

# II.ª Conferência RELOP

A Regulação da Energia nos Países de Língua Oficial Portuguesa

## Os Modelos de Governação das Entidades Reguladoras da RELOP

Vitor Santos  
Cabo Verde, 7 e 8 de Julho de 2009



**ERSE**

ENTIDADE REGULADORA  
DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

## **II.ª Conferência RELOP**

### **Agenda**

- 1. Considerações gerais sobre o Estudo;**
- 2. Estado, Mercado e Regulação Independente;**
- 3. Escrutínio, Legitimidade e Independência;**
- 4. Independência regulatória e liberalização do sector energético na União Europeia;**
- 5. Conclusões.**

## II.<sup>a</sup> Conferência RELOP

### 1. Considerações gerais sobre o Estudo

### Considerações gerais sobre o Estudo

- Embora a regulação económica tenha os seus princípios e fundamentos em desenvolvimentos da teoria microeconómica que estão relativamente consensualizados e estabilizados, não existem receitas inquestionáveis e inequívocas para a actividade regulatória;
- Existem uma grande diversidade, entre reguladores, ao nível do quadro institucional e organizacional: face a circunstâncias distintas, fizeram-se opções organizacionais perfeitamente justificadas e completamente dissemelhantes;
- Um dos aspectos que distingue os diferentes reguladores relaciona-se com o âmbito de actuação. A escolha do compromisso certo entre a possibilidade de explorar as sinergias decorrentes da existência de economias de escala e de gama e a necessidade de reduzir os custos de transacção são uma boa regra geral para escolher a dimensão de uma instituição e a diversidade do seu campo de actuação; em alguns casos a existências de competências técnicas específicas disponíveis pode ser um outro factor essencial para escolher o âmbito de intervenção de um regulador;

### Considerações gerais sobre o Estudo

- Parece ser inquestionável que o desenvolvimento e o aprofundamento da regulação económica seguiu caminhos distintos em função das especificidades de cada país, nomeadamente, o nível de desenvolvimento económico, as características e a estrutura do seu sector energético, a existência ou não de recursos energéticos endógenos e a dimensão económica e geográfica.
- Merece ainda realce o seguinte aspecto: embora os exercícios de benchmarking e o acompanhamento e eventual adopção das melhores práticas seguidas pelos diferentes reguladores seja sempre de grande utilidade para melhorar o desempenho da nossa actividade enquanto reguladores, devemos resistir à tentação de proceder à adopção de estratégias regulatórias desenvolvidas noutros contextos sem cuidar de analisar do seu ajustamento às circunstâncias específicas de cada país. A grande maioria dos países da América Latina foram penalizados pela “importação” de modelos regulatórios que tiveram resultados positivos nos países mais desenvolvidos mas que, quando aplicados em mercados menos maduros, se revelaram inadequados.

## II.<sup>a</sup> Conferência RELOP

### 2. Estado, Mercado e Regulação Independente

### A Regulação Independente

- De uma perspectiva dominante baseada num Estado que acumulava as funções de **accionista, produtor e (auto)regulador**, passou-se, em períodos mais recentes, para uma nova concepção, mais descentralizada, em que a função regulação é assumida por **entidades reguladoras independentes**;
- Que factores justificam a **delegação de competências** dos Governos nas entidades reguladoras independentes?
- Será que este novo modelo de *governance* garante que o grau de concretização dos objectivos seja mais elevado (maior eficácia) e que a regulação se processe a custos mínimos (maior eficiência)?

### Fundamentos para a Regulação Económica

- A principal fundamentação para a regulação económica reside na necessidade de corrigir as **falhas de mercado** decorrentes da existência de **externalidades, poder de mercado, monopólios naturais, informação imperfeita e assimétrica**;
- No caso específico do sector energético não podem ignorar-se outros factores que justificam a regulação sectorial como sejam, entre outros:
  - a **segurança de abastecimento**;
  - a **necessidade de proteger os consumidores domésticos, nomeadamente os mais vulneráveis**, das estratégias de discriminação de preços protagonizadas por empresas que operam em mercados que exibem elevados graus de concentração;
  - o **respeito pelas “obrigações de serviço público”**, destacando-se, neste campo, a garantia de fornecimento, sem rupturas de continuidade, de serviços essenciais à comunidade – as chamadas actividades de interesse geral.



