

MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A CULTURA REGULATÓRIA PARA O ACESSO À ENERGIA E O PROGRESSO

José Ignacio Pérez Arriaga | 12 de mayo de 2026

Introdução

Bom dia, autoridades, estimados colegas latino-americanos, africanos, portugueses e espanhóis – e digo colegas porque fui membro das comissões reguladoras de Espanha e da Irlanda, e isto de ter sido regulador imprime carácter – sobretudo se foi por duas vezes – e fica para sempre. Muito obrigado pela honra do convite para participar neste ato.

Para mim é uma grande satisfação contemplar como a primeira reunião informal de reguladores da América Latina, de Portugal e de Espanha, realizada em Santiago de Compostela em outubro de 1997, e que contribuí para organizar enquanto membro do Conselho da então Comissão do Sistema Elétrico Nacional de Espanha, conduziu à fundação da ARIAE três anos mais tarde e à pujante organização que, juntamente com a RELOP, celebra hoje esta conferência anual.

Aprendi regulação na América Latina, colaborando com os países pioneiros nas reformas liberalizadoras do setor elétrico, a começar pelo Chile nos anos 1980. Agora estou a reaprender regulação em África. Ao longo de meio século, vi mudar a função dos reguladores: primeiro, assegurar tarifas justas e qualidade em monopólios; depois, acompanhar reformas, mercados e investimento privado; e agora enfrentar uma tarefa mais difícil: fazer com que a transição energética seja também acesso, acessibilidade económica, inclusão e progresso. É esta a cultura regulatória que precisamos de discutir hoje.



As autoridades reguladoras

As comissões norte-americanas de utilidade pública foram pioneiras desde 1907 e definiram o modelo clássico de regulação dos monopólios elétricos privados. Fora dos EUA, também existiram autoridades reguladoras iniciais no Canadá e no Reino Unido. Esta foi a “primeira vaga” de autoridades reguladoras, cujas funções consistiam fundamentalmente no cálculo do custo do serviço e das tarifas e encargos de acesso, na preparação de licenças e na supervisão da qualidade do serviço, entre outras, que se foram normalizando, convertendo-se numa atividade fundamentalmente administrativa e rotineira com o passar do tempo.

Uma “segunda vaga” renovadora das autoridades reguladoras começou no Chile, com a criação da Comissão Nacional de Eletricidade (CNE) em 1978 e o primeiro caso moderno de reforma elétrica de mercado, em 1982 – cujo objetivo foi liberalizar, reestruturar, criar mercados onde fosse possível, e permitir e promover a participação do setor privado no setor elétrico. Ao Chile seguiram-se o Reino Unido em 1990 e, em seguida, a Noruega e a Argentina, outros países da América Latina, da Europa, alguns estados dos Estados Unidos da América e do Canadá, a Austrália, a Índia e alguns países africanos.

Estas comissões reguladoras, que surgiram em todo o mundo nos anos 1990 e no início dos anos 2000, foram impulsionadas pela necessidade de enfrentar os desafios regulatórios de desenho e supervisão criados pelos referidos processos de reformas liberalizadoras e pela crescente participação do setor privado.

Na América Latina, as leis fundacionais não nasceram com uma cultura de “direito de acesso universal à energia”, mas sim com uma cultura de “ordenar o setor” no referido processo de reforma. Quando o acesso aparece, fá-lo de três formas distintas:



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

i) Como serviço público: obrigação de assegurar continuidade, qualidade, cobertura razoável, tarifas reguladas e proteção dos utilizadores.

ii) Como acesso aberto às redes: acesso aberto ou de terceiros às redes, isto é, que geradores, comercializadores, grandes consumidores ou outros agentes possam utilizar redes de transmissão/distribuição em condições objetivas e não discriminatórias.

iii) Como política de universalização: acesso universal ou social à energia/electricidade: que todos os agregados familiares, incluindo os rurais, pobres ou isolados, possam receber um fornecimento moderno, economicamente acessível e de qualidade.

Em geral, as leis de criação dos reguladores nesta segunda vaga falam muito mais dos dois primeiros aspetos do que do terceiro. Na América Latina, muitas comissões reguladoras nasceram para dar estabilidade a reformas de mercado. O mandato explícito de acesso universal costuma aparecer mais em leis setoriais, políticas públicas, fundos de eletrificação ou ministérios do que na lei orgânica do regulador. O acesso à electricidade ocupa um lugar secundário nas funções atribuídas ao regulador, que, em geral, não teve um impacto decisivo no progresso do acesso universal durante os referidos processos de reforma, pelo menos nas décadas de 1990 e 2000.

