

Momento de reflexão: 20 anos de regulação por incentivos

SALES, Claudio; HOCHSTETLER, Richard. "Momento de reflexão: 20 anos de regulação por incentivos". Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro, 03 de junho de 2019.

A Aneel – agência reguladora pioneira tanto na realização de Consultas e Audiências Públicas quanto no desenvolvimento de Análises de Impacto Regulatório no processo de elaboração de novos comandos regulatórios – inova mais uma vez com uma “Avaliação de Resultado Regulatório”, apresentada no âmbito da Consulta Pública 03/2019 (CP 03/2019). Trata-se de uma importante iniciativa com potencial de aprimorar substancialmente a qualidade da regulação do setor elétrico.

A Avaliação de Resultado Regulatório começa com um exame do desempenho das empresas nos últimos anos, e revela uma evolução muito positiva. De 2001 a 2017, a parcela da tarifa destinada à cobertura dos custos de distribuição caiu pela metade: de 208 R\$/MWh para 99 R\$/MWh.

O impressionante é que esse drástico corte de custos foi atingido com melhoria da qualidade do serviço prestado. Ambos os indicadores de interrupções – tanto o DEC, que indica a duração das interrupções no fornecimento, quanto o FEC, que indica a frequência das interrupções no fornecimento – apresentaram melhora (quanto menores, melhores): o DEC caiu de 16,1 para 14,3, e o FEC caiu de 14,8 para 8,2. E isso tudo – redução de custos com aumento de qualidade – ocorreu em um contexto de ampliação da cobertura para as regiões mais remotas do país, que alcançou 98,8% dos domicílios.

O único indicador que apresentou forte deterioração na avaliação da Aneel foi a sustentabilidade econômico-financeira das concessões: desde 2012 a rentabilidade média das distribuidoras tem sido inferior ao custo de captação de recursos para empresas com este perfil de risco. A Agência calcula que o custo médio ponderado do capital é da ordem de 12%, enquanto o retorno médio do capital em 2017 foi de 5,8%.

Uma das principais inferências que a Aneel aponta na análise dos dados é que “as empresas privadas respondem de forma mais acentuada a incentivos econômicos do que as empresas públicas”. Ao contrário das empresas estatais, que apresentaram tendência de deterioração econômico-financeira, as empresas privadas foram capazes de manter uma rentabilidade ao redor da taxa de retorno esperada, ao mesmo tempo que obtiveram uma melhora de qualidade superior à média. As empresas privadas também apresentaram desempenho superior no combate às perdas comerciais e nos indicadores de atendimento comercial.

Mas o objetivo principal da Avaliação de Resultado Regulatório da Aneel não é a avaliação do desempenho das empresas e, sim, de si mesma. Trata-se de uma reflexão sobre os seus objetivos regulatórios e dos meios empregados para atingi-los. E é nesta reflexão que reside a maior riqueza da análise realizada. A avaliação dos efeitos líquidos da intrincada regulamentação setorial é extremamente pertinente.

A análise busca avaliar se os mecanismos regulatórios são coerentes,

proporcionando uma estrutura de incentivos que induza as concessionárias de distribuição a perseguir os objetivos desejados: universalização do acesso à energia, qualidade técnica no fornecimento de energia e do atendimento comercial, redução das perdas, eficiência de custos, e sustentabilidade econômico-financeira.

Nos próximos anos o setor elétrico passará por profundas mudanças em função de novas tecnologias que viabilizarão a inserção de geração distribuída, a adoção de redes inteligentes, armazenamento, veículos elétricos, entre outros. É importante que a regulação conduza as distribuidoras neste processo para promover as transformações e investimentos mais apropriados.

Para avaliar a eficácia da regulamentação, a Aneel examina o retorno esperado dos investimentos considerando os mecanismos regulatórios. São analisados os retornos dos investimentos feitos: (i) na reposição de ativos, (ii) na expansão, (iii) em melhorias (confiabilidade, eficiência operacional, e redução de perdas) e (iv) em novas tecnologias.

Ao longo do documento são apontados alguns desafios que precisam ser atacados como, por exemplo, se os mecanismos regulatórios não proporcionarem ajuste do retorno em função da qualidade, os investimentos em melhorias serão prejudicados, pois os investimentos só serão incorporados na próxima revisão tarifária, quando já sofrerem vários anos de amortização não reconhecida.

O atraso no reconhecimento dos investimentos realizados durante o ciclo tarifário é ainda mais acentuado no caso de novas tecnologias, que tipicamente apresentam vida útil muito inferior à das tecnologias analógicas que substituem. Este é um aspecto central quando é considerada a substituição dos medidores analógicos por medidores eletrônicos.

Exemplos à parte, a maior contribuição desta análise sistemática feita pela Aneel a respeito dos mecanismos regulatórios se manifesta em duas dimensões: balanceamento dos incentivos e calibragem dos incentivos, dimensões nas quais são identificadas algumas das maiores fragilidades de nosso atual regime de regulação.

Quanto ao balanceamento, verifica-se que os mecanismos não são simétricos, havendo maior penalização por baixo desempenho do que bonificação por alto desempenho. Como evidências materiais desta assimetria podem ser citados os vários mecanismos que atuam apenas de forma punitiva, como as multas e as compensações por violação dos limites estabelecidos para a continuidade, tensão e atendimento comercial.

Em relação à calibragem dos incentivos, verifica-se que a intensidade dos incentivos (positivos e negativos) é exagerada. Este exagero tem o efeito de ampliar a volatilidade de retorno das empresas, o que se traduz em risco para o investidor e, conseqüentemente, elevação do custo de captação de recursos financeiros destas empresas. A título de comparação, o intervalo de variação dos retornos mínimos e máximos proporcionados pelo regime de regulação por incentivos do setor elétrico do Reino Unido é a metade do proporcionado pelo regime adotado pela Aneel.

O objetivo regulatório que apresenta maior intensidade de incentivos é o relacionado à eficiência operativa. Estes incentivos exacerbados não só elevam o risco da atividade, mas também podem distorcer as decisões de alocação de dispêndios de capital (capex) e operação (opex).

Por outro lado, há objetivos regulatórios que apresentam incentivos insuficientes. É o caso da duração das interrupções de fornecimento, medida pelo DEC. Na maioria dos casos, os investimentos requeridos para reduzir o DEC são superiores ao retorno proporcionado pelos mecanismos tarifários atuais.

Apesar de a Avaliação de Resultado Regulatório inserida no contexto da CP 03/2019

não proporcionar soluções para as fragilidades identificadas, a iniciativa de autoavaliação da Aneel oferece um sólido diagnóstico para o aprimoramento da regulação nos próximos anos. A humildade intelectual demonstrada pelo regulador merece reconhecimento e aplausos por apontar na direção de uma agência que entende que a regulação é uma disciplina viva e complexa que sempre será beneficiada por mecanismos de participação pública de viés técnico.

Claudio J. D. Sales e Richard L. Hochstetler são do Instituto Acende Brasil.