### Falhas de Estado, Falhas de Mercado e (des)Regulação

- Sendo inquestionável que a principal motivação para a regulação económica é a minimização das **falhas de mercado**, a evidência empírica sugere que, muitas vezes, as políticas públicas acabam por se revelarem ineficientes e/ou ineficazes devido à existência de **falhas de Estado** (Teoria da Captura; Teoria dos Grupos de Interesse; Escola da Escolha Pública);
- As falhas de Estado são, em determinados casos, tão expressivas que podem pôr em causa a credibilidade da regulação económica. Esta constatação tem conduzido a uma reflexão que suscita duas posturas complementares:
  - A necessidade de proceder à **desregulação** sempre que for possível estabelecer mecanismos de mercado que possam constituir meios mais adequados para a promoção do interesse público;
  - A **regulação independente** revela virtualidades que permitem minimizar as falhas de Estado, desde que o modelo de organização e de *governance* dessas instituições crie os incentivos apropriados para que tal aconteça.

### Vantagens da Regulação Independente

- Um dos principais argumentos para a criação de reguladores independentes é a preservação da **estabilidade e a redução dos riscos regulatórios**;
- A Escola da *Public Choice* realça que a dimensão pendular dos ciclos eleitorais conduz a que os decisores políticos tendam a valorizar os reflexos de curto prazo das suas decisões políticas e tenham menos incentivos em tomar em consideração as implicações das suas escolhas no bem estar das gerações futuras;
- Através da criação de entidades independentes, os decisores políticos procuram sinalizar a credibilidade do seu compromisso em relação a uma política anunciada e com reflexos no longo prazo;
- Os investimentos em infraestruturas têm a natureza de *sunk costs* e têm subjacentes períodos de vida útil muito longos. Neste contexto, a existência de estabilidade regulatória é uma pré-condição essencial para a promoção de investimento privado baseado em expectativas de remuneração adequadas; a falta de credibilidade ou a incerteza regulatória podem não inviabilizar o investimento mas, certamente, contribuirão para aumentar o custo de capital e os custos de financiamento com reflexos no incremento das tarifas.

### Regulação Independente – perspectiva crítica

- Alguns autores argumentam que a independência dos reguladores pode pôr em causa o **escrutínio democrático** do processo regulatório (Graham, 1998);
- A independência dos reguladores é um quadro institucional particularmente vulnerável **à captura pelos stakeholders** (empresas reguladas, consumidores e outros interesses privados) e pelos decisores políticos (Mitnick, 1998).

**Problema:** Para que se prossigam estratégias de longo prazo convergentes com a promoção do interesse público, as entidades reguladoras devem ser estruturadas de acordo com um **modelo de organização e governance baseadas nos seguintes princípios:**

- Independência;
- Estabilidade decisional;
- Escrutínio público.

## II.<sup>a</sup> Conferência RELOP

### 3. Escrutínio, Legitimidade e Independência

### O Conceito de Independência Regulatória

- O conceito de independência regulatória tende a ser perspectivado em torno de três factores distintos:
  - Um relacionamento com isenção de interesses (numa óptica convergente com o termo inglês *arms-length*) com as empresas reguladas, os consumidores e outros interesses privados;
  - Um relacionamento com isenção de interesses com os decisores políticos;
  - Autonomia administrativa e financeira.

### Pré-condições para a Eficácia regulatória

- A **independência da actividade regulatória, para que seja eficaz e operativa, deve consubstanciar-se nos seguintes princípios gerais:**
  - **Estabilidade dos mandatos dos reguladores:** apenas poderão ser destituídos, antes do termo dos seus cargos, acaso cometam faltas graves devidamente fundamentadas;
  - **Autonomia decisional** do exercício das funções reguladoras;
  - **As decisões dos reguladores têm uma natureza definitiva** e, portanto, não podem ser revistas pelo Governo; as decisões apenas poderão ser impugnadas recorrendo aos tribunais competentes;
  - **Autonomia na gestão dos recursos humanos e financeiros.**

### Legitimação da Regulação Independente

- A **legitimação da regulação independente** deverá ser garantida pela criação de um quadro institucional que assegura o escrutínio do regulador:
- Devem prever-se **inegibilidades** (não poderá ser nomeado regulador quem tenha ligações às empresas ou outras instituições sujeitas à jurisdição regulatória), incompatibilidades e impedimentos (os reguladores não poderão estabelecer uma relação profissional com as empresas reguladas imediatamente após a cessação do seu mandato);
- A actividade regulatória deve ser desenvolvida com base nos **princípios da transparência e do escrutínio público**. Para além da sociedade civil, o Parlamento deve exercer uma acção escrutinadora das actividades e do desempenho dos reguladores;

