

Regulação e Desenvolvimento de Infraestruturas Energéticas



Virginia Parente

Instituto de Energia e Ambiente
NUPPREC (Núcleo de Pesquisa em Política e
Regulação das Emissões de Carbono)
Universidade de São Paulo – USP (Brasil)

vparente@iee.usp.br
vparente@uol.com.br
Tel: + 55 11 9-9972-8711

Cabo Verde – Setembro, 2014

Regular e planejar os setores de infraestrutura representam um desafio em qualquer país do mundo

Os investimentos em projetos de infraestrutura...

... exigem elevado aporte de recursos quando comparados à media das atividades econômicas

... requerem de longa maturação

... perpassam vários mandatos presidenciais e se subordinam a acordos que podem se alterar

... requerem regulação estável e independente do poder executivo, de partidos que tendem a se alternar no poder e nem sempre a reconhecer acordos feitos por governos anteriores (e esse é um risco também para investimentos de empresas locais ou governos nacionais no exterior)

E os desafios se somam...

Isso porque os investimentos em projetos nas áreas de infraestrutura...

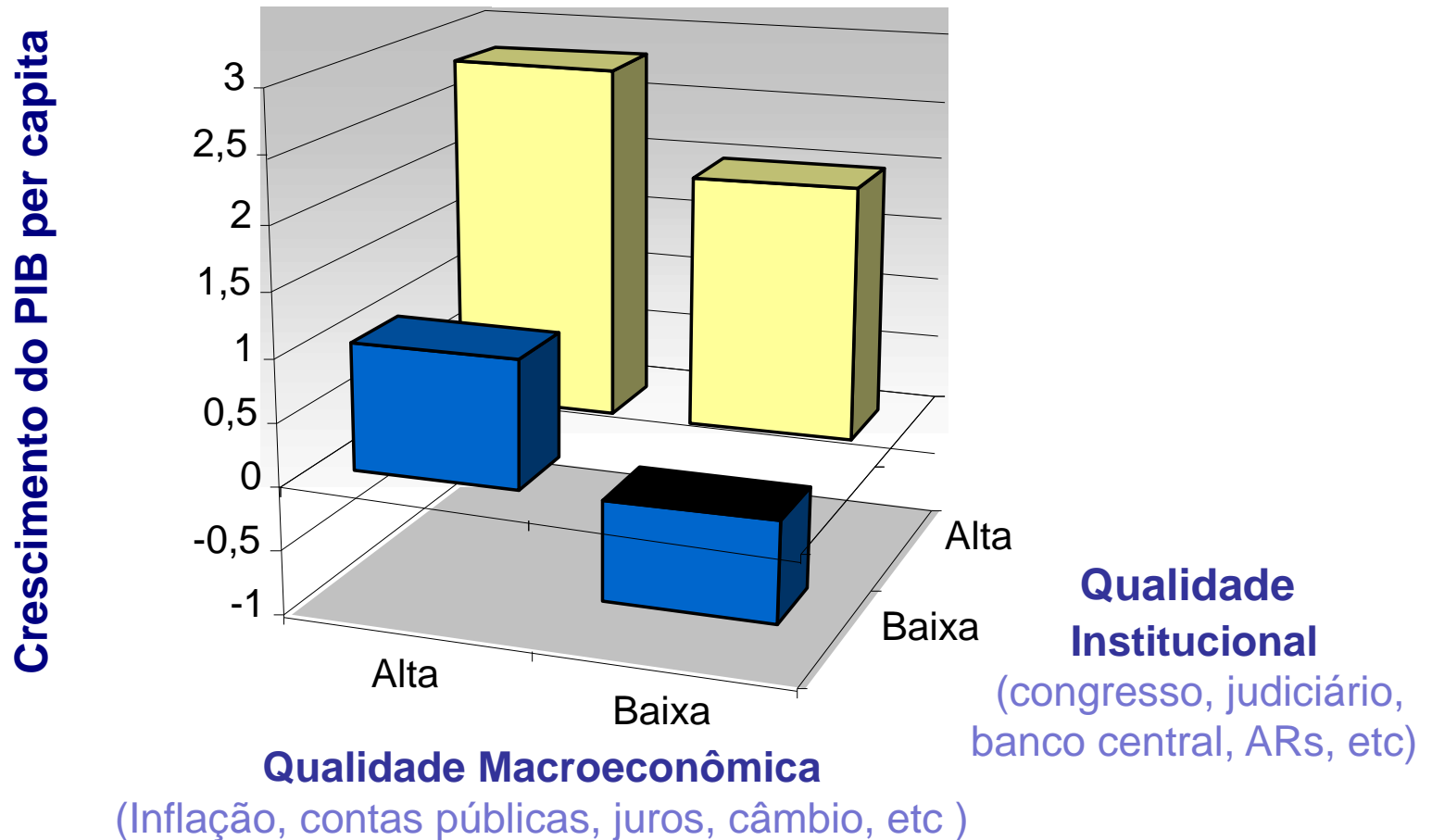
... implicam em custos “afundados” (*sunk costs*) (Ex: não dá para “desmontar” uma hidrelétrica/térmica e remontá-la noutra lugar)

