

REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO SOB A PERSPECTIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO

REGULATION OF THE ELECTRICAL SECTOR UNDER THE DECENTRALIZATION PERSPECTIVE

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Wagner Belchior Dias, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, wbelchior@facc.ufrj.br

Resumo

As recentes mudanças ocorridas no setor elétrico brasileiro com relação a sustentabilidade econômico financeira das distribuidoras de energia colocam em pauta uma série de questões que envolvem a relação entre regulador e regulado. Assim, o objetivo do presente estudo é apresentar uma discussão sobre a regulação, seus conceitos e formas a partir de uma perspectiva policêntrica ou descentralizada da regulação. A análise teórica da perspectiva descentralizada está enraizada na teoria dos sistemas, sendo que o núcleo conceitual para um entendimento descentralizado sugere-se cinco noções: complexidade, fragmentação, interdependências, ingovernabilidade e a rejeição de uma clara distinção entre público e privado. Observa-se que o órgão regulador apresenta uma característica centralizadora de suas ações, o que resulta em uma desconsideração, não intencional, da complexidade das relações entre os atores envolvidos e que tem implicações diretas nas soluções de problemas. A necessidade de maior interação e interdependência na solução de problemas são claras, levando a repensar o modo como a regulação é exercida e implementada, uma vez que devido as especificidades de cada distribuidoras, o atual modelo de monitoramento não as distingue, o que leva a tratamento não equitativo. Por fim, deve-se esclarecer que embora não exista um modelo de regulação que supra todas as especificidades do setor, é necessário analisar e, adotar quando possível, aspectos que enriqueçam o atual modelo regulatório e se encaixe na realidade econômica política e jurídica do país, que vise a maior integração em os atores envolvidos nas discussões em busca da melhoria do processo de regulação.

Palavras-chave: Regulação; Setor Elétrico; Descentralização

Abstract

The recent changes in the Brazilian electricity sector in relation to the economic and financial sustainability of energy distributors have raised a series of issues that involve the relationship between regulator and regulated. Thus, the objective of this study is to present a discussion about regulation, its concepts and forms from a polycentric or decentralized perspective of regulation. The theoretical analysis of the decentralized perspective is rooted in systems theory, and the conceptual core to a decentralized understanding suggests five notions: complexity, fragmentation, interdependencies, ungovernability, and the rejection of a clear distinction between public and private. It is observed that the regulatory body presents a centralizing characteristic of its actions, which results in an unintentional disregard of the complexity of the relations between the involved actors and that has direct implications in the solutions of problems. The need for greater interaction and interdependence in solving problems is clear, leading to a rethinking of how regulation is exercised and implemented, given the specific characteristics of each distributor, the current monitoring model does not distinguish them, which leads to unfair treatment. Finally, it should be clarified that although there is no regulatory model that supports all the specifics of the sector, it is necessary to analyze and, where possible, adopt aspects that enrich the current regulatory model

and fit into the country's political and legal economic reality , which aims at greater integration in the actors involved in the discussions in search of the improvement of the regulation process.

Keywords: *Regulation; Electrical Sector; Decentralization*

1. INTRODUÇÃO

O presente ensaio apresenta diferentes conceitos e a perspectiva descentralizada da regulação para colocar uma lente sobre o atual modelo de regulação do setor elétrico brasileiro. Para isso, faz um recorte dos principais modelos regulatórios adotados no mundo e como este se deu no desenvolvimento do setor, desde o modelo *price-cap* para o modelo de regulação por incentivo, com o objetivo de discutir e evidenciar elementos relacionados com o atual monitoramento econômico financeiro das distribuidoras do setor.

A motivação veio da necessidade de discutir o atual modelo de monitoramento econômico financeiro proposto pela ANEEL, no qual foram estabelecidas metas por meio de indicadores que as distribuidoras devem alcançar sob pena de perda do direito de renovação do contrato de concessão. No entanto, os indicadores calculados pela própria ANEEL mostra a maioria das distribuidoras não conseguem cumpri-los, principalmente as estatais (ANEEL, 2018).

A necessidade de fiscalização da capacidade de solvência das distribuidoras bem como as discussões acerca de boas práticas de governança corporativa para o setor no Brasil atingiu seu ápice com o colapso do Grupo Rede Energia em 2012, que levou ao anúncio da MP 579, em setembro de 2012, convertida na lei 12.783 em 2013. A proposta visava reduzir as tarifas de energia em 20%, mas teve como efeito colateral uma série de impactos significativos na parte institucional e judicialização do setor, com consequente aumento na percepção do risco (ANEEL, 2015).

