

*Textos para
Discussão*

Textos para Discussão

André G. Ghirardi

Faculdade de Ciências Econômicas

Salvador

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

Noomar Monteiro de Almeida Filho

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

Maria de Fátima Dias Costa

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS - FCE

Diretor

Luiz Antônio Mattos Filgueiras

CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

Coordenador

Wilson F. Menezes

Projeto gráfico e capa

Alano Carvalho

Gabriela Nascimento

Editoração eletrônica

Linivaldo Greenhalgh

A Presença da Agência Reguladora Estadual e a Qualidade dos Serviços de Distribuição de Energia Elétrica

Resumo

Este trabalho ressalta a importância da agência regulatória local na nova estrutura do setor elétrico. Num mercado com a extensão territorial e grande diversidade de características locais existentes no Brasil, as condições para a ação regulatória eficaz dependem necessariamente da atuação das agências estaduais. A lei de criação da ANEEL prevê a delegação de algumas atribuições à agência estadual, mas este processo tem sido lento. Sugere-se aqui algumas possibilidades para acelerar o processo de capacitação das agências e descentralização da regulação.

PALAVRAS-CHAVE: setor elétrico; regulação; agência estadual

Classificação JEL: L94

Abstract

The text underlines the importance of the local regulatory body under the new structure of the electric power industry. Given the wide territory and great diversity of local markets in Brasil, the effective regulatory action requires an active local agency. The law explicitly allows for delegation of some of the regulatory activities from the national agency to the local ones, but this process has been morose so far. We suggest some possibilities to accelerate the empowerment of the local agencies and the decentralization of regulatory activity of the electric power sector.

KEYWORDS: electric power; regulation; local agency

— 1 Introdução: a questão da qualidade

Um dos problemas mais difíceis dentro do sistema de prestação de serviços de energia elétrica sob regime de concessão refere-se à garantia da qualidade do serviço. Os contornos da questão são claros: cabe ao Estado, através do agente regulador, estabelecer o preço permissível e definir os padrões de prestação dos serviços, controlando o desempenho da empresa concessionária dentro desses padrões. Apesar da aparência simples, a prática desta incumbência apresenta grande complexidade, à medida que exige a contínua reavaliação de um equilíbrio entre interesses que são, em certo modo, conflitantes. Espera-se que o órgão regulador estabeleça, por um lado, um preço que propicie retorno atraente e induza investimentos, num ambiente de negócios em permanente transformação e sujeito a consideráveis oscilações conjunturais. Uma vez estabelecido o preço, a empresa concessionária fará todos os esforços para reduzir custos e obter a maior remuneração possível sobre o investimento. Diante disso, espera-se também que o agente regulador mantenha sob controle estes esforços redutores de custos, impondo com rigor o cumprimento das cláusulas de qualidade que resguardam o interesse do consumidor, na forma da confiabilidade, continuidade e segurança do serviço, além da presteza e cortesia no atendimento. É na contradição dos interesses envolvidos e na natureza mutável das condições de concessionário e usuários que reside a dificuldade em garantir o nível adequado de qualidade na prestação de serviços.

Para atuar de forma eficaz no ambiente dinâmico dos fatores que determinam a qualidade do serviço, o agente regulador deve ser necessariamente ágil e bem informado. Num mercado com a extensão territorial e grande diversidade de características locais existentes no Brasil, estas condições para a eficácia da ação regulatória dependem necessariamente da atuação das instâncias regionais de regulação, no caso, das agências estaduais. As características do setor elétrico brasileiro, sejam elas técnicas, como a predominância da geração hidráulica, ou políticas, como o desenvolvimento centralizado do sistema, requerem, sem dúvida, a figura do gestor central, a ANEEL. Na atual estrutura institucional, a agência central (nacional) acumula as funções de poder concedente e órgão fiscalizador, o que implica em atribuições que vão desde a gestão da repartição do poder de mercado entre os grupos controladores das empresas, passam pela administração das tarifas dos diversos segmentos do setor, até a fiscalização financeira de cada concessionária em todas as unidades da federação. Se não restam dúvidas

quanto à necessidade de uma instância reguladora central, é também claro que, em vista da amplitude e diversidade das atribuições da ANEEL, o funcionamento satisfatório do sistema de regulação dependerá das agências estaduais, notadamente no que diz respeito ao controle da qualidade do serviço, que requer acompanhamento detalhado e contínuo de condições locais.