... exigem planejamento prévio sobre a demanda e a oferta (cenários que nem sempre se concretizam, vide ciclos econômicos, tratados internacionais, atrasos, etc)

... sempre trazem efeitos colaterais positivos e negativos (externalidades advindas dos benefícios da infraestrutura, mas impactos negativos tanto ambientais, quanto sociais e econômicos) e por isso são também objeto de tributação (por ex: princípio do poluidor pagador, recompensa pelo uso de reservas não-renováveis no caso do consumo de derivados do petróleo, etc)

Um importante, estudo na virada do século, analisou o crescimento do PIB per capita como função da Qualidade Institucional e da Qualidade das Políticas Macroeconômicas

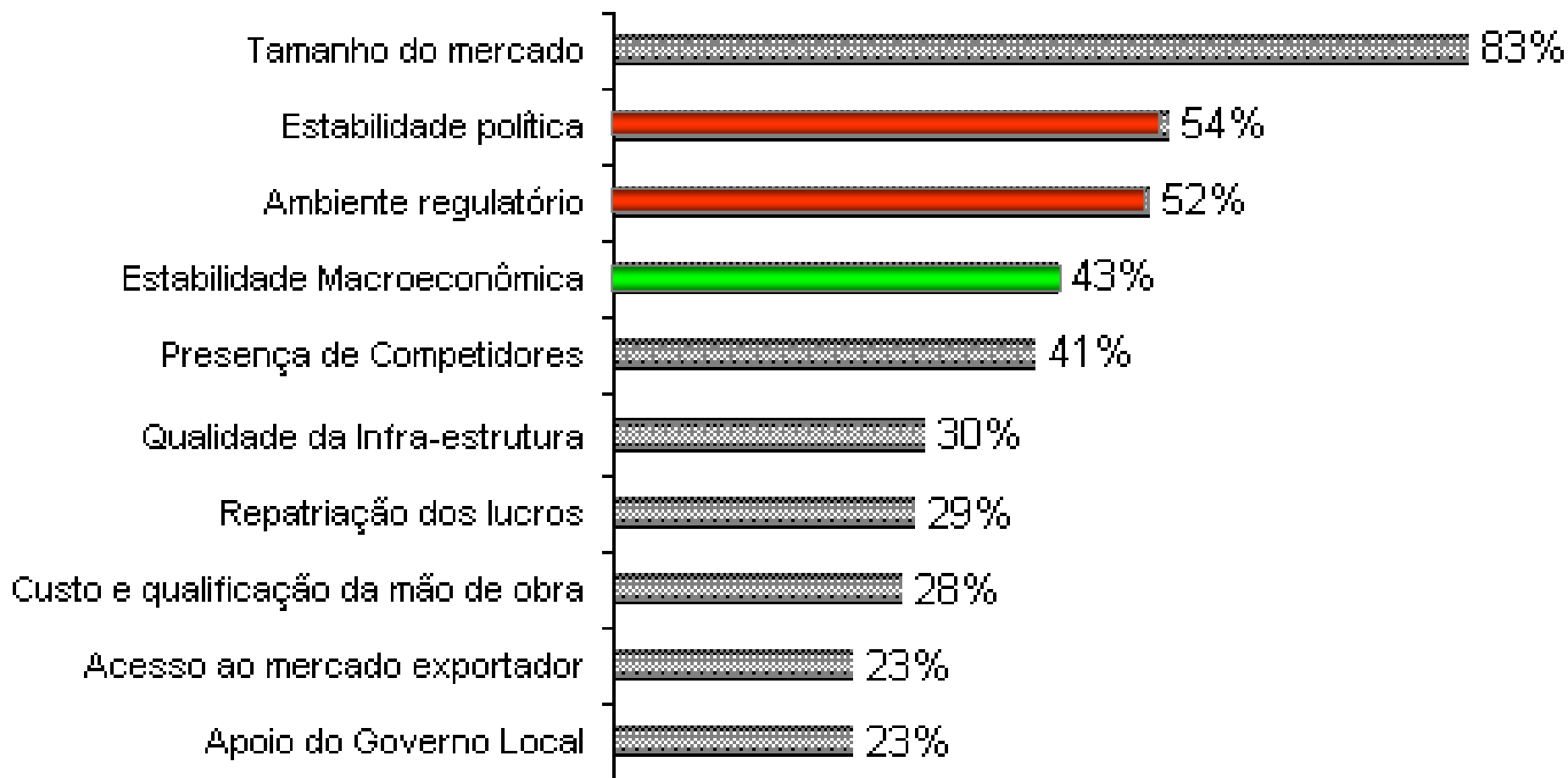
(Crescimento do PIB per capita, em 84 países, entre 1982 e 1994)