Em 2015, a ANEEL promoveu audiências públicas para que fossem discutidos pontos relacionados ao aumento da eficiência, como o fortalecimento da governança corporativa, a qualidade do serviço, a gestão econômico financeira e a modicidade tarifária. Estas, por sua vez, se consolidaram em condições para a prorrogação do contrato de concessão, tendo, entre outros objetivos não menos importantes, o acompanhamento da sustentabilidade econômico financeira da concessão conforme uma série de indicadores definidos pelo órgão regulador.

Tal contexto coloca em pauta a discussão sobre as formas de regulação e como torná-los policêntricos e responsáveis. Tais regimes regulatórios, em que o Estado não é a única autoridade ou não desempenha papel algum, são marcados pela complexidade, fragmentação e interdependência entre os atores, nos quais atores estatais e não estatais são reguladores e regulamentados e suas fronteiras são marcadas pelas questões ou problemas com os quais se preocupam, e não necessariamente uma solução comum. Também conhecida como uma perspectiva descentralizada, tais regimes colocam uma série de desafios a estudiosos de várias disciplinas, como, Direito, Ciência Política, Relações Internacionais, Administração Pública, e Ciências Contábeis.

Como destaca Black (2008), estes desafios são principalmente funcionais, democráticos, normativos e sistêmicos, dos quais os três primeiros são frequentemente articulados como preocupações sobre legitimidade e responsabilidade. As soluções propostas incluem o desenvolvimento de sistemas de responsabilidade estendida, responsabilidade da rede, melhoria da governança democrática ou adoção de equivalentes funcionais estruturas de responsabilidade que podem ser encontradas em assentamentos constitucionais, pelo menos de estados democráticos liberais, tais como revisão judicial ou um papel reforçado para parlamentos ou para órgãos de supervisão executiva, tais como auditorias ou *ombudsman*.

Por acreditar que o atual quadro do setor e as iniciativas tanto do órgão regulador quanto as reações das empresas reguladas se caracterizam por uma relação de causa e efeito e se encontra em processo de evolução e transformações, o presente ensaio discute problemas inerentes da regulação brasileira pela ótica descentralizada da regulação.

Meneghetti (2011), caracteriza o ensaio pela natureza reflexiva e interpretativa, de modo que o ponto central é a valorização das relações entre os fatos e elementos analisados. No ensaio a orientação não é dada pela busca de respostas e afirmações verdadeiras, mas sim, pelas perguntas que levam a reflexões mais profundas. Meneghetti (2011, 327) afirma que “o ensaísta pode ainda aventurar-se na compreensão do objeto por associações ou analogias, sem, contudo, render-se ao formalismo da técnica científica tradicional”.

Assim posto, este ensaio encontra-se estruturado em mais quatro seções além desta introdução. A na próxima seção será apresentado um panorama geral da regulação do setor elétrico no Brasil, mostrando como se estruturou a regulação até hoje vigente. Na seção 3, são apresentados conceitos, perspectivas e principais modelos de regulação adotados no setor e aspectos da regulação brasileira contidos nesses modelos. Na seção 4, serão apresentadas as discussões que permitam refletir o atual arcabouço regulatório.

2. PANORAMA DA REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO NO BRASIL

Em meados da década de 1930 a economia brasileira se baseava em um modelo de desenvolvimento voltado para fora, por ter o setor exportador como o elo dinâmico da economia nacional, revelando um forte dependência externa e vulnerabilidade frente às condições do mercado internacional. Em resposta a crise de 1929 e com a intenção de defender o mercado interno foi adotada uma estratégia que estimulasse o processo interno de industrialização. Tal fato impulsionou a atividade industrial e conseqüentemente o padrão de consumo de energia elétrica. Essa dinâmica de crescimento levou a redefinição do papel do Estado, que no caso do setor elétrico, ganharam forças as correntes ao processo de nacionalização e a sua regulamentação, que ocorreu com a formalização do Código de Águas de 1934 marco inicial da regulamentação do Setor Elétrico (Landi, 2006)

Em 1939 é criado o Conselho Nacional de Águas e Energia (CNAE), que passa a regulamentar o setor e definir as tarifas. Durante a década de 1940, introduz-se a taxa de remuneração do capital e das instalações pelo custo histórico, fixado em 10%, e não mais pela correção monetária. Nos anos 70, o decreto-lei 1.383/74 criou o mecanismo de equalização tarifária em todo o território nacional, independente dos desafios de cada área de concessão e custos de produção de cada região e a lei 5.655/71, que estabeleceu o regime de remuneração garantida e fixou a taxa de retorno das concessionárias do setor elétrico num patamar entre 10% a 12% ao ano com o objetivo de garantir um retorno adequado para a sustentação financeira e impedir a possibilidade de lucros excessivos. (DIEESE, 2007)

