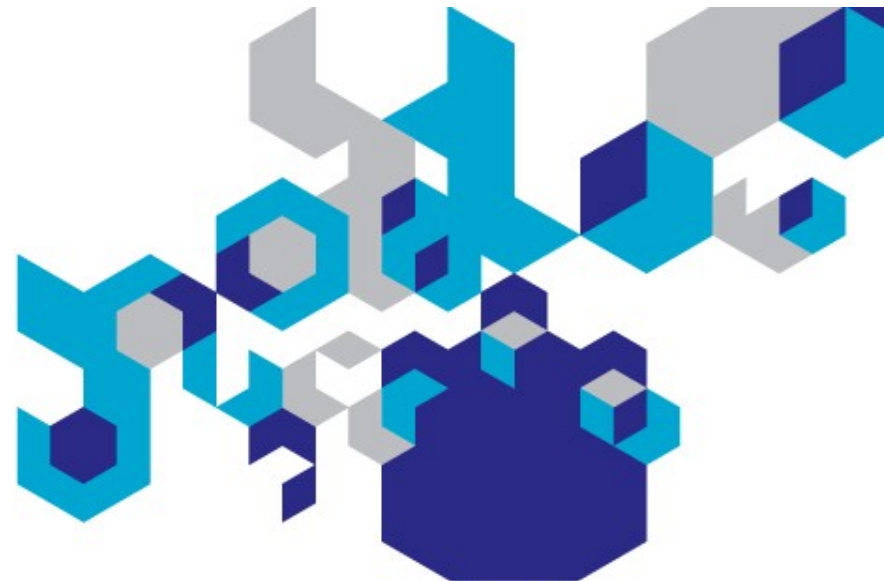




Riscos associados a investimentos na infraestrutura: caso do setor elétrico – percepção do MPF

Antônio Fonseca

Subprocurador Geral da República

Coordenador da 3ª CCR

“Consumidor & Ordem Econômica”

Intra Finance Latam 2013

São Paulo, 12/03/2013



PAUTA

1.INTRODUÇÃO

2.RISCO DE FINANCIAMENTO

3.RISCO REGULATÓRIO: A RENOVAÇÃO DAS CONCESSÕES

4.RISCO SOCIOAMBIENTAL

5.PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO

6.O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO



1.INTRODUÇÃO

• Segundo a EPE, o setor elétrico terá de investir R\$ 268,8 bilhões até 2021, projetando um crescimento do PIB de 4,7% ao ano, sob o risco de não atendimento da demanda ("apagão econômico").

- Geração: será necessário investir cerca de R\$ 213 bilhões na construção de 65,4 mil MW.
- Transmissão: aplicação de R\$ 55,8 bilhões na construção de 47,7 mil quilômetros de linhas de transmissão no território nacional.



1.INTRODUÇÃO

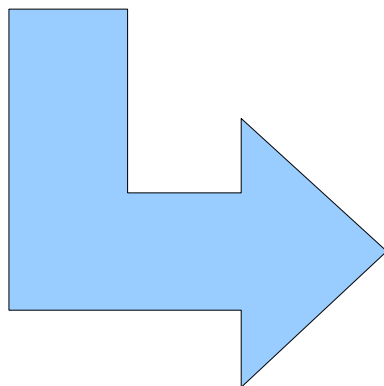
- Para que esses investimentos sejam efetivados, o setor deve buscar a redução de incertezas e a minimização de riscos.
- Essa apresentação não pretende esgotar os riscos inerentes ao setor de energia elétrica, mas lançar ao debate questões vistas como relevantes pelo Ministério Público Federal.



2. RISCO DE FINANCIAMENTO

2.1 Características gerais do investimento

- Projeto complexo;
- Alto dispêndio inicial;
- Elevado tempo de maturação;
- Retorno variável e diluído no tempo.