Em África, embora as comissões reguladoras tenham nascido com mandatos semelhantes — licenças, tarifas, qualidade, proteção do consumidor e também reformas do setor elétrico para facilitar a transparência e a corporatização das empresas públicas e a participação do setor privado —, a realidade avassaladora do acesso universal – com 600 milhões de pessoas sem electricidade – obrigou a alargar a cultura regulatória. Nas leis africanas, o acesso universal aparece, sim, mas muitas vezes fora da lei orgânica do regulador, em fundos de eletrificação, agências e programas nacionais. Mas, sem



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

regulação de tarifas, qualidade, licenças, mini-redes, subsídios e risco de investimento, o acesso universal não se materializa. O acesso é uma política pública, mas deve ser também uma tarefa regulatória.

Em geral, os reguladores têm sido vistos em todo o mundo como as instituições responsáveis pelas tarifas, licenças, encargos de acesso, qualidade do serviço, concorrência e cumprimento. Tudo isso foi a contribuição da primeira vaga e continua a ser essencial. A segunda vaga trouxe novos desafios relacionados com a introdução da concorrência, o desenho, a melhoria e a supervisão dos mercados elétricos, e a transparência associada à separação de atividades. Mas hoje o regulador está no centro de três transformações simultâneas: transição energética, digitalização e justiça social, e surge a necessidade de uma “terceira vaga” de regulação do setor elétrico.

Mas, um momento. Com a energia no centro do debate ambiental, geopolítico, económico e social, o que cabe decidir aos responsáveis pelas políticas energéticas e o que cabe aos reguladores que devem zelar pela sua implementação?

Funções e responsabilidades dos reguladores na terceira vaga

De que tipo de regulador precisa a Ibero-América — e também África — para que a transição energética seja um instrumento de desenvolvimento, e não apenas de descarbonização e eficiência?

Os tempos estão certamente a mudar. Como exemplo recente, em Santa Marta, Colômbia, de 24 a 29 de abril passado, realizou-se a primeira Conferência sobre “A transição para o abandono dos combustíveis fósseis”, na qual participaram representantes de 57 países e mais de 1.500 participantes de governos, sociedade civil, academia, setor privado e outros grupos de interesse, que falaram abertamente sobre as



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

políticas energéticas e as regulações que poderiam ser impulsionadas por uma coligação de países dispostos a agir para abandonar os combustíveis fósseis.

A transição energética implica a migração para economias baseadas em baixas emissões de carbono, o que exige investimentos elevados e transformações significativas nas infraestruturas energéticas, utilizando adequadamente as novas tecnologias.

Devemos estar conscientes da relevância da política energética e da regulação para alcançar estes objetivos. Sem governos e instituições reguladoras confiáveis e competentes, e sem políticas energéticas e regulação adequadas para habilitar e promover os objetivos prosseguidos, não há investimento suficiente, nem transição, nem acesso universal à energia.

É neste contexto, em que a energia adquiriu uma dimensão nova, multidimensional e essencial, que o regulador energético tem de encontrar a sua voz e o seu papel. E isto traz-nos ao tema deste encontro: a independência do regulador como pilar da transição energética.

A independência do regulador

Comecemos por dizer o óbvio. O regulador deve ser independente face a pressões indevidas; deve colaborar lealmente com o governo; deve escutar ativamente os consumidores; deve ser rigoroso na exigência às empresas; e deve prestar contas à sociedade.

A independência do regulador não é um fim em si mesma; é uma condição para construir confiança. A independência não deve ser defendida como uma prerrogativa corporativa dos reguladores, mas como um ativo público.



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A independência regulatória existe para proteger os consumidores e as empresas, para atrair investimentos eficientes, para evitar a arbitrariedade e para dar continuidade a decisões que ultrapassam o ciclo político.

A política energética decide os objetivos: descarbonização, segurança, acesso, proteção social. A regulação deve converter esses objetivos em regras credíveis, financiáveis, transparentes e aplicáveis. É aí que reside o espaço próprio da independência.

Mas as medidas em matéria de energia adquiriram atualmente uma relevância social e política tão grande que as decisões de política energética correm o risco de invadir o espaço habitual do regulador, deixando-lhe apenas um quadro estreito no qual exercer a sua independência.

A cultura regulatória.

A “cultura regulatória” pode ser definida como o conjunto de hábitos institucionais, valores profissionais e práticas decisórias que fazem com que uma autoridade reguladora atue com legitimidade, rigor e sentido de serviço público. Os traços de uma boa cultura regulatória são competência técnica, transparência, estabilidade, responsabilidade social e independência.