Fonte: Mary Shirley and Philip Keefer. World Bank, II Annual Institutional Economics Conference 1998, apud N. Siffert/BNDES.

Fatores de atratividade do investimento

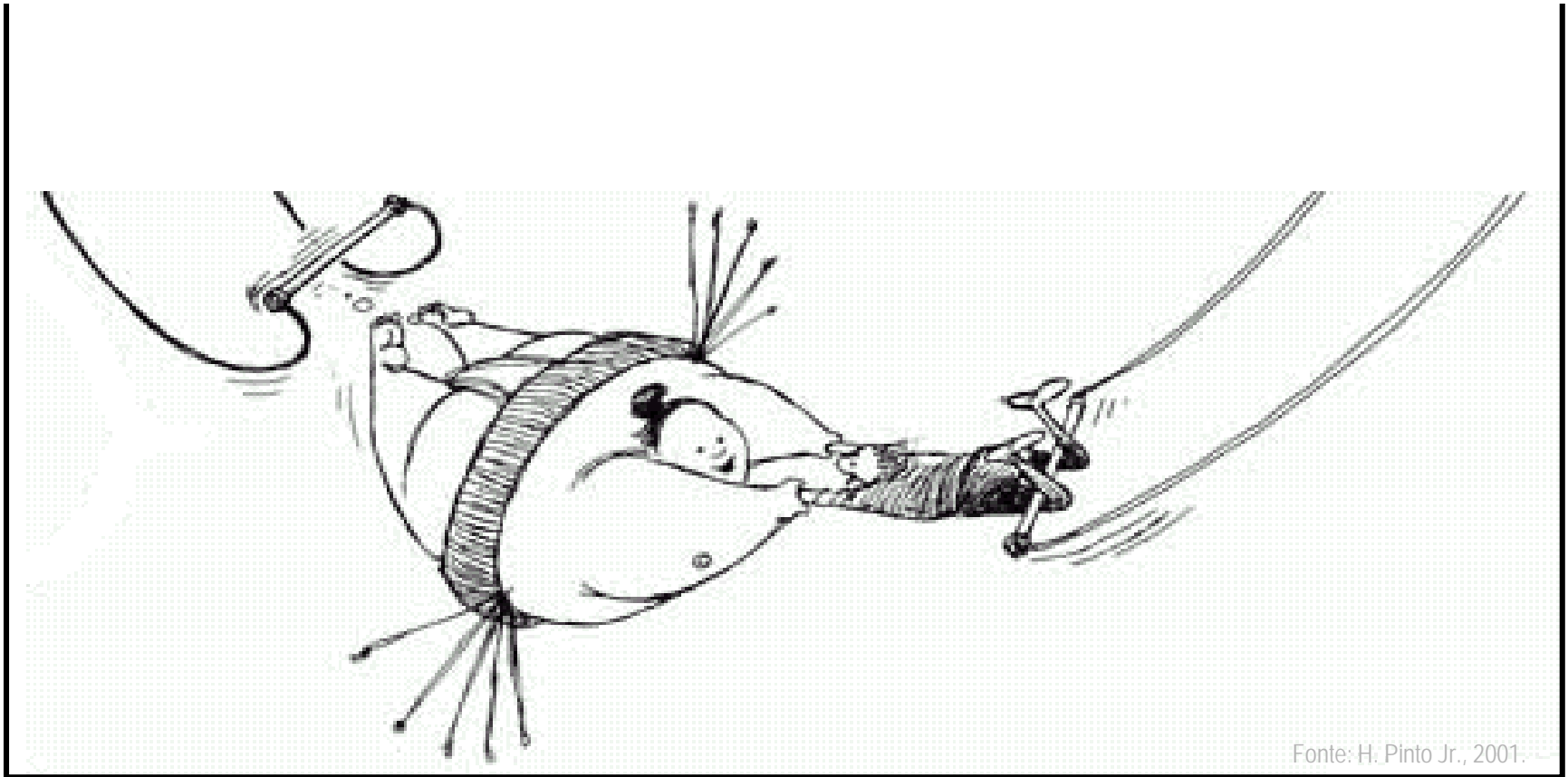
(o peso dos aspectos institucionais, ou seja, da estabilidade política e do ambiente regulatório, é maior que o da estabilidade macroeconômica)