Em reconhecimento da necessidade da ação regulatória local, a lei de criação da ANEEL prevê a delegação de algumas atribuições à agência estadual. A delegação de poderes está condicionada à capacitação técnica, organizacional, e administrativa das agências estaduais. Isto significa que a descentralização de poderes regulatórios não ocorre de maneira uniforme pelo país. Ela se dá mais facilmente para as unidades da federação onde há mais tradição no trato das questões do setor elétrico, e é relativamente mais difícil nos estados onde a evolução histórica do setor e o nível de desenvolvimento social sejam menos favoráveis ao exercício da regulação das empresas concessionárias.

Tendo em vista que o exercício do poder local de regulação é essencial para a gestão da qualidade do serviço, e que esse exercício é sujeito a condições que não são satisfeitas imediatamente por todos os estados, este trabalho oferece uma breve contribuição à discussão da importância da presença da agência regional como instância regulatória da nova estrutura de mercado, no contexto dos serviços de distribuição de energia elétrica.

—2 Regulação e qualidade

A oferta de serviços públicos através de um regime de concessão configura uma “relação de agência”, que se caracteriza pela existência de um agente que “manda fazer” e outro que “faz por encomenda”. Este tipo de relação ocorre em praticamente todo arranjo contratual (Ross, 1973). No caso da distribuição de energia elétrica, o agente é a empresa concessionária local, e o principal (aquele que “manda fazer”) é o Poder Público, através do órgão regulador.

O elemento central da relação de agência é a assimetria de informação. Esta se caracteriza quando uma das partes, o agente, dispõe de mais e melhor informação do que a outra sobre as condições relevantes para decisão. No caso da distribuição de energia elétrica, a concessionária tem melhor conhecimento que o poder público seja sobre as condições de mercado como sobre as condições internas de funcionamento da própria empre-

sa. Numa situação ideal, o principal (poder público) contrata um agente qualificado (empresa concessionária), oferecendo uma remuneração mutuamente satisfatória (estrutura de tarifas), pela qual o agente passaria a agir exatamente na forma pretendida pelo principal. Os problemas de regulação surgem porque, na prática, este arranjo ideal não se verifica, devido à presença de "risco moral". O risco moral existe a partir do momento que o agente é levado a desrespeitar as condições contratadas, simplesmente porque a outra parte (principal) não tem condições de observar (verificar) o comportamento do primeiro. O risco moral advém, portanto, da racionalidade dos agentes, que o leva a não respeitar um contrato, se isto lhe permitir melhorar sua situação individual¹. Na prática isto quer dizer que, motivada pela redução de custos, a concessionária distribuidora poderá não atender rigorosamente a todas as cláusulas contratuais, inclusive as que dizem respeito à qualidade do serviço, desde que esta ação não seja detectada pelo agente regulador e pelos usuários.

No segmento de distribuição de energia elétrica, a principal assimetria de informação é a que existe entre a agência reguladora e a empresa concessionária. Armstrong, Cowan e Vickers especificam que a situação de "risco moral" por "ação oculta" ocorre quando a concessionária tem melhor informação que o regulador sobre suas ações, principalmente sobre aquelas adotadas pela empresa para reduzir custos. Estes autores distinguem também o risco por "informação oculta" ou "seleção adversa", que decorre do fato da empresa concessionária ser mais informada que o regulador sobre a estrutura de custos e as características da demanda do setor.² A esta última pode-se acrescentar que a empresa também conhece melhor o poder efetivo de negociação de cada uma das classes de consumidores.