A cultura regulatória deve construir confiança: confiança dos consumidores, dos investidores, dos governos, dos operadores e da cidadania. A revisão histórica que fizemos mostra como a cultura regulatória deve evoluir com as prioridades de cada época. A cultura regulatória deve assegurar a remuneração e a situação jurídica das empresas (primeira vaga), mas também os procedimentos para a reestruturação do setor, a liberalização e a introdução da concorrência (segunda vaga), e agora a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de toda a população (terceira vaga).



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

As nossas comissões reguladoras nasceram há cerca de 30 anos, em grande medida, para dar estabilidade a reformas de mercado. Hoje devem evoluir para dar estabilidade a uma reforma ainda mais profunda: converter a transição energética em acesso, inclusão e progresso.

Pode parecer uma afirmação ambiciosa, mas estou convencido de que uma cultura regulatória bem adaptada ao seu tempo pode ter, a longo prazo, uma influência sobre a realidade comparável ou mesmo superior à de muitas políticas energéticas mutáveis, às quais a regulação deve obedecer, mas mantendo uma coerência interna e uma resiliência de que a política energética frequentemente carece.

O meu argumento é que a independência do regulador não deve ser defendida apenas para proteger consumidores e empresas ou atrair investimento, mas para proteger uma cultura regulatória capaz de sustentar objetivos de longo prazo: acesso universal, acessibilidade económica, qualidade, transição energética e confiança social.

E, voltando agora ao tema do acesso à energia, a cultura regulatória do século XXI deve fechar a lacuna entre as três aceções do acesso. Não basta regular mercados eficientes; não basta proteger apenas os consumidores ligados à rede; não basta aprovar tarifas tecnicamente corretas. O regulador deve contribuir para que a regulação torne possível o acesso real: ligação, acessibilidade económica, qualidade, continuidade, segurança e uso produtivo da energia. E creio que, no que se refere ao acesso à energia, o campo de atuação do regulador é amplo, sempre contando com o apoio do governo.



O acesso universal à eletricidade

A caracterização do problema.

Estima-se que, dos 666 milhões de pessoas no mundo sem acesso à eletricidade — a grande maioria em África — aproximadamente 11,4 milhões estejam na América Latina, o que representa cerca de 2% da sua população.

As percentagens de falta de eletrificação dos países da América Latina oscilam entre 4,78% e 0,02%, mas ainda não conseguem chegar a 0%. O progresso em termos da percentagem de eletrificação na região está basicamente estagnado há 10 anos.

A situação em alguns países africanos da RELOP é muito mais grave: em Angola e Moçambique, por exemplo, o défice de acesso continua a afetar uma proporção muito elevada da população.

O elevado nível de eletrificação dos países da América Latina e a estagnação na sua redução ocultam três realidades.

Primeira, que o défice restante costuma concentrar-se em populações rurais isoladas, comunidades indígenas, zonas amazónicas, áreas insulares, assentamentos informais ou territórios com baixa presença do Estado, o que acrescenta elementos culturais e sociais que dificultam o processo de eletrificação. O isolamento geográfico e a falta de outros serviços básicos tornam tecnicamente difícil e muito dispendioso recorrer exclusivamente à eletrificação convencional por extensão de redes, sendo necessário recorrer a mini-redes e sistemas domiciliários isolados.

Segunda, que o custo agregado de alcançar uma eletrificação completa não é enorme em comparação com o volume económico dos sistemas elétricos nacionais, o



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

que permite propor modelos de financiamento que atinjam um regime económico estável, assente numa estrutura tarifária bem desenhada de subsídios cruzados.

Terceira, que o facto de este défice percentual se ter estabilizado nos processos de eletrificação revela que o problema não é apenas financeiro nem tecnológico. É institucional e regulatório. A eletrificação universal residual não tem avançado lentamente por ser tecnicamente impossível ou macroeconomicamente inoportável, mas porque durante bastante tempo ficou fora das prioridades políticas e do centro da cultura regulatória.

O papel do regulador.

Regular não é apenas ordenar o setor elétrico já existente; é ajudar a expandir o fornecimento elétrico onde ele ainda não existe, e fazê-lo sem abandonar a segurança do abastecimento, a sustentabilidade financeira e a responsabilidade ambiental.