Na década de 1990, a onda liberal trouxe a necessidade de revisão do modelo elétrico brasileiro. A lei 8.631 de 1993, encerrou o regime de remuneração garantida e pôs fim ao mecanismo de equalização tarifária entre as concessionárias do setor com o objetivo de estimular a eficiência econômica (Pires, 1999). As tarifas equalizadas implicavam em receitas suficientes para cobrir os custos do serviço e a remuneração garantida para algumas, enquanto, para outras, era insuficiente (Landi, 2006). Para Pires e Piccinini (1998, p. 40), a nova lei introduziu três inovações importantes, a saber: a) a eliminação do regime de equalização tarifária; b) a promoção de um grande encontro de contas entre as credoras e devedoras do setor; e c) a obrigatoriedade de se estabelecer contratos de suprimento de energia entre as geradoras e as distribuidoras.

Pires e Piccini (1998, p.42) esclarece que “um amplo encontro contábil das contas a receber e a pagar das empresas do setor elétrico, eliminado os créditos das geradoras federais junto às distribuidoras estaduais. O Tesouro Nacional absorveu cerca de US\$ 20 bilhões relativos às dívidas das empresas nesse encontro de contas”.

Outro marco importante no âmbito da política de privatizações, foi a aprovação da Lei de Concessões, nº 8.987, no início de 1995, de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso, que definiu o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, excluídos apenas rádio e televisão. Dando continuidade ao modelo de adequação institucional e reestruturação do setor, em dezembro de 1996 foi promulgada a Lei 9.427/96, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), órgão regulador do setor em nível federal e dividiu o setor em quatro áreas, são elas: produção de energia (geração); transporte nas tensões mais altas (transmissão); transporte com o específico objetivo de atendimento a consumidores finais (distribuição); e vendas no varejo, com a função de medir e faturar os consumidores finais (comercialização).

O Novo Modelo do Setor Elétrico foi inaugurado com o advento da Lei nº 10.848/2004, o qual pretendia garantir o abastecimento, a modicidade tarifária e o acesso universal a energia. Foram criadas a Empresa de Pesquisa Energética e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e foram estruturados dois ambientes de negócios distintos para a eletricidade, o Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL).

3. CONCEITOS E PERSPECTIVAS DA REGULAÇÃO

A regulação das atividades econômicas não é uma prática inerente aos processos de privatização que ocorrem ao longo do século XX, mas como lembra Araújo (1997), ela ocorre desde as antigas civilizações da Babilônia, Egito e China. No sentido moderno, a regulação está associada aos órgãos reguladores com o objetivo de controlar o funcionamento de serviços públicos como saneamento, água, energia elétrica, transportes e comunicações.

O amplo uso do termo regulação em diferentes áreas do conhecimento dificultaram sua definição única e absoluta. Baldwin et al. (1998, p.2) afirma que existe “uma variedade de definições em uso que não são redutíveis a alguma essência platônica ou conceito único”, pois a definição utilizada depende fortemente do problema em que o autor está interessado (Black 2002, p. 13). Koop e Lodge (2017), com relação a questão da consolidação conceitual, afirmam que o conceito é vasto e suas diferenças conceituais não pode ser atribuída a diferenças disciplinares, mas sim a uma concepção compartilhada de regulação.

A origem da palavra regulação, segundo Lemoigne (1988), remonta ao século XV, quando ela expressava o sentido de dominação. Em um sentido mais amplo, o conceito de regulação contém três ideias: a de interação entre elementos instáveis, de critério e de comparação. Segundo Canguilhem (1968), regulação é o ajuste, de acordo com alguma regra ou norma, de uma pluralidade de movimentos que a sua diversidade ocasiona. No século XVIII, "regulador" era um termo de relojoaria, mas também aplicado na economia, política e na mecânica e mecânica celeste. No século XIX, a palavra é utilizada por Lavoisier em fisiologia animal, no entanto, apenas no século XX, é que o termo ganha uso privilegiado tanto na biologia quanto nas ciências sociais.