### Legitimação da Regulação Independente

- A orgânica dos processos regulatórios deve prever a **participação da sociedade civil na actividade regulatória**;
- Embora deva prevalecer o princípio da independência das entidades reguladoras face aos governos e aos regulados, **as entidades reguladoras devem estar sujeitas aos mecanismos de controlo normais das actividades públicas**: Parlamento, tribunais, Tribunal de Contas, etc.



## II.<sup>a</sup> Conferência RELOP

### 4. Independência regulatória e liberalização do sector energético na União Europeia

### Independência Regulatória – enquadramento Europeu

- Directiva 2003/54/CE, de 26 de Junho – Mercado Interno da Electricidade;
- Directiva 2003/55/CE, de 26 de Junho – Mercado Interno do Gás Natural;

**as entidades reguladoras nacionais devem ser totalmente independentes dos interesses dos sectores regulados**

- Devem contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, mediante cooperação entre reguladoras e com a Comissão Europeia;
- Devem desempenhar as suas funções com eficiência e rapidez;
- Devem publicar um relatório anual sobre os resultados das suas actividades de monitorização do funcionamento dos mercados;

### Independência Regulatória – enquadramento Europeu

- **3.º Pacote Europeu de Legislação sobre os Mercados de Electricidade e Gás<sup>1</sup>**

- Harmonização e o reforço dos poderes e do grau de independência dos reguladores nacionais;
- Criação de um mecanismo independente para a cooperação e a tomada de decisões dos reguladores nacionais – Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia;
- Proposta para os reguladores nacionais terem personalidade jurídica, autonomia orçamental, recursos humanos e financeiros adequados a uma direcção independente.

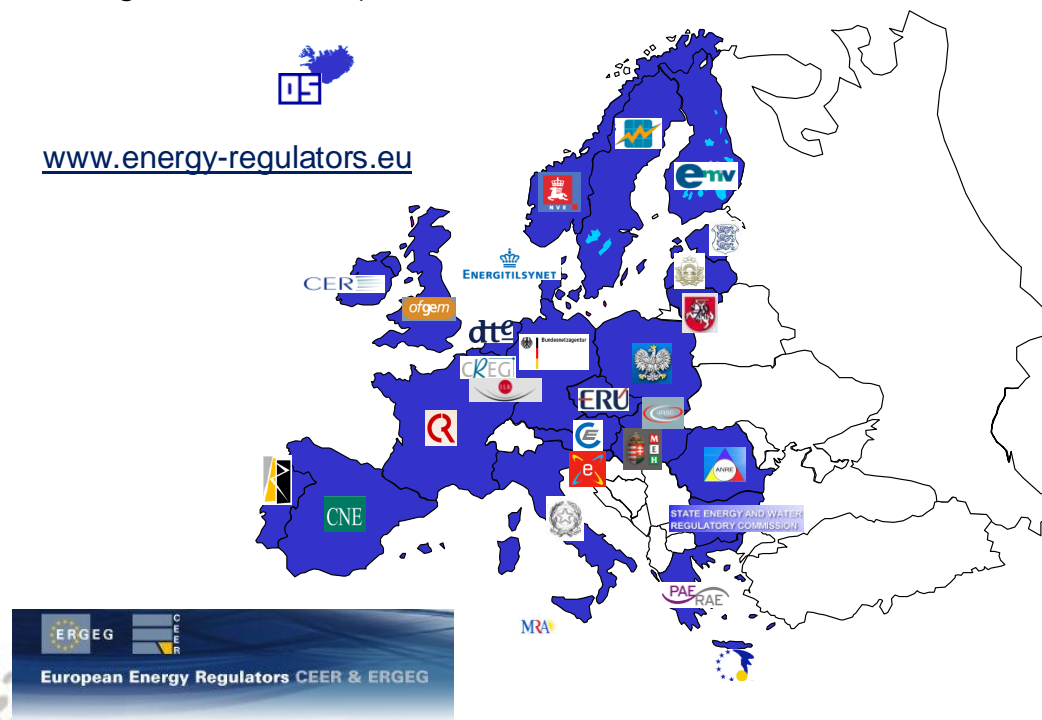
<sup>1</sup> *Propostas de alteração das Directivas 2003/54/CE e 2003/55/CE*

