

Sob a sombra do governo

Indicações para a diretoria e decisões regulatórias recentes apontam para aumento de ingerência política sobre a Aneel, até há alguns anos considerada blindada

[02.02.2015] 17h59m / Por Fabio Couto

Desde sua criação, em 1998, no rastro da privatização parcial do setor elétrico, a Aneel se tornou conhecida como uma instituição equilibrada, com quadro de técnicos qualificados e transparente no trato dos temas do mercado. Nos últimos anos, no entanto, essas características têm sido colocadas à prova e deram margem a uma constatação feita por agentes do mercado de energia: a Aneel foi capturada pelo governo e vem tomando decisões políticas, sem a independência necessária a instituições como essa.

O bom funcionamento de uma agência reguladora depende do equilíbrio dos interesses dos diferentes grupos do setor, notadamente: o governo, as empresas e o consumidor. Diz-se em tom de brincadeira, nos bastidores do setor, que quando uma agência reguladora desagrada aos três lados significa que ela está mais próxima de estar certa em sua decisão.

Mas relatos feitos à Brasil Energia por pessoas que conhecem o processo regulatório referem-se a uma interferência crescente e ostensiva do governo federal sobre a Aneel.

A escolha e a recondução de diretores teriam sido condicionadas a decisões favoráveis ao governo. Procurada pela reportagem, o Ministério de Minas e Energia, ao qual a Aneel está atrelada, não deu retorno aos pedidos de entrevista. Já a Aneel não respondeu até o fechamento da reportagem.

PLD

A mais recente questão foi a mudança de limites do Preço de Liquidação das Diferenças (PLD) numa velocidade incomum para assunto tão complexo. O tema foi aprovado em novembro, após uma audiência pública movimentada, com dezenas de contribuições. Houve intervalo de apenas 12 dias entre o término da consulta e a reunião que aprovou a realização da audiência que debateu o piso e o teto do preço de curto prazo. E o relatório aprovado não era o original da área técnica, mas outra versão, que não foi divulgada no site da agência, como de costume.

O valor proposto pela Aneel para o preço-teto – de R\$ 388,04/MWh – corresponde ao custo variável unitário (CVU) da termelétrica Mario Lago. É 52% inferior ao valor anterior. Ainda que a intenção seja reduzir os riscos que a volatilidade excessiva causa ao mercado, e ainda que se concorde ou discorde do mérito técnico da decisão, agentes do setor, sob a condição de anonimato, afirmam que a forma como a proposta foi conduzida indica que o governo atuou diretamente para reduzir os prejuízos com a exposição involuntária das distribuidoras de energia.

Criadas para a independência

Não à toa, pesquisa realizada pela entidade EUBrasil com empresas brasileiras e europeias indica que a regulação é um dos problemas que dificultam a realização de negócios no Brasil, especialmente a interferência política. As empresas que responderam à instituição apontaram problemas e incerteza sobre legislações “baseadas em posições políticas”, entre outros fatores. Sem citar diretamente as agências reguladoras, a pesquisa destaca a ingerência política em setores chave brasileiros, como o de energia. “As empresas acham que aumentou a influência política sobre as regulações em setores mais sensíveis no Brasil e na União Europeia (biocombustíveis, matérias-primas, etc.). As regulações passaram a incorporar critérios políticos ou ideológico, conferindo menor peso aos critérios técnicos e científicos”, avalia Sandra Rios, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes), que compilou e analisou as respostas das 27 companhias que participaram da avaliação.

As agências reguladoras foram criadas em meados da década de 90, numa época em que as privatizações movimentaram a economia brasileira, a fim de regular e fiscalizar a atuação de empresas de serviços públicos.

As primeiras foram a Aneel (energia elétrica), Anatel (telecomunicações) e ANP (petróleo e gás natural). Entre suas principais características estão a não coincidência de mandatos de diretores, a sabatina pelo Senado Federal e a independência decisória – eles só são demitidos em caso de improbidade administrativa.

A indicação política dos diretores das agências é um elemento inescapável. Ainda que o perfil do dirigente seja eminentemente técnico, a única possibilidade de chegar ao comando da autarquia é por meio de ingerências no Planalto e no Congresso. O nome do diretor é levado ao Senado, que o sabatina e decide se aprova ou não o seu nome.

Em toda a história das agências reguladoras, houve poucos casos de veto pelo Senado. Um deles na ANP: em 2005, o nome de José Fantini foi recusado pela Comissão de Infraestrutura do Senado, por um placar apertado (12 votos a 11), muito mais por conta de divergências partidárias, envolvendo o PMDB e a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, do que pela capacidade técnica dele.

A questão é polêmica desde a gênese. Entre o final de 1997 e os primeiros meses de 1998, o PSDB, o PFL (atual DEM) e o PMDB disputaram as indicações dos cargos de diretores da Anatel, ANP e Aneel. No caso da reguladora do setor elétrico, a primeira composição da diretoria foi: José Mario Abdo, Eduardo Ellery, Jaconias de Aguiar, Luciano Pacheco e Afonso Henrique Moreira Santos. Após Abdo, já foram diretores gerais Jerson Kelman e Nelson Hubner. Entre antigos e atuais diretores, a Aneel já contabiliza 18 nomes.