Em particular, nas Ciências Econômicas o termo testemunhou um grande avanço nas últimas décadas do século XX. Desde a década de 1970, com o estudo de Stigler (1971), a teoria da regulação se desenvolveu em âmbito internacional de prática e pesquisa, expandindo-se particularmente nas décadas de 1980 e 1990. Houve o estabelecimento de órgãos reguladores em todo o mundo, ascensão e difusão de sua linguagem no discurso público e acadêmico, com

isso sua eficácia e os diferentes modos e instrumentos de regulação foram e tem sido objeto de constantes discussões tanto no âmbito público quanto privado.

No entanto, as implicações desses avanços no conceito de regulação ainda estão presentes em conflitos de diversas ordens, seja política, econômica, social ou legal e suscita questionamentos sobre o que é a regulação, como se regula e qual o papel a regulação desempenha na relação entre o regulador e regulado. Dependendo do propósito discursivo, teórico e analítico, essas questões se perdem em uma miríade de argumentos, que dificultam a estabilização do status epistemológico do conceito e portanto, requer esclarecimento e mapeamento (Levi-Faur, 2010; Prévost, 2000).

Nesse sentido, é possível encontrar estudiosos que categorizam o termo regulação de formas diferentes. Baldwin et al. (2012) e Jordana e Levi-Faur (2004) entendem o termo por três concepções principais: i) regulação como “a promulgação de um conjunto de regras autorizadas, acompanhado por algum mecanismo com o objetivo de monitorar e promover o cumprimento dessas regras,”(ii) a regulação como “todos os esforços das agências estatais para orientar a economia ” e (iii) a regulação como “todos os mecanismos de controle social - incluindo processos não intencionais e não estatais”.

Para Chevalier (2001) a difusão do conceito de regulação seguiu a lógica de abordagem sistêmica nas ciências sociais, que considera cada elemento da realidade social, não isoladamente, mas por meio das relações de interdependência e interação que a unem a outros e se estabeleceu gradualmente em todas as ciências. O pluralismo do conceito regulação foi reconhecido por Black (2002) que ressalta três perspectivas do conceito: funcionalista, essencialista e convencionalista.

Uma definição funcional baseia-se na função que a "regulação" desempenha na sociedade, no sentido durkheimiano de como ela contribui para a sobrevivência da sociedade como um todo: 'regulação não ...'. Uma definição essencialista identifica as facetas centrais do fenômeno e diz que, quando estão presentes, o fenômeno pode ser denominado "regulação": "a regulação é ...". Uma definição convencionalista examina a maneira como o termo é usado na prática, e onde a comunidade sendo considerada identifica algo como "regulação", ou seja, a definição atribuída: "a regulação é usada para significar ..." (Black, 2002).

Nesse sentido, Black (2002) diz que a regulação é a tentativa sustentada e focalizada de alterar o comportamento dos outros de acordo com padrões ou propósitos definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados, que podem envolver mecanismos de definição de padrões, coleta de informações e modificação de comportamento.

Um aspecto importante de qualquer discussão sobre diferentes conotações e características da regulação é a existência de uma agência administrativa, a qual está diretamente relacionada a ideia de leis e normas e que frequentemente é abordada na literatura. A definição de Selznick (1985, p. 363) diz que regulação é o “controle sustentado e focalizado exercido por uma agência pública sobre atividades que são valorizadas pela comunidade”. Observa-se nessa definição uma referência explícita a uma agência pública e o caráter administrativo da regulação, no entanto, essa definição a torna limitada por excluir outras formas de regulação e por não capturar a pluralidade de interesses e fontes de controle em torno de questões, problemas e instituições, descentralizando a regulação do Estado.

O estudo de abordagens de política pública para problemas na organização industrial era quase exclusivamente devido à política antitruste e à regulamentação de algumas poucas indústrias com características de monopólio natural. Essa área de investigação transformou-se em novas agências administrativas com poder para fixar preços, restringir a entrada e controlar

quais produtos são produzidos e como afetam a eficiência dos mercados industriais e a distribuição da produção e da renda em toda a economia (Joskow & Noll, 1981).

Observa-se que o pressuposto da perspectiva centralizada é que o Estado é provido de instrumentos que levam a potencial eficácia de comando e controle. Os críticos do neoliberalismo referiram-se à essa regulação tradicional como regulação de comando e controle, sugerindo que era excessivamente prescritiva, uma vez que se baseia em relações simples de causa-efeito e prevê uma progressão linear da formulação de políticas até a implementação suscetíveis a falhas e levando a necessidade de um olhar descentralizado da regulação (Black, 2002).