### Independência e Associativismo entre os Reguladores Europeus de Energia

- Na criação do mercado único, a cooperação entre autoridades reguladoras nacionais assume um papel fundamental, sobretudo nas questões relativas ao comércio transfronteiriço de energia, tendo o associativismo dos reguladores de energia sido considerado decisivo em termos de partilha de informação e de boas práticas;
- Em Março de 1997, as autoridades reguladoras nacionais de Portugal, Espanha e Itália deram início a uma cooperação informal através de reuniões periódicas e da organização de grupos de trabalho conjuntos. Em Maio de 1998 organizam o Fórum Europeu de Regulação de Electricidade (Fórum de Florença) e, em Setembro de 1999, o Fórum Europeu de Regulação de Gás Natural (Fórum de Madrid), onde se reúnem os principais actores europeus dos dois sectores;
- O alargamento da experiência de cooperação entre os reguladores de energia europeus permitiu criar, em Março de 2000, o Conselho dos Reguladores Europeus de Energia (CEER), através de um Memorando de Entendimento entre as autoridades reguladoras de energia de países europeus.

### Independência e Associativismo entre os Reguladores Europeus de Energia

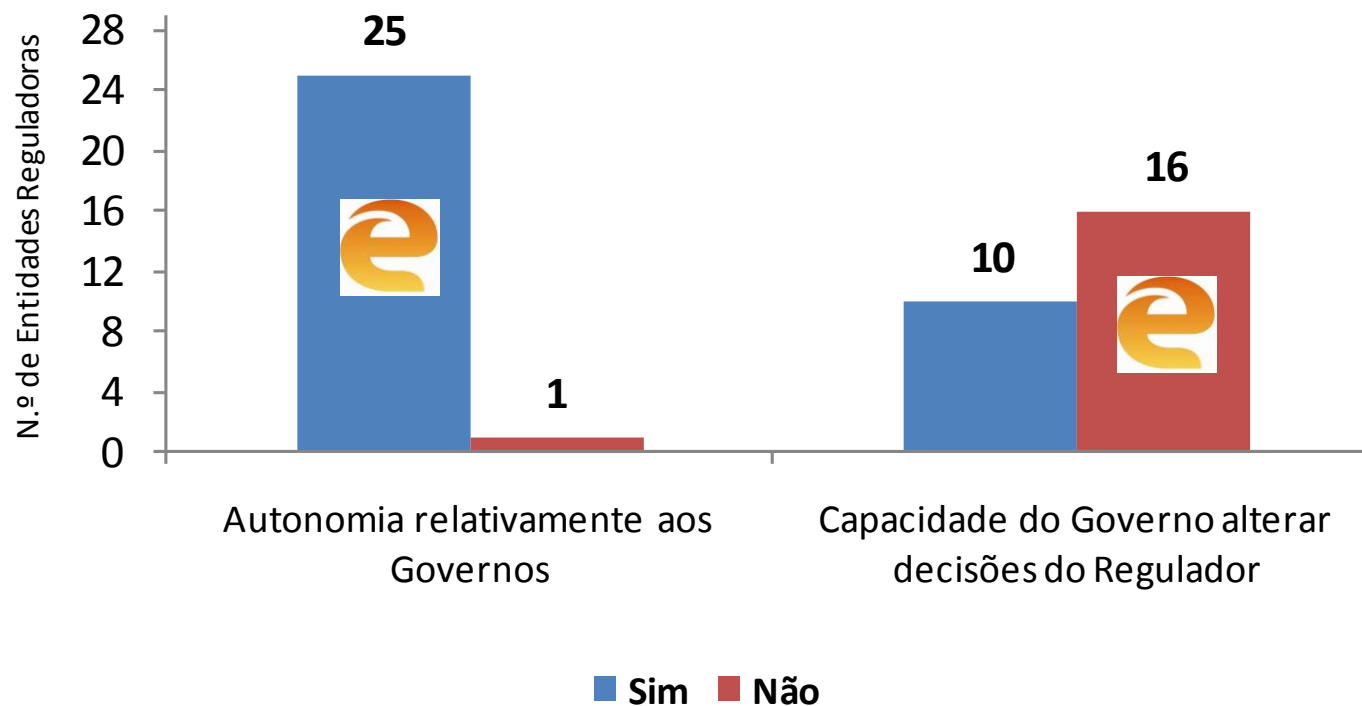
- A experiência positiva do trabalho desenvolvido pelo CEER leva a que, por decisão da Comissão Europeia (CE) de Novembro de 2003, seja instituído o Grupo de Reguladores Europeus de Electricidade e de Gás Natural (ERGEG), órgão formal de consulta da CE que envolve autoridades reguladoras nacionais de energia de vinte e nove países (os vinte sete da União Europeia, a Noruega e a Islândia).