Sappington (1991) apresenta uma síntese dos problemas na relação entre agente e principal, identificando quatro elementos de "atrito" na relação de agência. Dois destes elementos são particularmente relevantes para a presente discussão. O primeiro elemento é o custo que o principal incorre para obrigar o agente a cumprir as condições acordadas em contrato, já que na prática este poder para impor o cumprimento das condições (*commitment ability*) é limitado. Esta limitação será tanto maior, quanto mais distante estiver o regulador do mercado em que opera a empresa regulada. O segundo elemento é a impossibilidade de observação (verificação) pública perfeita do desempenho do agente, ou seja, há um custo considerável para verificação do cumprimento das condições de contrato. Mais uma vez, é de se esperar que o entrave decorrente desta observação imperfeita seja agravado pela distância entre regulador e mercado. Na

medida em que estes elementos de atrito dificultam a tarefa da agência reguladora, representam também, e de forma mais crítica, vulnerabilidade para o pequeno consumidor em sua relação com a empresa concessionária.

Para o presente contexto, a característica mais relevante da relação de agência é que a assimetria de informação, e portanto o risco moral, atinge mais criticamente o grupo de pequenos consumidores, constituído de usuários residenciais e pequeno comércio. Os grandes usuários são designados, pela nova estrutura de mercado, *consumidores livres*, isto é, podem escolher livremente entre as potenciais empresas fornecedoras, o que lhes dá poder de barganha. Diante de condições insatisfatórias de serviço (preço ou qualidade), o consumidor livre pode simplesmente trocar de fornecedor. Além disso, os consumidores livres dispõem de informação e de estrutura institucional adequadas para defender suas posições dentro da relação de contrato. Já os pequenos usuários são designados *consumidores cativos*, pelo fato de estarem vinculados a uma específica empresa distribuidora, sem possibilidade de escolha, mesmo que insatisfeitos com as condições de serviço. É claro que, por serem menores, estes consumidores têm seu poder de barganha muito difuso, com pouco poder de pressão individual junto à concessionária e, portanto, mais dependentes da ação eficaz dos órgãos reguladores. Estes consumidores cativos representam a maioria dos consumidores, ainda que não a maior parcela do consumo. No mercado de eletricidade da Bahia, por exemplo, os clientes residenciais representam 87% do total de consumidores da COELBA.

3 *Efeito da estratégia regulatória sobre a qualidade*

As estratégias regulatórias para induzir o agente ao comportamento desejado apresentam-se em duas linhas principais. Uma delas é a regulação da taxa de retorno permitida à empresa concessionária (ou controle pelo custo); a outra é o estabelecimento de um preço-limite (*price-cap*) que o concessionário pode cobrar pelo serviço (ou controle pelo preço). No âmbito do setor elétrico, encontra-se nos Estados Unidos uma longa tradição de regulação pela taxa de retorno, e na Grã-Bretanha a experiência (recente) com regulação pela fixação do limite de preço. Esta última foi também adotada para regulação do segmento de distribuição no setor elétrico brasileiro.

Não há na prática evidência conclusiva a favor de uma dessas estratégias. Cada uma delas pode mostrar-se superior, dentro de condições idealizadas de informação.

Laffont e Tirole (1986) mostram que numa situação em que o regulador tivesse pleno conhecimento do nível de esforço da concessionária, a estratégia de regular a taxa de retorno produziria os melhores resultados. Num outro extremo, assumindo-se impossível a observação (monitoramento) de custos, o melhor resultado seria obtido por contratos de preço fixo. O controle da taxa de retorno faz com que o concessionário tenha interesse em revelar seus custos para justificar tarifas que permitam o retorno adequado. O estabelecimento de um preço fixo por sua vez, motiva o concessionário a fazer o máximo esforço para reduzir custos. É importante ressaltar que comparações entre estratégias regulatórias só fazem sentido à medida em que as empresas envolvidas tenham estruturas de custo semelhantes. Na geração de energia hidrelétrica, majoritária no Brasil de hoje, os custos predominantes são fixos. Na energia termelétrica, que apenas começa a ganhar espaço no mercado brasileiro, há uma parcela considerável de custos variáveis. À medida que mudar a composição da energia gerada, mudarão também as implicações da estratégia regulatória sobre o comportamento das empresas, dependendo das condições de repasse dos custos variáveis ao preço final da eletricidade.