Black (2002) destaca uma sequência de falhas que desencadeiam no aparato pelo qual a perspectiva centralizada pode ser discutida e questionada. As falhas são assim descritas: i) os instrumentos utilizados, segundo a autora, são inadequados e não sofisticados, uma vez que a maioria se baseia em sanções; ii) o governo tem conhecimento insuficiente para identificar as causas dos problemas, projetar soluções apropriadas e identificar a falta de informação; iii) a implementação do regulamento é inadequada (falha de implementação) e, por fim; iv) que aqueles que estão sendo regulados estão insuficientemente inclinados a cumprir, e aqueles que regulam são insuficientemente motivados a regularem de acordo com o interesse público (falha de motivação e teoria da captura).

A análise teórica da perspectiva descentralizada está enraizada na teoria dos sistemas, sendo que o núcleo conceitual para um entendimento descentralizado sugere-se cinco noções: complexidade, fragmentação, interdependências, ingovernabilidade e a rejeição de uma clara distinção entre público e privado (Black, 2002). Criticamente, rejeita-se uma concepção linear de regulação, na qual os regulados assumem o cumprimento de exigências regulatórias. A regulação, como qualquer conjunto de relações sociais, é dialética: tanto o regulador quanto o regulado são, ao mesmo tempo, autônomos e dependentes um do outro (Giddens, 1984).

Em termos de complexidade, uma compreensão descentralizada da regulação enfatiza tanto a complexidade causal quanto a complexidade das interações entre os atores da sociedade (ou sistemas). Há um crescente reconhecimento de que os problemas sociais são o resultado de vários fatores de interação, os quais não podem ser todos conhecidos, cuja natureza e relevância mudam com o tempo, e a interação entre eles será apenas compreendida de maneira imperfeita (Black, 2002)

A fragmentação refere-se à fragmentação do conhecimento e à fragmentação do poder e controle. Neste, está contido o problema da assimetria de informação entre o regulador e o regulado. Em uma compreensão descentralizada da regulação, não se assume que um dos atores tenha todas as informações necessárias para resolver problemas sociais, pois nenhum ator isolado possui todo o conhecimento necessário para resolver problemas complexos, diversos e dinâmicos, e nenhum ator isolado tem a visão geral necessária para empregar todos os instrumentos necessários para tornar a regulação eficaz (Black, 2002).

A autonomia é utilizada no sentido de que os atores continuarão a se desenvolver ou agir à sua própria maneira na ausência de intervenção. Atores ou sistemas são auto-reguladores, e a regulação não pode levar seu comportamento como uma constante. Isso tem várias implicações, primeiro e mais obviamente, de que a regulação produzirá mudanças no comportamento e nos resultados que não são intencionais (embora não necessariamente adversos), um fenômeno empírico bem reconhecido na regulação. Segundo, que sua forma pode variar dependendo da atitude do regulado para o cumprimento, uma atitude que ele próprio pode afetar, novamente reconhecido na prática na literatura regulatória. Terceiro, que nenhum ator pode esperar dominar o processo regulatório unilateralmente, já que todos os atores podem ser severamente

objetivos não apenas por limitações em seu próprio conhecimento, mas também pela autonomia de outros, um claro contraponto aos pressupostos das teorias de 'captura regulatória' (Black, 2002).

A fragmentação e autonomia implicam diretamente no quarto aspecto, as interações e interdependências. A regulação é um processo de duas, três ou quatro vias entre aqueles que envolvidos no processo de regulação, em particular entre regulador e regulado na implementação da regulação, em uma coprodução. Na perspectiva descentralizada, a relação não é vista como aquela em que a sociedade tem necessidades (problemas) e o governo tem capacidades (soluções), mas sim tendo ambos problemas (necessidades) e soluções (capacidades), e como sendo mutuamente dependentes uns dos outros para a sua resolução (Black, 2002).

A fraca barreira de distinção entre público e privado é uma ferramenta para analisar a governança e a regulação manifestada na identificação de organizações híbridas ou redes que combiizam atores governamentais e não governamentais de diferentes formas. Assim, a governança e a regulação é vista por alguns como sendo o resultado das interações de redes ou, alternativamente, 'teias de influência' que operam na ausência de sanção governamental ou legal formal. Em uma compreensão descentralizada da regulação, portanto, a autoridade formal em forma de lei desempenha um papel ambíguo, sendo a regulação não uma atividade mas um produto da atividade (Black, 2002).