Indicações e ingerências

Apesar de disputadas, as indicações sempre foram baseadas no critério técnico – ou algo mais próximo dele. E sempre houve ingerência do governo federal em temas mais sensíveis, só que normalmente de forma mais discreta e nunca sistemática. No entanto, o que se tem visto nos últimos tempos, segundo os agentes, é uma série de decisões e ações que têm colocado a Aneel a reboque de decisões políticas e mais distante da autonomia necessária para fiscalizar e regular o mercado.

Uma delas se trata das resoluções e notas técnicas da Medida Provisória da renovação das concessões de geração e transmissão (MP 579), além do cálculo das tarifas de geração e das indenizações de ativos não amortizados.

A Aneel participou de toda a discussão, mas não fez nenhum parecer sobre a viabilidade nem adotou nenhuma decisão técnica acerca do tema – se o fez, isso não veio a público.

A maior queixa dos agentes é o fato de o governo não ter ouvido nenhuma associação ou grupo setorial ao definir o processo de renovação. “Foi goela abaixo”, disse um deles, que preferiu não se identificar.

Por conta da falta de diálogo, Cesp, Copel e Cemig não aderiram à renovação antecipada, que garantia mais 30 anos de concessão mediante uma redução de tarifas, partindo do princípio de que tais ativos estavam amortizados totalmente ou em grande parte.

A ideia era bem-vinda pelos agentes do setor, mas a forma de definição fez com que essas empresas desistissem de entrar no processo. Resultado: ampliou a exposição de distribuidoras e fez com que essas empresas liquidassem sua energia ao PLD – que já sinalizava alta diante do atraso do início do período úmido.

Outra questão foi a Portaria 455, que estabeleceu a contratação de energia por contratos ex ante pelos consumidores livres. A medida foi estabelecida pelo Ministério de Minas e Energia, mas foi derrubada judicialmente após uma série de ações que contestavam a competência do MME sobre o tema.

Os empréstimos sindicalizados organizados pelo governo também foram um ato de interferência política sobre a Aneel. Fontes ouvidas pela reportagem, que falaram sob a condição de anonimato pela proximidade com o tema, destacaram que o objetivo declarado era evitar reajustes tarifários no ano eleitoral.

Com isso, fecharam a ideia do empréstimo sindicalizado, colocando a CCEE como garantidora dos contratos e lastreando com recebíveis das distribuidoras. A proposta foi até bem-vista pelo setor, mas o problema, nesse caso, é que a saída clássica seria um reajuste extraordinário de tarifas, autorizado pela Aneel.

A medida, por sinal, foi o estopim para a demissão de três dos cinco conselheiros da CCEE, instituição cuja independência também foi questionada na ocasião.

Ao estabelecer o socorro via empréstimos, as empresas adiaram os reajustes,

evitando a repercussão negativa e o impacto direto sobre a inflação. Mas isso elevou o custo aos consumidores, pois sobre o empréstimo – obviamente – incidem juros que serão cobrados junto com o principal.

Bandeiras tarifárias adiadas

As bandeiras tarifárias, consideradas importante instrumento de sinalização de elevação de custos para o consumidor, também foram alvo da interferência do governo. A Brasil Energia apurou que diretores da agência planejavam se posicionar contra sua aplicação a partir de janeiro de 2014, como estava previsto, caso o tema fosse para votação. Isso não foi necessário porque o tema foi retirado de pauta para que fosse analisado pela área técnica, já que a proposta necessitava de ajustes. As diretrizes das bandeiras tarifárias foram aprovadas pela diretoria da Aneel em outubro passado e entraram em vigor em 2015, após as eleições.

Mais de uma fonte afirma que o governo também teria solicitado à Aneel que não repassasse por completo os custos de geração termelétrica para as tarifas de algumas distribuidoras, especialmente quando os reajustes fossem superiores a 30%. A “orientação”, nesse caso, era de diferir uma parte do aumento para os próximos anos.

Não se questiona, segundo os agentes ouvidos, a decisão de dividir os reajustes. O que se coloca é a forma: caso o governo fizesse a sugestão publicamente à Aneel, ela poderia analisar e acatar o pleito. O governo poderia agir como se fosse um agente do setor, ainda que as afirmações de ingerência se mantivessem. O problema é que esses pontos são fechados nos gabinetes e chegam ao conhecimento do setor praticamente quando a medida é aplicada, sem margem para as negociações e propostas.

Um dos agentes ouvidos recorda que o setor elétrico já tinha a tradição de debater as questões e apresentar soluções que atendessem a todos os lados. Essa habilidade foi desenvolvida fundamentalmente na elaboração do atual marco regulatório, quando foram necessárias centenas de reuniões e encontros para debater propostas de regras que hoje estão consolidadas.