As características destas duas estratégias têm diferentes implicações para a qualidade do serviço. Em princípio, a regulação através da taxa-de-retorno incentiva o concessionário a buscar altos padrões de qualidade de serviço. Esses padrões podem mostrar-se até excessivamente altos, isto é, economicamente ineficientes, devido à presença do efeito Averch-Johnson, que faz com que, na prática, o regulador tenha que permitir à empresa concessionária uma taxa de retorno superior ao custo de capital.³ Por outro lado, a literatura especializada afirma que o sistema de controle pelo preço pode ter repercussão negativa sob o ponto de vista de qualidade do serviço. Na condição de credor do excedente residual abaixo do preço-limite, a firma regulada tem de fato incentivo para minimizar custos, mas isto implica também um incentivo para rebaixar os padrões de qualidade do serviço, à medida em que estes representam custos adicionais⁴. Ou seja, sob o sistema de controle de preços a firma teria incentivo para sub-investir em qualidade a um dado nível de preços⁵. A melhoria de qualidade afeta a demanda pelo produto e implica em aumento de custos. Para o concessionário monopolista, o aumento da demanda decorrente do investimento em qualidade só contribuirá para aumentar lucros se o preço permitido for maior que o custo marginal da melhoria de qualidade. Seu interesse concentra-se apenas no efeito marginal sobre a demanda e está, portanto, em conflito com o interesse do usuário à medida que este sempre preferiria um serviço

com melhor qualidade. Segundo informações fornecidas pela ANEEL, houve melhora nos indicadores agregados de frequência e duração das interrupções de fornecimento desde 1996. Em 2002 esta tendência dava sinais de reversão.⁶ Como a privatização da empresa ocorreu em meados de 1997, há pouca evidência acumulada sobre desempenho, e não se pode fazer um julgamento definitivo dos indicadores de qualidade sob o novo regime regulatório.

A existência deste conflito de interesses entre a empresa e os usuários no tocante à qualidade dos serviços representa um argumento sólido para que exista atuação explícita e pró-ativa por parte do agente regulador com respeito à qualidade de serviço sob o sistema de regulação pelo preço. Neste contexto a ação de verificação local contínua das condições de qualidade na prestação do serviço pela distribuidora apresenta-se como atribuição típica da agência estadual. Isto significa dizer que, dada a estratégia regulatória adotada para a distribuição de energia elétrica no Brasil, seria essencial que a agência reguladora estadual estivesse presente, idealmente, desde o primeiro momento da concessão dos serviços ao operador privado.

— 4 Caminhos para descentralização

Os poderes de regulação dos serviços de eletricidade passíveis de delegação estão definidos no capítulo quarto da lei que instituiu a ANEEL.⁷ O artigo 20 estabelece que “a execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica poderá ser descentralizada pela União para os Estados e Distrito Federal, mediante convênio de cooperação.” As atividades de fiscalização são amplas: envolvem todas as atividades das concessionárias, inclusive aquelas relativas ao cumprimento dos padrões de qualidade estabelecidos. A delegação das atividades de regulação, também inclui os aspectos de qualidade à medida que representem características locais específicas.⁸ Um estudo nacional sobre a descentralização do setor elétrico investigou em algum detalhe as atribuições mais passíveis de delegação aos Estados, a partir do disposto no decreto de constituição da ANEEL (nº 2335/97).⁹ Entre elas, destacam-se os seguintes itens:

“XIV fiscalizar a prestação de serviços...e aplicar as penalidades contratuais

XVI estimular a melhoria do serviço prestado e zelar...pela sua boa qualidade...

XIX dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários...e seus consumidores”.