Fonte: A. T. KEARNEY, 2000.

O que evitar na Regulação? O que nos diz a Teoria da Captura?

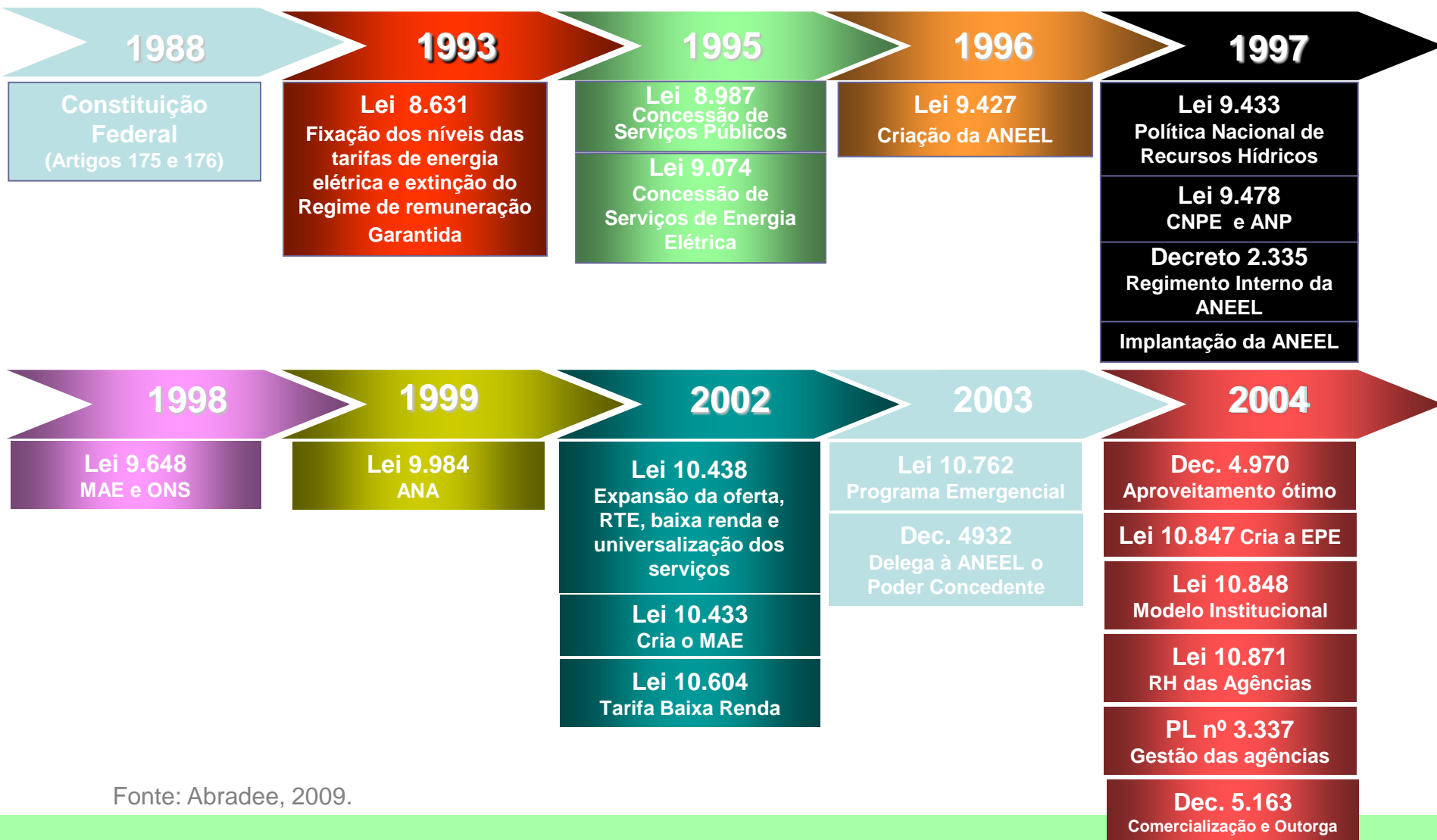
A possível captura das agências reguladoras pelos agentes do mercado, os quais ela deveria regular (as indústrias ou o próprio governo!)