Na década de 1950, estudos com aplicação e análises estatísticas deram corpo ao que em décadas posteriores chamasse de Teoria da Regulação Econômica. Os trabalhos clássicos de Averch e Johnson (1962), Caves (1962), Meyer et al. (1959) e Stigler e Friedland (1962) representam um divisor de águas no estudo da regulação econômica por agências administrativas (Joskow & Noll, 1981). Como fora dito, um dos principais estudos sobre a Teoria da Regulação Econômica teve seu início com o de Stigler (1971), o qual, esclarece Peltzman et al. (1989), o elemento mais importante desta teoria é a integração da análise do comportamento política com a econômica, cujo fundamento para isso é a maximização do interesse próprio por parte dos políticos.

Na década 1980, uma onda de reformas transformaram o quadro institucional, organizacional e operacional das indústrias de infraestrutura, incluindo o setor elétrico, tanto em países desenvolvidos e em desenvolvimento, cujo objetivo foi o alcance de maior eficiência da gestão de monopólios naturais (Jamansb & Pollitt, 2001).

A partir da década de 1980, pesquisas teóricas sobre regulação de incentivos evoluíram rapidamente para enfrentar problemas de informações assimétricas, restrições de contratação, questões de credibilidade regulatórias, considerações dinâmicas, captura regulatória e outras questões que os reguladores têm tentado responder por décadas, mas na ausência de um quadro teórico abrangente para orientá-los (Joskow, 2005).

Muitos desses trabalhos contribuíram para o desenvolvimento de incentivos à teoria da regulamentação e reflete uma ampla gama de pressupostos sobre a natureza da informação possuída pelo regulador e a empresa, sobre custos, o esforço gerencial de redução de custos, demanda e qualidade do produto, os atributos dos instrumentos regulatórios disponíveis para o regulador, o risco da empresa, captura regulatória por grupos de interesse, compromisso regulatório, flexibilidade e outras considerações inerentes a indústria regulada (Joskow, 2005).

O regulador raramente tem informação perfeita sobre a demanda consumida da indústria ou sobre a capacidade tecnológica do produtor regulamentado. Ou seja, tipicamente o regulador tem menos informações sobre os principais dados da indústria regulada. Assim, uma questão crítica é como, se for o caso, o regulador pode induzir melhor a empresa regulada a empregar

sua informação privilegiada para promover os amplos interesses da sociedade, em vez de perseguir seus próprios interesses (Armstrong & Sappington, 2007).

Armstrong e Sappington (2007) fornecem uma revisão dos principais fatores que influenciam a regulação ótima de um fornecedor monopolista, são eles: i) o objetivo do regulador; ii) o custo de aumentar a receita dos contribuintes; iii). a gama de instrumentos de política disponíveis para o regulador, incluindo a sua capacidade de tributação da empresa regulamentada ou empregar fundos públicos para compensar diretamente a empresa; iv) o poder de barganha do regulador em sua interação com a empresa; v) A informação disponível para o regulador e a empresa; vi) Se o regulador é benevolente ou auto interessado; e vii). a capacidade do regulador de se comprometer com políticas de longo prazo. Nesses fatores está intrínseca a necessidade de reforçar os mecanismos de governança corporativa, amenizando os conflitos entre os diversos *stakeholders*, principalmente, o órgão regulador, as empresas reguladas e a sociedade.

4. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente ensaio foi discutir, a partir de conceitos e perspectivas da regulação, elementos de diferentes modelos que estão presentes no atual modelo regulatório brasileiro. Desse modo, as implicações para o monitoramento econômico financeiro são consequências de uma gama de fatores que são interligados, onde qualquer movimento, pode causar uma reação em todo o sistema.

Interessante notar que a regulação do sistema elétrico contém elementos tanto do modelo custo do serviço quanto do preço teto (*price-cap*), como mostrado acima. De fato, pode ser observado essa prática intermediária na utilização do WACC regulatório, característico do custo pelo serviço e ligado ao custo de oportunidade da concessionária. De outro lado, como instrumentos típicos de uma regulação por incentivos também estão presentes como a própria metodologia de cálculo do fator X, o qual incide sobre a parcela de custos gerenciáveis. Dessa forma a regulação no Brasil é de característica híbrida

As reformas do setor elétrico envolveram tipicamente a separação vertical, ou seja, a separação dos quatro segmentos, que teve o objetivo de incentivar as eficiências produtiva e econômica da transmissão e distribuição, considerados monopólios naturais. Em vários países, uma parte importante da agenda de reformas incluiu a introdução de mecanismos de “regulação de incentivos” para os demais segmentos regulados como alternativa ao tradicional “custo de serviço” ou “taxa de retorno”. A expectativa era de que a regulação de incentivos mecanismos proporcionaria incentivos mais poderosos para as empresas para reduzir custos, melhorassem a qualidade do serviço de forma rentável e estimulassem o investimento eficiente.