Entre as tarefas voltadas especificamente à qualidade do serviço e atendimento ao cliente, cabe destacar aqui duas delas identificadas como atribuições típicas da agência local: *“lidar com reclamações de consumidores encaminhadas pelos Conselhos de Consumidores, pelos PROCONS ou trazidas diretamente pelos consumidores” e “educar e informar os consumidores sobre as atividades do Regulador e sobre seus direitos com relação ao setor elétrico...”*¹⁰

Apesar da natureza tipicamente local destas características, a delegação destes poderes regulatórios aos Estados não é incondicional, conforme o parágrafo segundo do já citado artigo 20: *“A delegação de que trata este Capítulo será conferida desde que...o Estado interessado possua serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para execução das respectivas atividades, conforme condições estabelecidas em regulamento.”* Este condicionamento é necessário porque a delegação implica em riscos para a qualidade da ação regulatória, decorrentes de fatores tais como: a) a dificuldade para encontrar pessoal capacitado; b) maior risco de captura da agência local pela empresa concessionária e; c) perda de economias de escala na ação regulatória.¹¹

Claramente a estratégia de delegação exige um equilíbrio. Não se deve repassar poderes a uma agência incapacitada de forma a prejudicar o funcionamento do setor. Deve-se, em contrapartida, evitar critérios tão rígidos que a maioria das agências regionais não possa cumprir. Evidentemente haverá maior facilidade de delegação para as unidades da federação onde há mais tradição no trato das questões do setor elétrico, principalmente nos estados do Sul e Sudeste, onde as empresas estaduais de eletricidade estiveram mais intensamente envolvidas nas atividades de projeto, construção e operação do parque brasileiro de usinas hidrelétricas, o que exigiu o desenvolvimento de competência técnica e institucional específica. Em contrapartida, a delegação se dá com mais dificuldade nos estados onde as condições tenham sido historicamente menos favoráveis ao desenvolvimento desse tipo de competência.

A delegação de poderes regulatórios aos Estados está se processando lentamente. Em junho de 2002 a ANEEL reportava a existência de apenas 13 convênios de delegação celebrados com estados. Ou seja, a maioria dos estados da federação encontra-se sem a delegação de poderes locais. Esta demora não pode ser atribuída exclusivamente à ANEEL. A delegação depende também da iniciativa dos estados para criar as agências reguladoras, e este processo pode ser moroso. Qualquer que seja a razão, a lentidão na outorga de poderes de regulação é relativamente mais nociva para o pequeno consumi-

dor, deixando-o vulnerável, seja pela falta de informação sobre seus direitos e obrigações contratuais, ou pela dificuldade de acesso à instância regulatória diante da existência de divergências com a empresa concessionária quanto ao cumprimento dos quesitos de qualidade dos serviços. Fica colocada a questão de como proceder para atenuar parcialmente estes problemas intrínsecos à delegação de poderes regulatórios aos estados.

5 Síntese e possibilidades

Em conclusão desta breve reflexão, apresenta-se uma síntese das principais conclusões abordadas, oferecendo-se ao final algumas sugestões de procedimento.

A regulação da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica é complexa, e exige conhecimento e informação atualizados e detalhados sobre condições locais. A presença da agência local é de particular importância para os consumidores cativos.

Estudos sobre práticas regulatórias concluem claramente que as condições do sistema *price-cap* favorecem o sub-investimento em qualidade por parte da concessionária. Isto reforça a necessidade da atuação regulatória eficaz. Esta depende, em grande parte, da existência de um órgão regulador local, o que torna prioritária o estabelecimento das agências estaduais.

A lei prevê a delegação de determinadas funções regulatórias às agências estaduais. Em particular, a fiscalização dos fatores determinantes da qualidade é atividade tipicamente local. Há, no entanto, a preocupação de só fazer a delegação a agências estaduais que se mostrarem qualificadas. A preocupação se justifica em vista dos danos que poderiam decorrer de uma ação regulatória ineficaz. Mas esta preocupação pode ser também nociva, na medida que a qualificação das agências estaduais só poderá ser construída na prática. Portanto, quanto mais tardar o repasse de funções regulatórias, mais difícil será a real capacitação da agência local.