- Enfraquecimento das ARs diante do contingenciamento de verbas
- Dificuldades de reter recursos humanos
- Indicações políticas
- Dificuldades diante da assimetria de informação, etc

Preocupação com o risco advindo da regulação

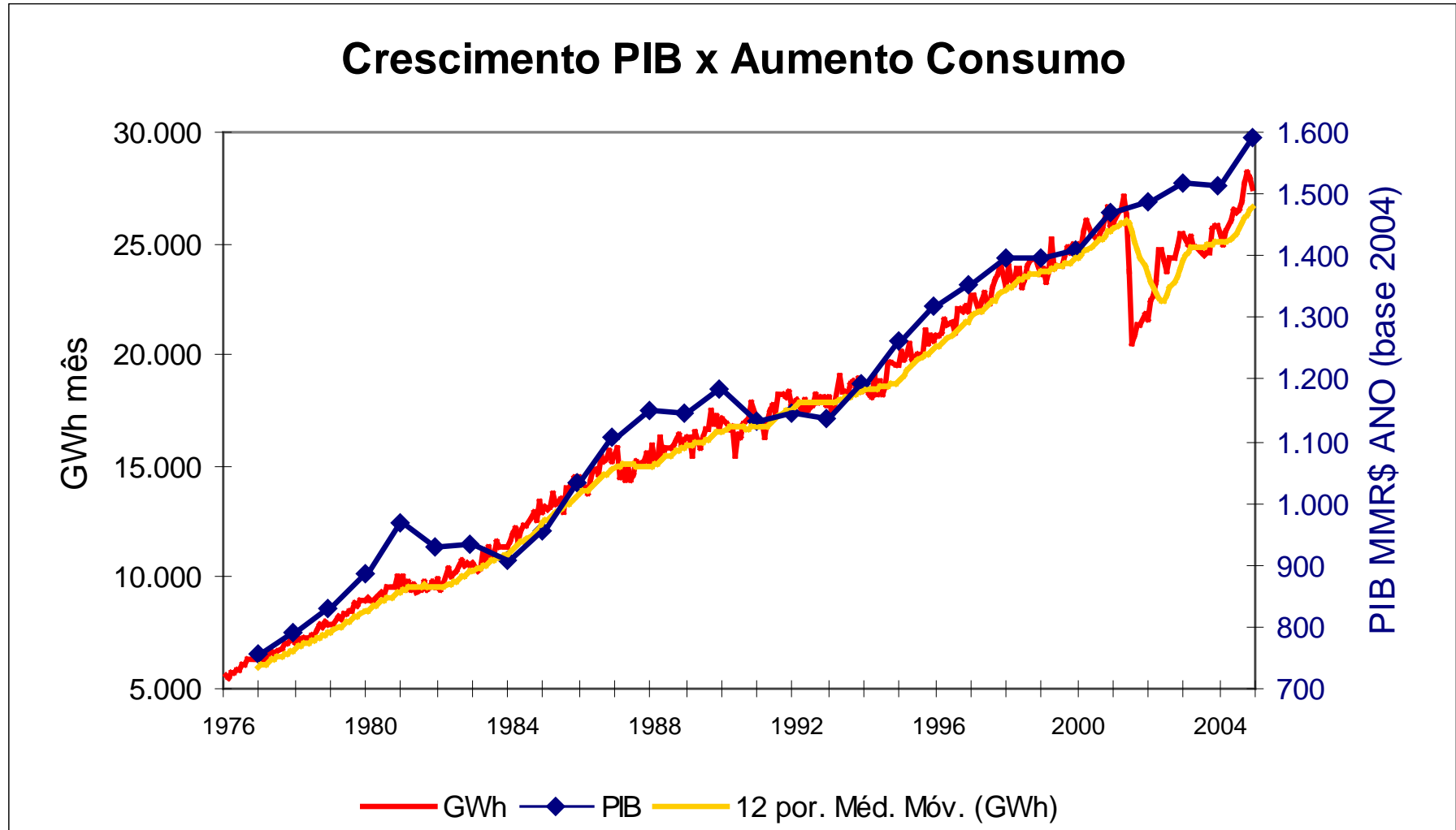
→ Exemplo: no setor de energia brasileiro tem surgido uma nova legislação a cada novo governo (o aprimoramento pode custar caro ao trazer volatilidade às receitas de um projeto e afugentar o investidor)



