



## Papel das Agências Reguladoras: Notas sobre o I Fórum Mundial de Regulação de Energia

HELDER QUEIROZ PINTO JR.

Agosto/2000

## 1. INTRODUÇÃO

Após uma década de importantes transformações estruturais e institucionais, observadas em diversos países, a agenda de questões sobre as indústrias de energia passou a incorporar, formalmente, os problemas de regulação. Isto é decorrente de uma nova concepção sobre o papel e as formas de intervenção do Estado na economia. Como se sabe, num grande número de países, a participação estatal como operador e proprietário de ativos no setor produtivo vem sendo fortemente reduzida.

Essas transformações rompem, de forma radical, com o modo de organização industrial que presidiu a expansão desses setores durante muitos anos. A possibilidade de aproveitar economias de escala, na fase de retomada de crescimento do pós-guerra levou à percepção da função promotora do Estado em quatro registros: no financiamento da expansão, na operação, na regulação e na coordenação das redes infra-estruturais. O Estado supria, assim, em matéria de alocação de investimentos, as falhas de mercado nos setores de infra-estrutura.

A atuação simultânea nesses quatro registros facilitava o aproveitamento das economias de escala, a absorção e uma certa condução das escolhas tecnológicas e a captação de recursos financeiros. Porém, apesar de formalmente distintos, os quatro registros apareciam mais frequentemente interligados, por vezes confundidos. A constituição de empresas públicas esvaziou o espaço da regulação no sentido anglo saxônico; a(s) tutela(s) ministeriais acabavam por confundir, num mesmo espaço macro-institucional, as funções de planejamento setorial, regulação, decisões estratégicas empresariais e de política macroeconômica. Ou seja, do ponto de vista institucional, os espaços referentes a cada um deles eram delimitados pela esfera pública.

No âmbito das reformas observadas nos anos 90, a transferência dos direitos de propriedade em setores de infra-estrutura para o capital privado requer um fortalecimento do papel da regulação, a fim de assegurar o cumprimento das funções de interesse público.

Essas observações contribuem para explicar a emergência/multiplicação de órgãos de regulação de energia em todos os países. Apesar das variantes

significativas de um país a outro em função de contextos jurídicos e institucionais distintos, as agências de regulação passaram a assumir papéis cada vez mais importantes.

Estes aspectos modificam sobremaneira as práticas de regulação. Esse problema foi amplamente abordado no I Fórum Mundial de Regulação de Energia, realizado no final de maio de 2000 no Canadá. O objetivo dessa nota técnica é construir uma síntese dos pontos centrais tratados nesse Fórum, enfatizando os principais problemas enfrentados pelas agências reguladoras.

## 2. A AGENDA DE PROBLEMAS DE REGULAÇÃO

Ao contrário do que era observado no passado, regular uma indústria não é mais sinônimo de regulação de um monopólio. A desverticalização proposta na maior parte dos países que empreenderam essas reformas gerou segmentos de atividade com distintas estruturas de mercado. A consequência principal desse processo diz respeito à inadequação dos instrumentos tradicionais de regulação setorial.

Assim, a simples criação de novos órgãos reguladores não assegura o cumprimento automático das funções de interesse público. Neste novo contexto, essas tarefas são muito mais complexas, exigindo um duplo processo de aprendizagem: quanto às estruturas de mercado e quanto ao comportamento estratégico das empresas. Quanto a esse último aspecto, cabe salientar que muitas empresas de energia estão se transformando em companhias *multi-utilities*, combinando, simultaneamente, diversificação de seus *portfolios* de atividades e expansão transnacional. Essas empresas são caracterizadas por atuarem em mais de uma indústria, seja diretamente como operadora, seja via participação acionária em consórcios e/ou alianças estratégicas. Esse comportamento dificulta sobremaneira o trabalho dos órgãos reguladores.

O senso geral reflete a expectativa do surgimento de novas ondas de reformas, talvez não tão profundas, mas que certamente exigirão toda atenção dos reguladores. Esta “segunda onda” de reformas institucionais deve responder aos movimentos de fusões, aquisições e reconfigurações

patrimoniais, que continuam a modificar as estruturas de mercado e o grau de concentração nas indústrias energéticas.

De uma maneira esquemática, os temas discutidos<sup>1</sup> ficaram centrados em quatro pontos principais:

- i) os novos marcos regulatórios e os traços marcantes das indústrias de rede – eletricidade e gás;
- ii) as novas estruturas de mercado, o grau e as formas de introdução da concorrência/pressões competitivas;
- iii) atribuições e estruturas organizacionais das novas instituições criadas a partir das reformas, em especial, os novos órgãos reguladores e;
- iv) os temas centrais de políticas públicas e energéticas direta ou indiretamente associados às atribuições de regulação, com especial destaque para: eficiência energética, segurança, qualidade, meio ambiente, defesa do consumidor.