Nos bastidores, sabe-se ainda que a não recondução de Jerson Kelman ao cargo de diretor-geral da Aneel se deu por “excesso de independência”. A gota d’água teria sido o impasse com a Petrobras sobre o fornecimento de gás para as térmicas, que resultou num termo de compromisso da estatal – o que elevou custos e desgastou publicamente a empresa. “O que acontece hoje seria impensável na época do Kelman”, disse um especialista do setor que já fez parte dos quadros da Aneel no passado.

O fato é que Kelman e Abdo, o primeiro diretor-geral, talvez tivessem sido pressionados pelo governo em algum momento das respectivas gestões. Como possuíam perfis independentes, ceder às pressões era algo mais difícil.

A situação começou a mudar quando Nelson Hubner assumiu o comando da

agência. Chefe de gabinete da então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, Hubner chegou a ocupar, ele próprio, o ministério, interinamente, por nove meses.

Kelman negou ter recebido pressões do governo. A reportagem não teve sucesso no contato com Abdo e Hubner até o fechamento desta edição.

Há ainda a saída do então diretor Julião Coelho da agência antes do fim de seu mandato, em julho de 2013, oficialmente para dedicar-se a atividades acadêmicas. Na ocasião, porém, o mercado especulava que a decisão de Julião estava baseada na insatisfação do diretor com a interferência do governo no funcionamento da agência.

O que deflagrou o afastamento teria sido a definição do processo de renovação das concessões sem a realização de audiência pública, praxe nas mudanças regulatórias do setor.

Não é recente

A primeira grande investida contra a Aneel – e em geral contra as agências reguladoras – se deu em 2003, logo após a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em almoço com líderes do Congresso na Granja do Torto, Lula havia afirmado que “o Brasil foi terceirizado” e que ficava sabendo de reajustes pelos jornais.

Logo em fevereiro, a Aneel limitou aumentos de tarifas que passariam de 40% a percentuais que não superavam 30% nos processos de revisão tarifária que ocorreriam naquele ano e diferiu o restante para os quatro anos seguintes.

Em março, o governo considerou a divulgação de descoberta de campos de petróleo pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) – naquela época não havia Biocombustíveis no nome – uma medida precipitada e criticou a publicidade dada ao novo campo, criando atritos com o então diretor-geral, Sebastião do Rego Barros.

O governo enviou ao Congresso Nacional a Lei das Agências, medida que pretendia mudar substancialmente o papel das reguladoras, mas durante vários anos o projeto de lei tramitou por várias comissões e foi sendo deixado de lado, até que foi arquivado de vez. Entre as propostas estava a criação de um ouvidor, externo, e a assinatura de um contrato de gestão.

Nas eleições deste ano, servidores da Aneel, representados pela respectiva associação, encaminharam uma carta aos candidatos à Presidência, em que solicitaram o restabelecimento do Poder Concedente à Aneel.

“É premente restabelecer uma pactuação crível com o mercado, a fim de restaurar os fluxos de investimento privado nas quantidades requeridas e reduzir o spread decorrente da precificação dos riscos”, analisa o documento da Associação dos Servidores da Aneel (Asea). Uma das medidas imediatas do “novo modelo”, em 2004, foi a redefinição do papel da Aneel, que ficou mais focado em fiscalizar e regular o mercado, deixando a definição da política

energética a cargo do MME. No entanto, o MME assumiu papéis como a definição de garantia física de empreendimentos de geração, as diretrizes de leilões e a articulação do planejamento energético.

Em paralelo, os servidores da Aneel apontam a necessidade de ampliação do quadro de servidores e redução da descentralização das atividades da agência como forma de melhorar as ações de fiscalização.

Na visão do Instituto Acende Brasil, para que haja uma governança institucional adequada, seria necessário delimitar claramente as atribuições de cada instituição, segundo documento que também foi elaborado para apresentação aos candidatos à Presidência da República.

O documento indica que as diretrizes gerais sobre estrutura, organização e funcionamento do mercado de energia “podem e devem” ser propostos por órgãos do Poder Executivo.

“Essas entidades do Executivo tendem a ser mais coesas e alinhadas à orientação do governo e são mais sintonizadas com os anseios mais imediatos da população, o que facilita a definição da orientação de políticas públicas”, destacou o instituto, presidido por Claudio Sales.

Já decisões mais ligadas ao funcionamento do mercado, que cumprem condições previamente pactuadas, devem ser reguladas pela Aneel, prossegue o Acende Brasil, para o qual a agência deveria ser responsável por decisões como definição do valor das indenizações de ativos revertidos à União e regulação de tarifas e eventuais alterações de garantia física de usinas, entre outros pontos.

“A implementação das políticas setoriais deve ser conduzida pela Aneel (...) é a instituição que dispõe de um amplo corpo técnico especializado para esmiuçar os pormenores da regulamentação necessária para a adoção da política proposta”, atesta a entidade.

Saídas para que a Aneel volte a ser o que era antes existem e são conhecidas do mercado. Basta não pesar mais a mão sobre a agência, que a captura deixará de ocorrer.