Fonte: Abradee, 2009.

Nos países em desenvolvimento há um mercado crescente que demanda infraestrutura

(Ex: historicamente, no Brasil, o consumo de energia cresce a taxas maiores que as do PIB, ou seja, para cada 1% de elevação no PIB, a DD tem crescido mais que 1.2%)



Fonte: V.Parente, 2007, com base em dados do MME.

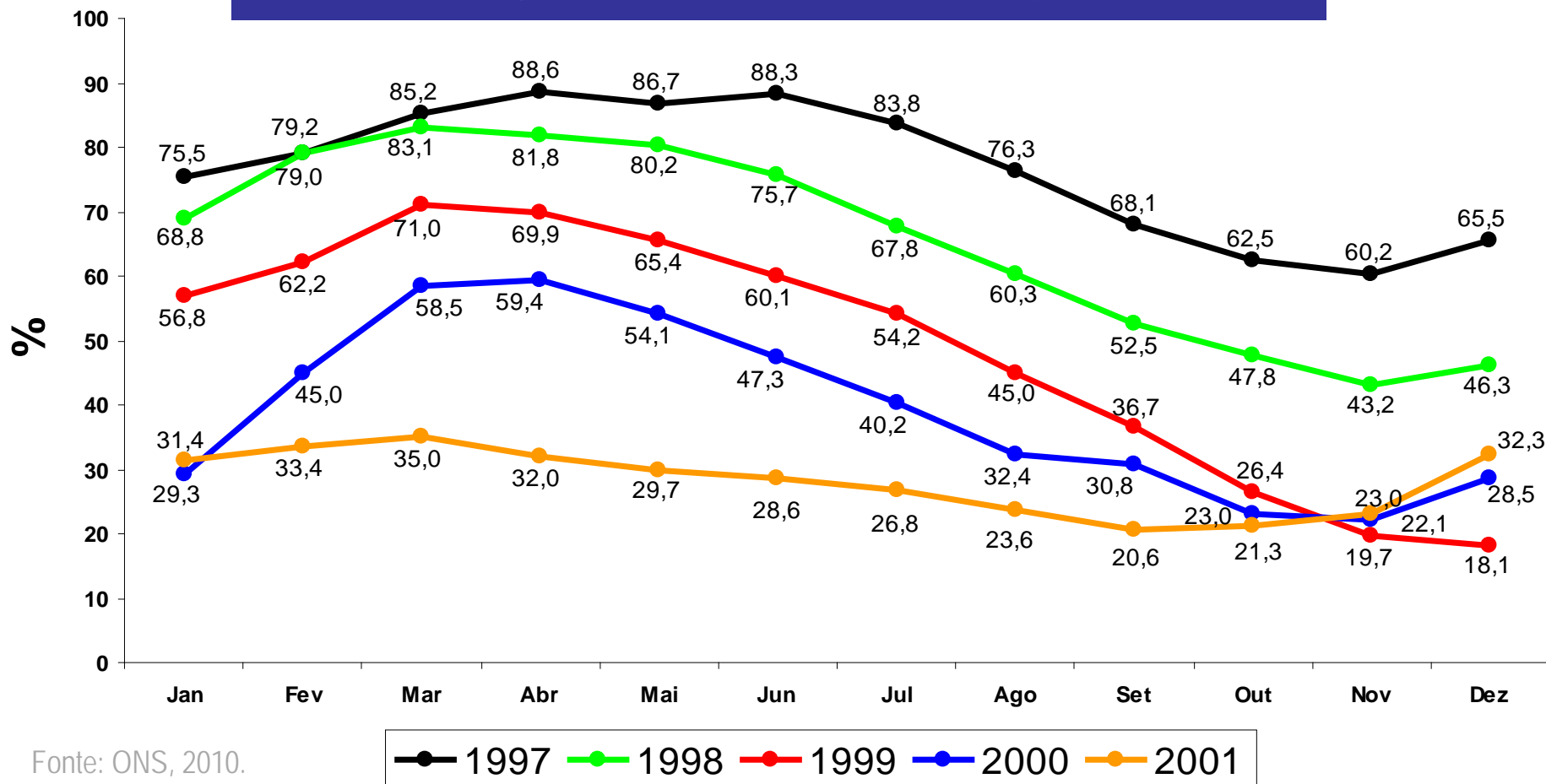
Evolução histórica dos reservatórios das hidrelétricas brasileiras nos anos que antecederam o apagão de 2001