Quanto ao modelo de monitoramento, verifica-se que este cumpre apenas um caráter preditivo, como a própria ANEEL destaca em sua nota técnica nº111/2016, ou seja, apenas cria um alerta para o órgão regulador de que as empresas estão enfrentando problemas financeiros, sendo o nível endividamento o principal a ser considerado para isto. Desse modo, não requer regulador uma forma de auxiliar as empresas que se encontram com tais problemas, o que leva ao seguinte questionamento: Não poderia o órgão regulador prestar auxílio à gestão das empresas com problemas em busca de maior eficiência? Outro ponto, pode-se inferir uma dificuldade de interpretação dos indicadores por parte das concessionárias, uma vez que as quais não estariam apresentando os resultados satisfatórios segundo a avaliação da ANEEL, e, portanto, não conseguem estabelecer medidas de correção para o aprimoramento da gestão.

Para que este aprimoramento seja adequado, presume-se que empresas e órgão regulador tenham um processo de comunicação transparente, de modo que seja reduzida a assimetria

informacional, “haja vista a desvantagem informacional do regulador e a dependência de dados prestados pelos regulados”, como esclareceu Macieira (2006). No entanto, o monitoramento não tem como foco a redução dessa assimetria, apesar de necessária, demonstrando a real fragmentação do conhecimento e forte interdependência entre regulados e regulador.

Nesse processo, a contabilidade assume o papel de apresentar dados fidedignos com a realidade da empresa e que favoreça a estruturação dos dados utilizados ambos lados, além da mensuração dos ativos, que tem implicações diretas na determinação das tarifas afetando o retorno aos investidores no futuro e os preços pagos pelo consumidor. Joskow (2014, p. 292) destaca que a implementação correta de mecanismos de regulação de incentivos depende, em parte, de instituições de coleta de informações, auditoria e contabilidade que são comumente associadas à regulação tradicional de custo de serviço ou taxa de retorno. Essas instituições são especialmente importantes para desenvolver abordagens sólidas para o tratamento de investimentos e para desenvolver benchmarks para custos operacionais. Vale-se questionar: O monitoramento econômico financeiro consegue detectar o comportamento oportunista dos gestores? Aqui se destaca um dos pilares do conceito de regulação, a autonomia dos atores envolvidos, que não pode ser considerada como uma constante.

Na comparação entre empresas públicas e privadas, foram encontradas diferenças significativas quanto a eficiência, como demonstrou o estudo de Jacob e Bragança (2017). Na média do período de 2011 a 2014, as empresas privadas tiveram 77% de eficiência operacional contra 46% das empresas públicas. Como destacam os autores, a ineficiência resulta em um aumento das tarifas do setor como um todo. Quando se adiciona à eficiência operacional a qualidade dos serviços prestados novamente as empresas públicas apresentaram um desempenho inferior, 56% contra 79% das empresas privadas. Quanto a rentabilidade as empresas privadas apresentaram uma eficiência de 66% com uma rentabilidade acima do regulatório de 64%, enquanto o EBIT das empresas públicas foi negativo, com uma eficiência de apenas 24%. Portanto, há de se questionar: o monitoramento avalia de forma equitativa todas as empresas que são submetidas a ele? Seriam as privatizações o caminho para alcançar os resultados necessários para manter a competitividade e resultados sustentáveis financeira e economicamente?

Observa-se que o órgão regulador apresenta uma característica centralizadora de suas ações, o que resulta em uma desconsideração, não intencional, da complexidade das relações entre os atores envolvidos e que tem implicações diretas nas soluções de problemas de ambos os lados. O que é esperado das distribuidoras com relação a sua sustentabilidade econômico financeira, em suma, é que tenham capacidade de pagamento de suas dívidas e ainda ter capacidade de investimento, visando a qualidade do serviço, o qual é mensurado por meio de um indicador chamado de indicador de endividamento e que foi amplamente discutido e questionado pelas concessionárias sobre sua efetividade, vide as audiências públicas. Assim, questiona-se o quanto as necessidades das distribuidoras são ouvidas? O quanto as regras estabelecidas são claras e objetivas, tendo em vista a complexidade de cumprir com duas contabilidades, a societária e a regulatória? Essas questões colocam em pauta a necessidade de maior interação e interdependência na solução de problemas, pois as soluções não são unilaterais.