Apesar da abrangência dos quatro pontos centrais listados acima e da diversidade das situações nacionais retratadas nas apresentações, é possível identificar um elemento comum de preocupação compartilhado pelos representantes das agências de regulação.

A dificuldade central colocada para as agências de regulação recém-criadas está relacionada com a insuficiência dos instrumentos tradicionais de regulação setorial. Estes agentes externaram/revelaram, de forma explícita, suas preocupações quanto à ausência de instrumentos de regulação que dêem conta da velocidade das mudanças tecnológicas e dos comportamentos estratégicos dos principais *players* das indústrias de infra-estrutura. Em outras palavras, a questão central que resume o conjunto de reflexões apresentadas nesse Fórum pode ser formulada da seguinte maneira: de que forma a regulação pode acompanhar as mudanças tecnológicas e os comportamentos estratégicos das empresas?

Essa “corrida atrás do mercado” gera a necessidade de preservar um grau de flexibilidade na estrutura regulatória, sem ferir o preceito básico de

---

<sup>1</sup> Ver material disponibilizado na biblioteca da ANP.

“regras estáveis” que confirmam confiança às decisões de financiamento e de investimento.

É importante observar que os elementos de resposta dependem das posições e interesses dos agentes econômicos. No I Fórum de Regulação Mundial de Energia, três tipos de abordagens ficaram bem delimitadas, reunidas, de forma sintética, quais sejam:

- a) organismos internacionais, em particular o Banco Mundial;
- b) principais *players* (grupos/empresas) operadores e;
- c) órgãos reguladores.

### *Visão do Banco Mundial*

O Banco Mundial vem cumprindo um papel bastante ativo no que tange o processo de reforma das indústrias de infra-estrutura nos países em desenvolvimento. Neste sentido, este organismo tem incentivado a formação de agências reguladoras, definidas como suporte operacional das reformas de Estado, viabilizando a conhecida mudança de paradigma do Estado-Produtor para o Estado-Regulador na provisão de serviços de infra-estrutura. O objetivo desta nota não é discutir as condições e desdobramentos desse tipo de mudança. Porém, cabe simplesmente salientar que o próprio Banco Mundial reconhece, hoje, que as dificuldades inerentes a esse tipo de mudança foram subestimadas durante a década de 80, quando a formulação desse novo paradigma começou a ter seus contornos desenhados.

Na visão do Banco Mundial, o foco central da ação da regulação nesta fase atual de mudanças diz respeito à necessidade de prevenção de monopólio e, sobretudo, “regular a transição”. Se no passado as justificativas econômicas para a regulação eram baseadas na existência de falhas de mercado (*market failures*) e, ao longo das últimas décadas, o problema das falhas de governo (*government failures*) foram amplamente destacadas, espera-se, segundo o Banco Mundial, que as próximas décadas não sejam caracterizadas pelas falhas de regulação (*regulatory failures*). Para evitar tal risco, a atenção deveria ser focada, em primeiro lugar, nos problemas relacionados com a compatibilização dos instrumentos de regulação setorial e de regulação da concorrência. Em segundo lugar e diretamente associado com o ponto anterior,

deveriam ser privilegiados os aspectos técnicos concernentes ao valor dos ativos e ao tratamento discriminado dos custos, visando coibir as práticas de subsídios cruzados e as tentativas de re-verticalização<sup>2</sup>.

### *Visão das Empresas*

Do ponto de vista dos *players*, a expectativa é de tornar vitoriosa a pressão exercida para a harmonização dos novos marcos regulatórios. Essa pressão pode ser melhor entendida, se lembrarmos que o processo de transnacionalização e entrada em outros países envolve altos custos de transação, explicados pela necessidade de aprendizagem dos dispositivos jurídicos, políticos, institucionais e regulatórios que presidem as atividades dos setores de infra-estrutura de cada país. Isto significa dizer que a estratégia de entrada varia de um país para outro, em função das restrições impostas para o funcionamento de mercado, como por exemplo, grau de concentração, grau de integração, programas de investimento e requisitos de qualidade do serviço.

Ora, uma convergência desses critérios entre um conjunto amplo de países permitiria a redução dos custos de transação, facilitando as condições de entrada e de operação. Sob esta ótica chamou atenção a agressividade das posições desses *players*, num Fórum consagrado às preocupações centrais das agências de regulação<sup>3</sup>.

### *Visão dos Reguladores*

Além do problema central, mencionado acima, referente à insuficiência dos instrumentos de regulação, foram levantadas uma série de questões

---

<sup>2</sup> A questão dos subsídios cruzados foi bastante explorada na conferência do Professor Alfred Kahn, um dos maiores estudiosos de regulação econômica, realizada no I Fórum Mundial de Regulação de Energia. A cópia do *paper* do professor Kahn, intitulado "Introduction of micro-managing competition in deregulated industries" também está disponível na biblioteca da ANP.