Por que o Brasil teve racionamento em 2001?

Privatizar não é suficiente!

Planejar e regular bem fazem toda a diferença.

(Sudeste e Centro-Oeste)



Fonte: ONS, 2010.

Lições do Japão e do Canadá que merecem ser lembradas

Lições do Japão

- No 1º Choque do Petróleo, em 1973, o Japão deixou que os preços domésticos da gasolina refletissem todo choque de custo → praticou preços realistas e se saiu melhor que outros países que “protegeram” seus consumidores
- Sendo pobre em fontes de energia, o Japão nos mostra que não vale a pena se apoiar apenas na fonte de energia mais barata (melhor evitar vulnerabilidade a problemas geopolíticos e a volatilidade da commodities)

Lições do Canadá

- Sendo rico em fontes diversificadas de energia, o Canadá não se fecha em si; ele opta por comercializar como o país vizinho sempre que possível (reduzir distâncias no transporte de energia significa: reduzir perdas, reduzir custos para as famílias e para a indústria; aumentar a competitividade e a produtividade dos países envolvidos, no caso, o Canadá e os EUA) (segurança x independência)
- ➔ Mas isso requer maturidade institucional; contratos que valem além da soberania dos países envolvidos; que seguem cláusulas de arbitragem internacional; que não são modificados com a alternância dos governos

No seu papel de regular, as Agências Reguladoras precisam lembrar que não há escolhas sem custos...

Então é preciso coragem e conhecimento para fazer escolhas...

- que minimizem os impactos, sabendo que estes sempre vão existir
- que maximizem os benefícios
- que levem em conta aspectos (benefícios e impactos) ambientais, sociais e econômicos
- e que não se predam ao imediatismo do curto prazo, porque a conta para a sociedade poderá ser maior no futuro.

Considerações finais

- Está nas mãos das ARs boa parte da responsabilidade de como se dará o desenvolvimento de um país (aspectos institucionais preponderam sobre os macroeconômicos!)
- As ARs precisam levar em conta que investimentos em infraestrutura envolvem:
 - elevados montantes e retorno no longo prazo (*se houver erros serão grandes*)
 - envolvem custos afundados (*sunk costs*) (*não dá para levar para outro local facilmente como o estoque de um loja, seus móveis e parte de sua fachada*)
 - têm impactos importantes na natureza e na sociedade (*erros afetam gerações*)
 - enfim... possuem várias dimensões a serem consideradas...

Além de sua função fiscalizadora, as ARs precisam cuidar para reduzir riscos



Fonte: V.Parente, 2012.

Mas isso não é tudo...

Precisamos de humildade e garra para encarar os desafios de aprimorar nossa regulação:

→ com segurança

→ sem reinventar a roda, aprendendo com outros países

→ evoluindo com os países vizinhos numa relação de ganha-ganha, com segurança de contratos entre países (logística é crucial em infraestrutura)

→ com parcerias construtivas público-privadas

→ com o desenho de incentivos que promovam o aumento de produtividade e tragam desenvolvimento aos nossos povos.



Obrigada!

Virginia Parente
NUPPREC

Instituto de Energia e Ambiente
Universidade de São Paulo - USP

vparente@uol.com.br

11 9-9972-8711