Por fim, vale ressaltar que embora não exista um modelo de regulação que supra todas as especificidades do setor, é necessário analisar e, adotar quando possível, aspectos que enriqueçam o atual modelo regulatório e se encaixe na realidade econômica política e jurídica do país. Para tanto, o setor precisa discutir com mais profundidade os problemas inerentes aos mecanismos de incentivos à eficiência, investimentos e inovação, o papel do regulador e interação com seus stakeholders e, por fim, os aspectos ambientais, que desafiam os modelos

tradicionais de negócios, tanto de forma operacional quanto na elaboração de novas técnicas de gestão.

REFERÊNCIAS

- ANEEL. (2015). Nota Técnica nº 0175/2015-SCT-SFE-SFF-SRD-SRM/ANEEL.
- ANEEL. (2018). Relatório de indicadores de sustentabilidade econômico-financeira das distribuidoras 5ª Edição | Base. Retrieved from <http://www.aneel.gov.br/gestao-e-monitoramento>
- Armstrong, M., & Sappington, D. E. M. (2007). Recent Developments in the Theory of Regulation. In M. Armstrong & R. Porter (Eds.), *Handbook of Industrial Organization* (Vol. 3, pp. 1557–1700). Amsterdam: Elsevier Scientific Publisher. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S1573-448X\(06\)03027-5](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S1573-448X(06)03027-5)
- Black, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation*. London. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/35985/1/Disspaper4-1.pdf>
- Chevallier, J. (2001). LA RÉGULATION JURIDIQUE EN QUESTION. *Droit et Société*, 827–846.
- DIEESE. (2007). *As tarifas de energia elétrica no Brasil: sistemática de correção e evolução dos valores*. Retrieved from http://www.eduardodafonte.com.br/DIEESE_Nota_Técnica_Tari_eletrica
- Jamasb, T., & Pollitt, M. (2001). Benchmarking and regulation: International electricity experience. *Utilities Policy*, 9(3), 107–130. [https://doi.org/10.1016/S0957-1787\(01\)00010-8](https://doi.org/10.1016/S0957-1787(01)00010-8)
- Joskow, P. L. (2005). Incentive Regulation in Theory and Practice Electricity Distribution and Transmission Networks. In *Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?* (pp. 291–344).
- Joskow, P. L., & Noll, R. C. (1981). Regulation in Theory and Practice: An Overview. *Studies in Public Regulation*, 1, 1–78.
- Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation and Governance*, 11(1), 95–108. <https://doi.org/10.1111/regg.12094>
- Landi, M. (2006). *Energia Elétrica E Políticas Públicas: Experiência Do Setor Elétrico Brasileiro No Período De 1934 a 2005*. Tese de Doutorado, Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (Escola Politécnica / Faculdade de Economia e Administração / Instituto de Eletrotécnica e Energia / Instituto de Física), São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.86.2006.tde-10112011-102906>
- Lemoigne, J. (1988). Régulation des Réseaux et Réseaux de Régulation. *Cashier/Groupe Réseaux*, 1–17. <https://doi.org/https://doi.org/10.3406/flux.1988.1126>
- Levi-Faur, D. (2010). *Regulation & Regulatory Governance. Jerusalem Papers in Regulation & Governance* (Vol. 1).
- Macieira, L. dos S. (2006). *Risco moral no cálculo do reposicionamento tarifário: o problema do oportunismo das distribuidoras de energia elétrica*. Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- Meneghetti, F. K. (2011). O que é um Ensaio-Teórico? What is a Theoretical Essay? *RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso)*, 15(2), 320–332.
- Peltzman, S., Levine, M. E., & Noll, R. G. (1989). The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics*, 1989(1989), 1. <https://doi.org/10.2307/2534719>
- Pires, J. C. L. (1999). O Processo de Reformas do Setor Elétrico Brasileiro. *Revista Do BNDES*, 6(12), 137–168.

- Pires, J. C. L., & Piccini, M. S. (1998). Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro. *Texto Para Discussão*, 64. Retrieved from [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9699/1/Td-64 Mecanismos de regulação tarifaria do setor eletrico a experiencia internacional e o caso brasileiro._P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9699/1/Td-64%20Mecanismos%20de%20regula%C3%A7%C3%A3o%20tarifaria%20do%20setor%20eletrico%20a%20experiencia%20internacional%20e%20o%20caso%20brasileiro._P.pdf)
- Prévost, P. (2000). la régulation biologique un concept intégrateur de la connaissance agronomique. *Courrier de L'environnement de l'INRA*, (39).
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3. <https://doi.org/10.2307/3003160>