Dificuldade
para contrair
financiamento

2. RISCO DE FINANCIAMENTO

2.2 O leilão de energia

• Para dirimir essa dificuldade e promover a expansão da oferta, o “novo” modelo do setor elétrico (lei nº 10.848/2004) introduziu o leilão regulado de geração e transmissão de energia. Além de promover a concorrência, esse leilão contempla dois objetivos principais:

- Outorgar a concessão ao vencedor do leilão;
- Promover o Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR) – contrato de compra e venda – entre o empreendimento vencedor e as distribuidoras de energia.

2. RISCO DE FINANCIAMENTO

2.2 O leilão de energia

- Assim, no momento em que o empresário se compromete a realizar o empreendimento é assinado o contrato que garante a venda da energia gerada por um período determinado (em geral, 15 a 35 anos).
- Por representar uma garantia de receita futura, o CCEAR é frequentemente utilizado para facilitar a captação de recursos.



2. RISCO DE FINANCIAMENTO

2.3 O BNDES

- O BNDES é o principal agente provedor de financiamento de longo prazo no Brasil;
- Propicia meios financeiros para a expansão da oferta de energia;
- Importante instrumento para realização de projetos estratégicos e estruturantes.



2. RISCO DE FINANCIAMENTO

2.3 O BNDES

Carteira de Projetos em infraestrutura do BNDES – Valores em mil reais
(03/07/2012)

SETOR	Quant. Projetos	Valor do Apoio	Inv. Total
Geração Hidrelétrica	18	51.125.177	76.110.166
Rodovias	35	15.399.117	29.743.022
Geração Eólica	42	14.256.191	22.243.085
Portos, Terminais e Armazéns	38	12.826.674	19.616.990
Transmissão E.E.	49	10.912.984	19.196.053
Geração Nuclear	2	10.864.269	15.206.042
Distribuição E.E.	38	9.177.922	16.746.880
Geração Termelétrica	20	6.298.777	13.677.241
Transporte Dutoviário	1	5.859.000	8.690.000
Ferrovias	10	5.768.418	11.806.947
Transporte Aéreo	5	4.431.600	22.015.106
Navegação	20	2.830.942	3.130.247
PCH	33	2.322.768	3.472.310
Cogeração	10	1.095.384	1.387.228
Racionalização Energia	15	149.408	231.020
Outros	3	18.347	20.387
TOTAL	339	153.336.977	263.292.724

Operações em desembolso e aprovadas (56%), em análise (20%) e com carta consulta no BNDES (24%).

Fonte: BNDES

3ª Câmara de Coordenação e Revisão

2. RISCO DE FINANCIAMENTO

2.4 Conclusões

- O novo modelo do setor elétrico brasileiro e a presença do BNDES para a promoção de financiamentos de projetos de longo prazo minimiza, hoje, o risco da falta de financiamento no Brasil;
- Graça a esses fatores, o país saiu de um cenário com grave risco de racionamento (2001) para uma posição de oferta de energia relativamente confortável.
- Por outro lado, é clara a insuficiência de financiamento privado em infraestrutura, especialmente no setor de energia elétrica, gerando uma dependência excessiva do BNDES.



3. RISCO REGULATÓRIO: A RENOVAÇÃO DAS CONCESSÕES

- Origem: MP nº 579/2012, convertida na lei 12.783/2013
- Objetivo: renovação de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica outorgadas antes da Lei nº 8.987/1995:
- Alcance:
 - 22.341 MW de potência instalada - 20% do atual Parque Gerador Brasileiro (12% da potência instalada foi, de fato, renovada);
 - 85.326 Km de linhas de transmissão - 67% do Sistema Interligado Nacional;
 - 44 contratos de distribuição - 35% do mercado atendido.