### Independência e Associativismo entre os Reguladores Europeus de Energia

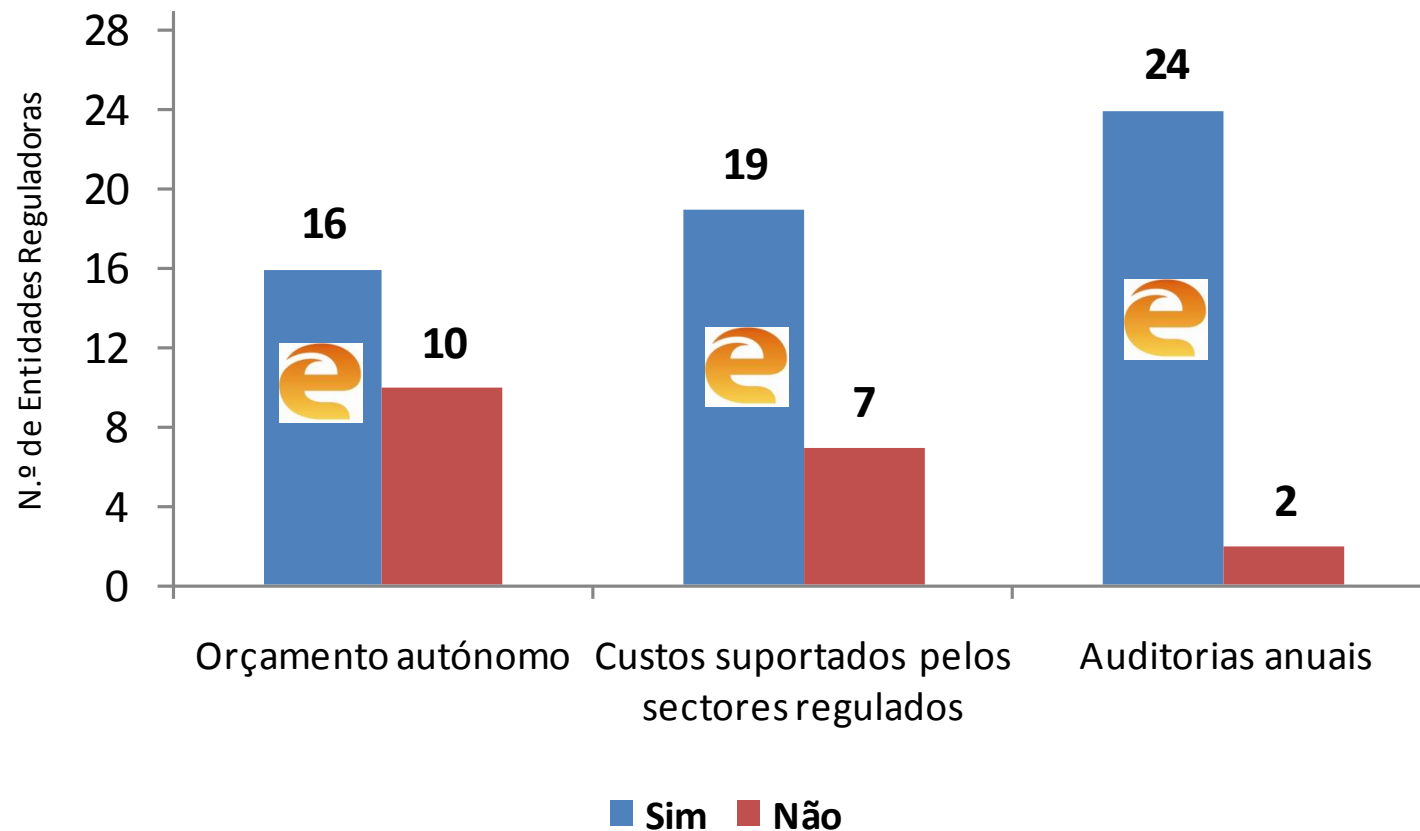
- Vai proceder-se à criação de uma nova estrutura europeia, em que os reguladores de energia europeus também estarão representados: a Agência para a Cooperação dos Reguladores de Energia (ACER), prevista no 3º Pacote Europeu de Legislação sobre os Mercados de Electricidade e Gás;
- As entidades reguladoras do sector energético europeu apresentam também **graus de independência muito diferentes face aos seus governos nacionais, que se reflecte:**
  - Na forma de inserção da entidade reguladora na estrutura do Estado;
  - No modo como são nomeados ou exonerados os seus titulares;
  - Nas competências que lhes são atribuídas;
  - No seu grau de autonomia administrativa e financeira;
  - Nas incompatibilidades de exercício de funções dos seus titulares.
- Estas diferenças levam a que as vinte e nove entidades reguladoras apresentem poderes de actuação e de decisão muito diferentes em cada um dos países.

