

**Comissão Geral para debater as
Agências Reguladoras**



O Desafio das Agências Reguladoras

Claudio J. D. Sales

Presidente

Instituto Acende Brasil

Câmara dos Deputados

Brasília, 15 de agosto de 2007

As agências reguladoras têm o desafio de assegurar a neutralidade entre governo, consumidores e empreendedores

Teoria da Captura

- ❑ Setor com altos custos fixos e longa maturação de investimentos
- ❑ Governo “tem incentivo” para não honrar seus compromissos

Missão das Agências



Assegurar neutralidade entre governos, consumidores e empreendedores:

- ❑ Agente de Estado (imune às pressões de Governos)
- ❑ Visão de longo prazo / guardião do consumidor do futuro
- ❑ Comportamento técnico e apolítico

No setor elétrico, o contingenciamento de recursos tem enfraquecido o órgão regulador

O Contingenciamento de Recursos da 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%

90% das Receitas da ANEEL são oriundas da Taxa de Fiscalização, embutida na Tarifa.

Opção 1:

Acabar com Contingenciamento para melhorar qualidade de Regulação e Fiscalização da ANEEL
(Consumidor já paga por essa qualidade)

Opção 2:

Desonerar Tarifa
(Impacto estimado de - 0,15%) e acabar com apropriação indevida de recursos

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 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

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

Contrato de Gestão

- ✓ 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**

Diagnóstico e reflexões

A Aneel possui as condições mínimas para desempenhar eficientemente o seu papel?

- Uma instituição sem autonomia financeira e que depende da liberação de recursos do Governo tem autonomia administrativa?
- O Projeto de Lei que 3.337/04 que previa:
 - um “ouvidor” do Governo com acesso a informações da Diretoria;
 - um “contrato de gestão” feito pelo Governo e cujas metas implicariam contingenciamento de recursos caminha no sentido de autonomia da ANEEL em relação ao Governo?
- O plano de capacitação, o plano de carreira, e a remuneração dos quadros da ANEEL são compatíveis com os desafios que seus profissionais enfrentam e com a qualificação que lhes é exigida?

A proposta do governo para o Projeto de Lei das Agências oficializava as dificuldades do órgão regulador

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**

Sugerimos dez propostas para que a Aneel desempenhe eficientemente seu papel



Propostas do Estudo “O Desafio das Agências Reguladoras”¹⁾



- 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**

O atual Substitutivo do Projeto de Lei representa um avanço quanto à eficiência e independência das agências reguladoras

Principais Avanços do Substitutivo do Projeto de Lei 3.337/04

2 - Não-vacância do Corpo Diretivo



Elaboração de lista de substitutos para o caso de vacância de diretores

7 - Universalização das Audiências e Reuniões Públicas



Reuniões da diretoria abertas ao público, gravadas e disponibilizadas na Internet

8 - Prazo e Retorno Mandatório para as Contribuições



Publicação antecipada do material de apoio às audiências públicas
 A obrigatoriedade de resposta às sugestões dos agentes em Audiências Públicas

10 - Responsabilização e Prestação de Contas perante o Congresso



Substituição do Contrato de Gestão por Plano Estratégico de Trabalho com objetivos estipulados pela própria agência reguladora
 Manutenção da figura do ouvidor, cuja nomeação dependerá da aprovação em sabatina realizada pelo Senado
 Limitação da atuação do TCU sobre os processos regulatórios

Embora esteja circulando, o texto do Substitutivo do Projeto de Lei ainda não foi apresentado oficialmente à Câmara

Principais Lacunas do Substitutivo do Projeto de Lei 3.337/04

- | | | |
|---|---|---|
| 1 - Autonomia Financeira |  | <input type="checkbox"/> Não há garantias, na forma de Lei, do fim do contingenciamento dos recursos das ARs |
| 3 - Permanência e Alternância do Corpo Diretivo |  | <input type="checkbox"/> Presidentes das agências substituídos no segundo ano do mandato do Presidente da República |
| 10 - Responsabilização e Prestação de Contas perante o Congresso |  | <input type="checkbox"/> Ouvidor com poderes e escopo de atuação demasiado abrangentes |

- ❑ **A atual proposta de Substitutivo do Projeto de Lei das Agências representa um avanço frente a proposta inicialmente sugerida pelo governo**
- ❑ **Entretanto, ainda existem lacunas que ameaçam a independência e capacidade decisória das agências, com destaque para:**
 - **Ausência de mecanismos para obter e assegurar fontes de recursos próprias**
 - **Risco de subordinação hierárquica a instâncias do governo devido ao processo de substituição dos presidentes das agências e ao escopo de atuação da figura do ouvidor**
- ❑ **Autonomia e Independência são requisitos para atração e manutenção de investimentos privados em infra-estrutura**
- ❑ **Falta de autonomia e independência do órgão regulador elevam o risco e encarecem o custo de capital**

- ❑ **O recente debate sobre demissibilidade dos diretores de agências reguladoras parte de um diagnóstico equivocado**
- ❑ **O fato de UMA agência não ter desempenhado suas funções requer uma análise mais cuidadosa sobre a causa que levou ao quadro atual:**
 - ❑ **O governo indicou diretores capacitados técnica e gerencialmente?**
 - ❑ **O Senado realizou sabatinas que realmente avaliam o preparo dos candidatos? O Senado precisa de algum apoio técnico de profissionais de notório saber para ajudá-lo nessa tarefa crucial?**
 - ❑ **Como tem sido o desempenho de outras agências com maiores evidências de um corpo técnico qualificado?**
- ❑ **Será que o problema REAL não está concentrado no processo de indicação e ADMISSÃO dos diretores, e não DEMISSÃO?**

- ❑ **A ocupação de cargos públicos técnicos por indicados políticos sem qualificação técnica é o caminho mais eficiente para degradar as agências**
- ❑ **Dar ao governo a capacidade de demitir diretores de agências:**
 - ❑ **Não ataca a causa do problema**
 - ❑ **Transforma as agências em meros departamentos do governante do momento**
 - ❑ **Destrói o propósito principal das agências: sem autonomia em relação ao governo não há como garantir independência política, necessária para a blindagem contra atos populistas e eleitoreiros**
- ❑ **Sobre a demissibilidade:**
 - ❑ **NUNCA deve ficar nas mãos do governo (candidato óbvio: Congresso)**
 - ❑ **Os CRITÉRIOS devem ser TÉCNICOS e estabelecidos EX-ANTE, e já testados na sabatina do Senado**