Pode-se pensar num “escalonamento” das delegações, começando por aquelas que sejam tecnicamente mais simples, e também mais afeitas à atuação local, ou mais dependentes do conhecimento da situação local. Há dois tipos de atribuição que poderiam balizar a capacitação das agências estaduais com maiores limitações iniciais: informação (tanto coleta como esclarecimento dos consumidores), e ouvidoria.

Uma das ações fundamentais que podem ser usadas como núcleo de capacitação das agências estaduais é a coleta e processamento de informação, em duas vertentes. A

agência local poderia, desde logo, ser instância obrigatória para trâmite da informação entre a concessionária e a ANEEL. Este é um procedimento que se presta a padronização e exige, em sua forma mais elementar, pouca capacitação analítica da agência local. Numa segunda vertente, a agência estadual poderia engajar-se desde o primeiro momento na atividade de informação do consumidor sobre seus direitos e deveres com relação aos serviços de distribuição de eletricidade. A partir daí podem desenvolver-se gradualmente a capacitação para um processamento analítico mais refinado das informações.

A função de ouvidoria também envolve atividades que poderiam ser implementadas desde o primeiro momento e servir como núcleo de capacitação das agências estaduais. Enquanto a agência não estiver capacitada para atuar diretamente sobre os pleitos recebidos pela ouvidoria, ela os encaminharia à ANEEL, servindo como elemento de ligação entre regulador nacional e o consumidor local. Vários tipos de capacitação poderiam ser desenvolvidos simplesmente acompanhando o procedimento adotado pela agência nacional. Além disso, a ouvidoria local estaria desde o primeiro momento registrando as estatísticas de reclamações, que constituem um importante instrumento para atuação da agência.

À medida que se mostrar viável, este procedimento relativamente simples poderia atenuar o problema de atraso na outorga de poderes regulatórios aos estados. A delegação se processaria gradualmente, mas permitiria que, a despeito das imperfeições iniciais do funcionamento, o órgão regulador estadual estivesse atuante desde o primeiro momento, atenuando os efeitos nocivos das assimetrias de mercado, notadamente as que dizem respeito às condições locais de prestação de serviço aos consumidores cativos, e dando início a uma linha de trabalho que levaria eventualmente à capacitação plena da agência local.

____Notas

¹ Brusseau, 1993

² Armstrong, Cowan e Vickers (1997)

³ Para um tratamento detalhado do assunto ver, por exemplo, Kahn (1988)

⁴ cf. Liston, C. 1993

⁵ cf. Armstrong, Vickers, Cowan, 1997, p.173-174

⁶ ANEEL, 2003

⁷ Lei 9427/96

⁸ Bahia (1998)

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

____Referências Bibliográficas

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica – “Indicadores de qualidade”, www.aneel.gov.br/, obtida em 22 de julho de 2003.

Armstrong, Mark; Cowan, Simon; Vickers, John - Regulatory Reform: economic analysis and the British experience, MIT Press, 1997.

BAHIA. Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações. Coordenação de Energia. Projeto DE-SEB – Descentralização do setor elétrico brasileiro. O novo papel dos Estados. Alternativas do modelo, estrutura, capacitação e instrumentos formais para os órgãos reguladores estaduais. Salvador, SETC, 1998.

Brusseau, Eric - “Les théories des contrats revue”, *Revue d’Economie Politique*, jan-fev 1993, p. 1-82.

Kahn, Alfred E. - *The Economics of Regulation - Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge, MA, 1988.

16 Liston, Catherine - Price-cap versus rate-of-return regulation. *Journal of Regulatory Economics*, 5:25-48 (1993).

Ross, Stephen A. - “The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem”, *American Economic Review*, 1973, vol. 63, 134-139.

Sappington, David E. M. - Incentives in Principal - Agent Relationships, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 2, Spring 1991, p. 45-66.