

Risco regulatório
Jerson Kelman
Diretor-Geral da ANEEL

A imprensa tem noticiado que a indicação de diretores para algumas agências reguladoras é objeto de cobiça de alguns grupos políticos. Tomara que não haja fogo nessa fumaça. E se houver, oxalá o governo tenha um extintor à mão. Afinal, as agências foram criadas para regular e fiscalizar as empresas prestadoras de serviços públicos, em estrita observância aos aspectos técnicos e ao disposto nos contratos de concessão, procurando adequar a qualidade do serviço à capacidade de pagamento dos consumidores.

Na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), definitivamente, não há nem nunca houve fumaça, muito menos fogo, graças à boa prática, tanto do atual governo quanto do anterior, de escolher diretores em razão exclusivamente da capacitação e da idoneidade. São requisitos fundamentais para quem toma decisões sobre temas de alta complexidade, que por vezes envolvem cifras da ordem de centenas de milhões de reais. As decisões são tomadas de forma colegiada, em reuniões públicas transmitidas ao vivo pela internet, e são finais na esfera administrativa.

O regulador não deve ceder a interesses imediatistas de nenhum governo, como, por exemplo, o atual congelamento tarifário na Argentina, para conter a inflação. Tampouco pode concordar com pleitos dos consumidores que resultem na interrupção de investimentos indispensáveis à continuidade do serviço. E muito menos acatar reclamos das concessionárias que prejudiquem os consumidores, o que configuraria a captura do regulador pelo regulado.

A independência decisória da diretoria colegiada e a capacitação técnica dos servidores da Aneel constituem uma condição necessária para que os investidores vejam o Brasil como um país de baixo risco regulatório. Não se trata, contudo, de condição suficiente, porque esse risco depende também, e principalmente, das decisões do Legislativo e do Judiciário.

A maioria dos empreendedores investe em países com baixo risco regulatório. Mas há os que preferem situações de risco. Só que estes exigem uma maior Taxa Interna de Retorno (TIR) para remuneração do capital. No leilão de energia nova realizado em dezembro de 2005, muitos investidores declararam que só se interessariam em arrematar potenciais hidráulicos e os respectivos contratos de venda de energia, pelo prazo de 30 anos, se lograssem uma TIR de pelo menos 15%. Esses mesmos investidores, no entanto, se contentariam no Chile com uma TIR de 8%.

A impressionante discrepância entre esses valores decorre da diferença de percepção de risco nos dois países. Devido ao efeito financeiro dessa diferença, os consumidores chilenos pagam pela energia gerada por hidrelétrica, com contrato de 30 anos, menos de 70% do que corresponderia aos consumidores brasileiros pela mesma infra-estrutura.

A percepção de risco para o setor elétrico brasileiro é fortemente influenciada por três temores. O primeiro é que o Legislativo, pelo efeito de alguma turbulência política, mude precipitadamente o atual marco regulatório, que oferece um bom conjunto de regras para o setor, sem dar tempo para acumular experiência. O segundo é que segmentos do Judiciário, como alguns tribunais de primeira instância e os chamados tribunais de pequenas causas, ignorem a existência de uma agência reguladora e a substituam na tomada de decisões de alta complexidade técnica. O terceiro é que a flagrante falta de autonomia administrativa da Aneel, tanto no que diz respeito à política de pessoal quanto à execução orçamentária, comprometa a independência decisória da diretoria colegiada e a capacitação técnica dos servidores.

Os dois primeiros temores são evidentes. O terceiro merece explicação. Efetivamente, a política de recursos humanos da Aneel é submetida às mesmas restrições impostas a toda a administração federal, que parecem concebidas para dificultar o funcionamento da máquina pública. Por exemplo, a agência é obrigada a contratar todos os servidores pelo regime estatutário, e não pela CLT. Se fosse permitido à Aneel organizar processo competitivo para contratação pela CLT daqueles que não exercerão função típica de Estado - neste caso, o regime estatutário é verdadeiramente necessário -, seria possível, eventualmente, substituir funcionários. Sob o regime estatutário, é quase impossível.

Os recursos orçamentários da agência têm origem na Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia (TFSE), paga pelos consumidores, e não pelos contribuintes. De acordo com a lei, essa taxa se destina exclusivamente ao custeio das atividades de regulação, mediação e fiscalização exercidas pela Aneel, em benefício dos consumidores. Parte da correspondente receita, todavia, tem sido retida no Tesouro Nacional, por meio do chamado "contingenciamento", que atinge a quase todas as entidades da administração federal e visa adequar a Lei Orçamentária à previsão de arrecadação. Em 2005, mais da metade do que os consumidores pagaram de TFSE ficou retida no Tesouro.

O decreto anual de contingenciamento destina aos ministérios e respectivas autarquias um limite global, a ser fracionado segundo as prioridades de cada ministério. Isto é, cabe ao Ministério de Minas e Energia - ao qual a Aneel é vinculada - decidir, a cada ano, com quanto efetivamente a agência poderá contar para o exercício de suas responsabilidades.

Felizmente, nunca o governo tentou usar esse poder de barganha para influenciar nenhuma decisão da diretoria da Aneel. E nesse campo não há sequer sinal de fumaça. Todavia, como o governo controla diversas empresas do setor elétrico, há a possibilidade de alguma futura administração agir diferentemente. Os investidores metabolizam essa possibilidade em percepção de risco e, no final, são os consumidores que pagam tarifas mais elevadas.

KELMAN, J. **Risco Regulatório**. O Estado de São Paulo, Espaço Aberto, A2, 19/07/2006.