O papel dos reguladores energéticos é determinante para alcançar o acesso universal. Segundo André Pepitone, presidente da ARIAE em 2021: “O papel dos reguladores energéticos, além de estabelecer ou promover mecanismos regulatórios eficientes, passa também por contribuir para a formulação de políticas que têm como propósito final o acesso universal à energia, pois sabe-se que este objetivo está presente nas políticas energéticas de todos os governos ibero-americanos”. Esta é a interação entre a cultura regulatória e as políticas energéticas a que me referia anteriormente, e onde o regulador pode exercer a sua independência e fazer ouvir a sua voz.

Garantir o acesso ao serviço elétrico não é possível sem que o Estado assuma um papel de liderança e um compromisso político inequívoco, aprovando uma estratégia nacional de eletrificação, atribuindo responsabilidades na sua implementação e garantindo o financiamento. Mas cabe ao regulador dar a sua opinião sobre essa



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

estratégia e zelar para que sejam completados todos os passos necessários de um processo que faça uso das boas práticas que funcionaram na distribuição aos utilizadores finais em todo o mundo.

<Poupo-vos uma descrição abreviada do processo, que deixo na versão escrita da minha intervenção. Em breve estará disponível uma excelente exposição do processo a seguir para alcançar o acesso universal à eletricidade em qualquer país, mas com uma ênfase especial nos países da América Latina, preparada pela Mesa de Acesso Universal à Energia (MAUE), sob a coordenação e supervisão da Secretaria-Geral Ibero-Americana, da Secretaria Executiva da ARIAE e da Superintendência de Eletricidade da República Dominicana, intitulada “Fechando a brecha energética na Ibero-América: eletrificação isolada da última milha e cocção limpa universal”. Na página web da African School of Regulation poderão encontrar a abordagem que a ASR propõe para alcançar este mesmo objetivo nos países da África Subsaariana>

A pobreza energética

O acesso não é apenas a ligação física a uma rede ou a instalação de um sistema isolado. Acesso real significa que a energia seja suficiente, fiável, segura, produtiva e economicamente acessível. A agenda do acesso não termina quando todos estão ligados. Mesmo onde há acesso universal, persistem problemas de acessibilidade económica e fiabilidade.

Fiabilidade. Os utilizadores de fornecimento elétrico com interrupções frequentes e/ou tempos de interrupção prolongados não conseguem utilizar a eletricidade de forma eficaz e encontram-se numa situação próxima da falta de fornecimento. De pouco serve dispor de eletricidade se não for garantida uma fiabilidade mínima.



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Acessibilidade económica. Persistem milhões de pessoas que, embora ligadas à rede, não conseguem pagar o serviço, ou o fazem à custa do sacrifício de outras necessidades básicas. É o fenómeno conhecido como pobreza energética.

A fiabilidade do fornecimento e a acessibilidade económica devem ser reconhecidas como eixos centrais das políticas de acesso universal, e devem ser desenvolvidos quadros regulatórios, modelos de negócio e mecanismos de financiamento que as tornem possíveis.

Cocção limpa

Há um tema que não quero deixar de mencionar, que requer atenção regulatória tanto na América Latina como em África, e que está estreitamente relacionado com a transição energética: a cocção limpa. Cerca de 59 milhões de pessoas na América Latina (9,3% da população) continuam a utilizar combustíveis tradicionais, especialmente lenha e, em menor medida, carvão vegetal, para preparar os seus alimentos. A transição para tecnologias modernas de cocção pode gerar benefícios significativos. Estes benefícios são particularmente relevantes para mulheres e crianças. Combater esta realidade requer quadros regulatórios adaptados e políticas públicas que incluam tarifas acessíveis, subsídios focalizados e mecanismos de proteção social.

Conclusão

Procurámos responder à grande pergunta: para que regulamos? Que deve ser um regulador quando a energia se converte simultaneamente numa questão de clima, investimento, equidade, segurança e desenvolvimento?



MADRID
2026

A INDEPENDÊNCIA DO REGULADOR COMO PILAR PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Regular a energia não é apenas ordenar mercados ou fixar tarifas. É criar as condições para que uma sociedade possa progredir. Para que haja eletricidade disponível, economicamente acessível, fiável, limpa e financeiramente sustentável para todos.

A energia é muito mais do que um setor económico. É a infraestrutura invisível do progresso. Como belamente expressou o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, na Agenda da Sustainable Energy for All, publicada em abril de 2012, antes da Conferência Rio+20, “A energia é o fio de ouro que liga o crescimento económico, uma maior equidade social e um ambiente que permite ao mundo prosperar.”

E a regulação, quando exercida com independência, rigor e sentido social, é uma das formas mais poderosas de converter a energia em desenvolvimento humano.

