



Canal Energia – 21 Nov 2003

**Claudio Sales, da CBIEE: Parceria Público-Privada: Desejável? Sim. Suficiente? Não**  
**O projeto de PPP representa apenas um dos passos necessários no longo caminho a ser percorrido na construção de um ambiente indutor de investimentos privados no setor elétrico**

Claudio Sales, Artigo, Negócios

O ministro Guido Mantega apresentou, no dia 19 de novembro de 2003, o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional em regime de urgência constitucional. O projeto de lei busca preencher um dos inúmeros vazios que caracterizam o ambiente de investimentos em infra-estrutura.

Analisamos o projeto proposto procurando responder a três perguntas cruciais, circunscritas ao setor elétrico, importante setor da infra-estrutura nacional que deve gerar cerca de R\$ 67 bilhões em receitas no ano de 2003: Qual é o tamanho do problema que o projeto busca resolver?; Esse projeto contém todos os elementos necessários para a indução de investimentos privados?; Quais são os riscos embutidos no projeto?

Qual o tamanho do problema que o modelo de PPP busca resolver?

Como o objetivo do projeto de PPP é viabilizar investimentos privados para projetos que podem não ser atraentes no curto e médio prazos, torna-se adequado quantificar com mais precisão a real dimensão do problema enfrentado hoje, particularmente no setor elétrico. Frequentemente lemos e ouvimos estimativas – nem sempre robustas – sobre a possibilidade de colapso energético caso não aconteçam novos investimentos nos próximos anos.

Vários agentes também “estimam”, sem detalhar precisamente sua metodologia de cálculo, o nível de investimentos requeridos para os próximos anos. Buscando trazer mais objetividade e método para essa discussão, a CBIEE e a Tendências Consultoria acabam de finalizar estudo que será lançado, em evento na Câmara dos Deputados, no dia 26 de novembro.

Consolidado na forma de livro, o estudo conclui que o setor elétrico brasileiro requererá investimentos anuais de cerca de R\$ 15 bilhões anuais para que sejam viabilizados os empreendimentos que darão sustentação a um cenário de crescimento de 3,4% do PIB. Tais investimentos são concentrados em geração, que deve absorver cerca de R\$ 10 bilhões anuais. A distribuição deve absorver R\$ 3,5 bilhões e a transmissão R\$ 1,5 bilhão.

O governo e o Grupo Eletrobrás, mesmo em suas previsões mais otimistas, admitem poder aportar cerca de R\$ 5 bilhões anuais. Portanto, esse é o tamanho do problema: como criar as condições para atrair investimentos privados que deveriam aportar os outros R\$ 10 bilhões de recursos anuais.

O projeto contém todos os elementos indutores de investimentos privados?

Para o setor elétrico, os mecanismos de garantias propostos no projeto de PPP são desejáveis, mas inócuos diante da necessidade de estabelecimento de um marco regulatório claro e estável. A falta de regras claras é hoje o principal problema do setor elétrico.

O setor elétrico, intensivo em capital e de retorno de longo prazo, requer um ambiente regulatório que blinde os investidores de pressões políticas, naturais no processo democrático de alternância de poder.

Como os contratos de concessão típicos se estendem por 25 anos, atravessando vários mandatos de governos, os investidores, estatais ou privados, precisam ter assegurado o respeito às regras e contratos assumidos à época das suas decisões de investimento. Essa necessidade de blindagem contra pressões políticas tem suporte muito concreto no passado recente: o uso do setor como ferramenta de política macro-econômica gerou uma crise de inadimplência intra-setorial que teve de ser estancada pelo Tesouro Nacional ao custo de US\$23 bilhões para o contribuinte brasileiro.

O governo, representado pelo Ministério de Minas e Energia, também tem trabalhado numa proposta de reforma do modelo setorial que se encontra em fase de discussão com os agentes. No entanto, vale enfatizar que a sustentabilidade do setor e a confiança dos investidores não dependem somente das regras do modelo em si, mas também, e antes de tudo, da estabilidade destas regras, e da certeza de que elas serão efetivamente cumpridas. Assim, mesmo que o modelo deva sofrer constante evolução, deve-se evitar mudanças além do necessário, já que grandes alterações sempre são traumáticas e envolvem um longo período de negociação e de incerteza regulatória até que o novo modelo se estabilize.



