dos membros do corpo diretivo (sinalização de continuidade e independência das ARs em relação ao Executivo)

## 4 – Sabatina e Não-vacância para as ARs Estaduais

---

- ✓ A adoção de processo semelhante ao da escolha dos diretores das ARs federais, ou seja, um **ritual de passagem** pela sabatina na Câmara local de forma que:
  - aumente o custo de transação e as formas de **pressão** sobre a ocupação de um cargo de perfil mais **técnico** por candidatos de perfil exclusivamente **político**
  - **não ocorra vacância**, com a organização programada entre saída de diretores cujos mandatos vencem e entrada daqueles com tempo hábil para a sabatina e demais etapas (**indicação, sabatina e nomeação**)

# 5 – Quarentena para Corpo Gerencial

---

- ✓ A **obrigatoriedade de quarentena**, não apenas para o corpo diretivo, mas **também** para o **corpo técnico gerencial**, em posições de coordenação
  - Tal medida visa não apenas **preservar a independência** do corpo técnico como um todo como também baixar a atratividade e **aumentar os custos de transação** da contratação de um técnico de nível gerencial por uma das empresas reguladas

# 6 – Plano de Carreira e Salários Competitivos

---

- ✓ A adoção de um **plano de carreira** que assinale com a perspectivas de compensações
- ✓ **Salários competitivos, equiparáveis aos mais elevados da administração pública**, dentre os quais tome-se como exemplo os dos fiscais da Receita Federal ou do Banco Central, dentre outros

# 7 – Universalização das Audiências e Reuniões Públicas

---

- ✓ **A adoção da prática de audiências e reuniões de diretoria de forma pública para todas as demais Agências Reguladoras, conforme prática já adotada pela Aneel**

# 8 – Ampliação de Prazo e Retorno Mandatário para as Contribuições

---

- ✓ **A ampliação do prazo para as audiências públicas,** por abordar matérias complexas que requerem maior tempo para compreensão e manifestação por parte dos agentes interessados
- ✓ **A obrigatoriedade de resposta das Agências Reguladoras às sugestões dos agentes,** explicando as razões pelas quais o Regulador acatou ou não uma dada a sugestão

## 9 – Descentralização

---

- ✓ **Celebração de convênios entre as ARs federais e as estaduais**, estabelecendo claramente as suas respectivas funções, de forma a não haver superposição de competências
- ✓ **Garantia da autonomia financeira das ARs estaduais**, no mesmo espírito que se procura garantir a das ARs federais, de forma que as primeiras não fiquem subjugadas às segundas, nem a quaisquer outras instâncias do governo

# 10 – Responsabilização e Prestação de Contas perante o Congresso

---

- ✓ **Abolição das figuras de Contrato de Gestão e de Ouvidoria nos termos do PL 3337/04**
- ✓ **Estabelecimento de prestação de contas (*ex-post*) perante o Congresso**
- ✓ **Manutenção da ouvidoria nos moldes atuais como canal de garantia de participação**

Realização



Apoio



## Instituto de Eletrotécnica e Energia da USP

Coordenação: Prof. Virgínia Parente  
Pesquisadores: Érico Henrique Garcia de Brito\*  
Erik Eduardo Rego\*  
Fernando Mario Marques\*  
Hirdan Katarina de Medeiros\*  
Margareth de Oliveira Pavan\*  
Mônica Landi\*  
Paulo Henrique Funchal\*  
Rinaldo Caldeira Pinto\*  
Thomas Brieu\*

*\* Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo*

## Instituto Acende Brasil

Presidente: Claudio J. D. Sales  
Diretor Executivo: Eduardo Müller Monteiro

**A íntegra deste estudo está disponível em:**

- [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)
- seção “Estudos”

---

As análises, interpretações, conclusões e recomendações expressas neste documento são de inteira responsabilidade dos autores e não necessariamente representam as posições da Universidade de São Paulo. Representam uma contribuição de uma parcela de seus pesquisadores à sociedade.