3. RISCO REGULATÓRIO: A RENOVAÇÃO DAS CONCESSÕES

- A MP 579/2012 afetou significativamente a atratividade do investimento no setor elétrico?
- Tomando como referência o 15º Leilão de Energia Nova (14/12/2012), que ocorreu em meio às incertezas geradas pela MP 579, não.
- O referido leilão teve como resultado:
 - Preço médio final de R\$ 91,25/MWh;
 - Deságio médio de 18,52%;
 - Oferta contratadas de 12 usinas (2 hidrelétricas e 10 eólicas);
 - Total de 574,3 MW de capacidade instalada.



3. RISCO REGULATÓRIO:

A RENOVAÇÃO DAS CONCESSÕES

• Por outro lado, a rapidez com que foi conduzido o processo de renovação das concessões gerou incertezas devido a diversas lacunas regulatórias. Algumas ainda estão sendo sanadas.

- art. 15, § 2º, da MP 579 tratava da total amortização dos ativos de transmissão anteriores a 2000. Polêmico, foi modificado cerca de dois meses depois pela MP 591/2012;
- incerteza quanto ao mecanismo de incentivo para a promoção de investimentos incrementais e modernização de equipamentos e processos das usinas que tiveram os contratos de concessão renovados

3. RISCO REGULATÓRIO:

A RENOVAÇÃO DAS CONCESSÕES

- É válido lembrar que a renovação das concessões foi uma opção dada pelo governo federal aos contratos vencidos;
- As empresas que optaram por não renovar serão indenizadas ao final dos contratos e, posteriormente, licitadas, conforme previsto na lei de concessões;
- A grande crítica à renovação das concessões recai sobre a forma como se deu o processo. A divulgação de informações em doses homeopáticas e a falta de diálogo com agentes do setor causaram uma sucessão de surpresas, que feriu a confiança do mercado no governo.

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.1 Marco Legal

- Referência: *National Environmental Policy Act – NEPA (EUA, 1969)*;
- Lei nº 6.938/1981 instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);
- Resolução Conama nº 001/86: Avaliação de Impacto Ambiental;
- CF 88 art. 225, § 1º, inciso IV:
 - *“exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.*

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.2 Fragilidades: peculiaridades

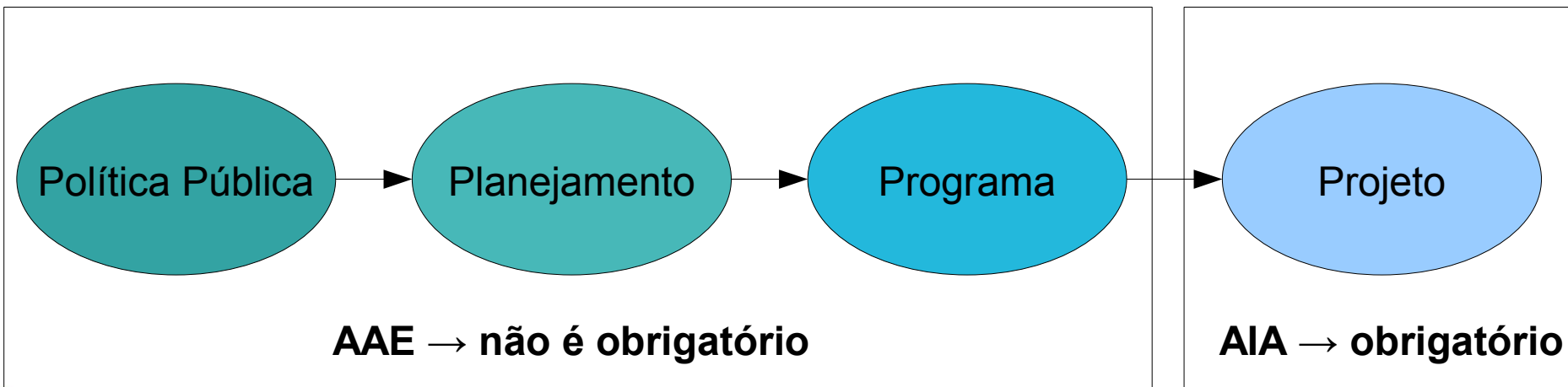
- As peculiaridades regionais tornam impossível qualquer tratamento padronizado das questões socioambientais;
- A questão social, em especial, exige tratamento cuidadoso dada percepção diferenciada dos impactos por comunidade (indígena ou não) atingida.
 - Comunidades diferentes percebem riscos de forma diferente.
- O estudo de campo realizado por profissionais especializados poderia agregar informações valiosas ao processo de decisão e para o desenvolvimento do projeto.