### “Estado da Arte” – Estatuto Legal - Entidades Reguladoras Europeias



Fonte: Margarida Aguiar (2009), Boas Práticas de “Governança”, O Caso Português: ERSE, ERSE

### “Estado da Arte” – Estatuto Legal - Entidades Reguladoras Europeias



Fonte: Margarida Aguiar (2009), Boas Práticas de “Governança”, O Caso Português: ERSE, ERSE



## II.<sup>a</sup> Conferência RELOP

### 5. Conclusões

### Conclusões

- Embora a regulação económica tenha os seus princípios e fundamentos em desenvolvimentos da teoria microeconómica que estão relativamente consensualizados e estabilizados, não existem receitas inquestionáveis e inequívocas para a actividade regulatória;
- Também parece ser inquestionável que o desenvolvimento e o aprofundamento da regulação económica seguiu caminhos distintos em função das especificidades de cada país, nomeadamente, o nível de desenvolvimento económico, as características e a estrutura do seu sector energético, a existência ou não de recursos energéticos endógenos e a dimensão económica e geográfica;
- Embora os exercícios de benchmarking e o acompanhamento e eventual adopção das melhores práticas seguidas pelos diferentes reguladores seja sempre de grande utilidade para melhorar o desempenho da nossa actividade enquanto reguladores, devemos resistir à tentação de proceder à adopção de estratégias regulatórias desenvolvidas noutros contextos sem cuidar de analisar do seu ajustamento às circunstâncias específicas de cada país;

### Conclusões

- Deve sublinhar-se que a regulação é um processo dinâmico que tem avançado com pequenos passos sustentáveis e intertemporalmente consistentes, por vezes com alguns avanços e recuos temporários, também com algumas correcções de rota. Mas o aspecto mais saliente é, porventura, a grande capacidade que os reguladores têm revelado para inovar e introduzir novos instrumentos regulatórios face às profundas alterações de que tem sido objecto o sector energético;
- A principal fundamentação para a regulação económica reside na necessidade de corrigir as falhas de mercado decorrentes da existência de externalidades, poder de mercado, monopólios naturais, informação imperfeita e assimétrica;
- No caso específico do sector energético não podem ignorar-se outros factores que justificam a regulação sectorial como sejam, entre outros, a segurança de abastecimento, a protecção dos consumidores mais vulneráveis e o respeito pelas obrigações de serviço público;

### Conclusões

- Um dos principais argumentos para a criação de reguladores independentes é a preservação da estabilidade e a redução dos riscos regulatórios;
- Para que se prossigam estratégias de longo prazo convergentes com a promoção do interesse público, as entidades reguladoras devem ser estruturadas de acordo com um modelo de organização e *governance* baseadas na independência, estabilidade decisional e escrutínio público;
- As Directivas Comunitárias que visam promover a construção dos Mercados Únicos da Electricidade e do Gás Natural têm vindo a reforçar e a consolidar a independência das entidades reguladoras nacionais.

# Os Modelos de Governação das Entidades Reguladoras da RELOP

**Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos**

Edifício Restelo

Rua Dom Cristóvão da Gama 1, 3º

1400-113 Lisboa PORTUGAL

Tel. +351 213 033 200

Fax +351 213 033 201

[erse@erse.pt](mailto:erse@erse.pt)

[www.erse.pt](http://www.erse.pt)

Vitor Santos  
Cabo Verde, 7 e 8 de Julho de 2009