<sup>3</sup> Com o intuito central de preconizar menos regulação, alguns dos títulos de palestras e/ou expressões utilizadas por esses atores são dignos de nota:

"lack of self regulation" (Iberdrola)

"Regulators are too worried about collusion" (Iberdrola)

"Avoiding Regulation Mal Practice"(AES) - título da palestra

"Role of regulation should be minimized" (AES)

"Regulators need to be more qualified" (AES)

"Need of new forms of Regulation" (ENRON)

relativas à evolução das estruturas de mercado, ao impacto das mudanças tecnológicas e à estrutura organizacional das agências.

Como se sabe, algumas das experiências de referência em matéria de reformas como a britânica, começam a ser revistas. No caso inglês, as antigas agências de eletricidade e gás, denominadas respectivamente, OFFER e OFGAS, foram fundidas numa só – a OFGEM.

No entanto, não seria surpreendente, segundo os representantes da OFGEM, que, no futuro, esse órgão possa se fundir, por exemplo, com o OFTEL, regulador de telecomunicações.

Porém, um aspecto marcante assinalado foi o aumento das cobranças da sociedade quanto aos resultados da regulação. Em particular, foram amplamente discutidas as relações das agências com os conselhos e/ou órgãos de defesa dos consumidores. Ficou flagrante também a organização dessas instituições nos países desenvolvidos, as quais são dotadas de quadro técnico altamente qualificado capaz de reduzir o problema de assimetria de informação entre consumidores e empresas.

Além disso, foi ressaltada a necessidade de harmonizar duas práticas distintas de regulação: por informação e por negociação. A primeira trata da base de informações necessária ao processo de tomada de decisão dos reguladores. Tal como foi examinado em outros trabalhos<sup>4</sup>, para alcançar os objetivos de manutenção da prestação do serviço com qualidade e preço razoável e das condições de operação em ambiente competitivo, é necessária a existência de uma boa base de informação. Entretanto, a obtenção das informações ocorre mediante custos: quanto maior for a assimetria de informações entre os agentes mais custoso será o processo de acesso às informações relevantes e, conseqüentemente, mais custosa será a regulação para o agente regulador setorial.

Entretanto, as mudanças estruturais em curso demandam um esforço ainda maior para a organização da base de informações das agências reguladoras. Por esta razão, a regulação por negociação visa atenuar esse tipo de problema, através da prática de fixação de metas negociadas e avaliadas periodicamente com as empresas reguladas. Nestas circunstâncias, caberia

---

<sup>4</sup> Ver Nota Técnica n. 10, SEE/ANP, “Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios”

aos órgãos reguladores o papel de influenciar (no lugar de controlar) o comportamento das empresas.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas de regulação atuais demandam uma importante necessidade de revisão dos instrumentos e das práticas tradicionais de regulação. Essa revisão é resultado da conjugação dos seguintes fatores:

- a) ativismo legislativo, refletindo a criação de novas regulamentações/leis e reduzindo as barreiras institucionais à entrada de novos operadores;
- b) paradigma da concorrência, modificando as estruturas de mercado dos diferentes segmentos das cadeias energéticas e;
- c) mudanças tecnológicas e novos comportamentos estratégicos que possibilitaram a diversificação das atividades das empresas.

Além de mais complexa, a atividade de regulação das indústrias de energia, em todos os países, torna-se fortemente dependente da evolução das configurações patrimoniais e das estruturas de mercado. Esse é um dado novo para as agências reguladoras pois, no passado, o modelo tradicional integrado verticalmente e monopolista já definia os contornos do mercado e dos direitos de propriedade da empresa operadora.

As reformas empreendidas nos países pioneiros no processo de reestruturação das indústrias energéticas estão também sendo revisadas. De maneira esquemática, é possível dizer que três fases distintas caracterizaram a criação do novo contexto regulatório:

- Fase I organização das agências, reformas estruturais e fixação de novas regras;
- Fase II: surgimento dos problemas concretos de regulação, resolvidos com práticas tipo “*learning by doing*” e desenvolvimento de métodos de resolução de conflitos regulatórios e;
- Fase III: questionamento e cobrança do governo, das empresas e consumidores com relação aos resultados das reformas e às ações dos reguladores.

Evidentemente, essas fases não passam de mera referência analítica. Na prática, elas variam de um país a outro, pois dependem dos diferentes



contextos jurídico-institucionais. Porém, cabe observar que, nos países em desenvolvimento, elas são muito menos marcadas do que nos países que iniciaram esse movimento nos anos 80.

Apesar da vantagem de aprender com erros cometidos e de tentar evitá-los, os países em desenvolvimento devem atentar que, doravante, essas fases serão muito mais curtas ou mesmo confundidas, retratando a velocidade do conjunto das transformações em curso. Se essa hipótese se confirmar, o exercício da regulação será ainda mais difícil, sendo fundamental para atenuar esse problema a consolidação de instrumentos e práticas adaptados à nova agenda de questões que se abre para as agências reguladoras.