4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.2 Fragilidades: AIA e AAE

- Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é obrigatória somente na fase de projetos;
- Previsto no NEPA (legislação referência da lei brasileira), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), instrumento de gestão ambiental destinada às fases anteriores ao projeto, não possui exigência legal no Brasil.



4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.2 Fragilidades: AIA e AAE

- Como na fase de projetos grande parte das decisões estratégicas já foram tomadas, a AIA acaba sendo utilizada para justificar as escolhas;
- Frequentemente, os estudos ambientais não consideram alternativas além daquelas apresentadas no projeto inicial;

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.2 Fragilidades: Informações e dados

- Faltam informações e dados centralizados disponíveis para fomentar a tomada de decisão de todos os órgãos planejadores;
- Dificuldade de cruzamento de informações interdisciplinares;
- O MME e EPE não têm visão integrada dos impactos ambientais (questão indígena, ocupação de áreas de proteção ambiental, alterações nos ecossistemas, adensamento urbano e mudanças sociais).
 - Usina de Jirau: alegando redução de custos, transferiu a construção da barragem prevista no projeto inicial para 9,2 km rio abaixo sem qualquer estudo de impacto ambiental prévio.

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.2 Fragilidades: resultado

- Estudos deficientes, superficiais e incompletos;
- Subvalorização dos impactos negativos;
- Supervalorização dos impactos positivos (como geração de emprego);
- Impossibilidade de internalização dos riscos.

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.3 Conclusões

- O “*risco socioambiental*” só existe se o planejamento não considerar essa variável;
- O desafio da integração dos marcos legais:
 - Exigência da realização da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) => observação das alternativas possíveis e seus impactos **antes** da tomada de decisão;
 - Análise especializada dos estudos prévios sobre os aspectos técnico, econômico-financeiro, ambiental e social;
- Atenção às peculiaridades para correta identificação dos impactos;

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.3 Conclusões

- É necessária a centralização e disponibilização de informações e dados estruturados e interdisciplinares para fomentar desde a elaboração da política pública até a construção do edital de licitação de empreendimentos.

4. RISCO SOCIOAMBIENTAL

4.4 Sugestão

- Empreendimentos de grande impacto ambiental: criação de órgão central de planejamento e elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica (AEE) e de coordenação dos projetos setoriais.
 - Poder decisório para estabelecimento de parâmetros para programas e projetos.
 - Avaliação da qualidade dos estudos prévios.
 - Articulação entre órgãos e entes envolvidos: Ministérios, Agências reguladoras, Governos estaduais e Prefeituras.

6. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

· Foco na atuação extrajudicial:

- Fortalecimento dos órgãos supervisores e agências reguladoras:
 - Prevenção da captura;
 - Transparência;
 - Decisões fundamentadas nas boas práticas;

· Acompanhamento dos empreendimentos desde a fase de planejamento. MP pode contribuir com experiência acumulada no tratamento de temas relativos ao meio ambiente, questões indígenas, comunidades tradicionais, reordenamento urbano e redimensionamento da prestação dos serviços públicos básicos etc;

6. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- Atuação judicial somente em casos de ilegalidade, abusividade e descumprimento de contratos e acordos pelos *stakeholders*;
- O MP não é parte do problema; mas atua em prol da solução eficiente.

Muito obrigado!



fonseca@pgr.mpf.gov.br

<http://ccr3.pgr.mpf.gov.br/>