Os elementos mínimos para a consolidação de um ambiente indutor de investimentos privados são:

- a consolidação de uma agência reguladora forte, independente e imune a pressões políticas;
- o estabelecimento de um marco regulatório estável;
- a resolução das agendas emergenciais da distribuição e da geração;
- a promoção de realismo tarifário;
- o reconhecimento do peso relativo do investimento privado para o setor e a efetiva participação dos agentes privados no planejamento setorial;
- a revisão da carga tributária incidente sobre o setor que onera pesadamente o consumidor.

Como se vê pelos pontos acima listados, o PPP, apesar de ser uma iniciativa que busca criar uma ferramenta que dê maior segurança para futuros investimentos, não endereça as principais necessidades apontadas pelos investidores, sejam eles estatais ou privados.

Quais são os riscos embutidos no projeto?

Em primeiro lugar, sempre paira a ameaça da fragilidade regulatória e contratual, onde se verifica o risco de não cumprimento das mesmas regras que demandarão muito tempo e energia para sua definição. Objetivamente: as garantias previstas no modelo de PPP serão realmente honradas ou corre-se o risco de nova manipulação política e batalhas jurídicas intermináveis e custosas a todos – contribuintes, consumidores e investidores?

O modelo prevê em seu texto que a Administração Pública poderá “oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário”. Para os investidores privados do setor elétrico que acabam de ser vítimas de inúmeros processos de corrosão tarifária, as fontes de recursos que garantiriam tal “contraprestação adicional” precisam ser explicitamente definidas e reservadas. Para esses mesmos investidores, permanece altíssima a percepção de risco de interferências políticas em questões que deveriam ser puramente ditadas por contratos firmados.

O projeto também cita o uso de fórmulas paramétricas para atualização periódica dos contratos. A recente batalha travada (publicamente, entre Ministério e Agência Reguladora) sobre índices de preços de reajustes no setor de telefonia deixa evidente que essa questão merece, novamente, definição explícita e blindagem contra uso político. Uma vez assinado o contrato, cabe à Agência Reguladora, e não ao governo, fiscalizar o prestador de serviço e fazer cumprir o contrato.

Em relação à “precedência que os pagamentos ao parceiro privado terão em relação as demais obrigações contratuais contraídas pela Administração Pública”, cabe detalhar a ordem exata de precedência de todas as naturezas de compromissos assumidos para se evitar batalhas jurídicas futuras sobre o real significado do termo “precedência” e, sobretudo, de quais compromissos são classificados em cada categoria de obrigação contratual (os salários devidos aos servidores públicos, por exemplo, terão precedência sobre os pagamentos aos privados?).

Também julgamos necessário discutir mais amplamente com a sociedade a estrutura organizacional – bem com sua natureza e o respectivo custo por ela gerado – do mencionado “órgão gestor” que definirá os procedimentos de contratação e a prioridade dos projetos a serem contratados. Neutralidade e transparência são os elementos fundamentais a serem perseguidos por tal órgão. A título de exemplo, não deve haver nenhum vínculo – atual ou recente - de seus integrantes com estatais envolvidas no projeto.

Embora altamente louvável a exigência de comprovação de que a despesa assumida pelo projeto não afete as metas fiscais para o parceiro público, apontamos a dificuldade de consolidação de todos os projetos e a necessidade de envolvimento total do Ministério da Fazenda nesta tarefa.

Em síntese, embora bem-vindo, o projeto de Parceria Público Privada representa apenas um dos passos necessários no longo caminho a ser percorrido na construção de um ambiente indutor de investimentos privados no setor elétrico. A retomada de investimentos no setor depende, acima de tudo, da consolidação de um marco regulatório estável.

---

Claudio J. D. Sales é presidente da CBIEE (Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica 1)

(1) CBIEE congrega os maiores investidores privados, nacionais e estrangeiros, que aportaram mais de US\$ 30 bilhões em recursos de Geração e de Distribuição de energia. São membros da CBIEE: a AES, Alliant, CMS Energy, Duke Energy, EDF, EDP, El Paso, Endesa, Grupo Cataguazes-Leopoldina, Iberdrola, Prisma Energy, PSEG, Grupo Rede, Tractebel e VBC Energia.