

ROGEP – Projeto Regional de Eletrificação Fora da Rede

Subcomponente 1 C: Mecanismo de Mitigação de Riscos

O objectivo do projecto ROGEP é aumentar o acesso à electricidade através de sistemas solares autónomos em 19 países da África Ocidental, incluindo os 15 países da CEDEAO (Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte D'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo) mais Camarões, RCA, Chade e Mauritânia.

O ROGEP irá conseguir isso (i) apoiando a aceleração de um mercado regional de equipamento solar autónomo, por exemplo lanternas solares, sistemas solares domésticos, bombas de água solares, moinhos solares, máquinas de costura solares, etc.; e (ii) mobilizando financiamento para empréstimo a empresas que forneçam sistemas solares autónomos para uso doméstico e para electrificar instituições públicas como escolas e hospitais, e para PME que sejam utilizadores finais de equipamento solar fora da rede com fins produtivos.

O projecto ROGEP, por conseguinte, inclui os seguintes componentes e sub-componentes:

Componente 1 – Apoiar a aceleração do Mercado Regional (Financiamento IDA de 60 milhões de USD):

Subcomponente 1 A: O Ambiente Favorável (Financiamento IDA de 30 milhões de USD). Este inclui o financiamento para a Unidade de Implementação do Projecto, o Centro para as Energias Renováveis e Eficiência Energética do ECOWAS (ECREEE); estudos de mercado para 19 países; apoio à aplicação das políticas e enquadramentos legais melhorados a nível regional e nacional; promoção de investimentos privados na prestação de serviços de electricidade a instituições públicas e instalações e actividades de geração de rendimentos; consciencialização dos consumidores; promoção de uma cadeia de valor de fornecimento inclusiva e criação de emprego; reforço da colaboração do sector e promoção do diálogo entre os intervenientes; e assistência técnica a empresas e credores segundo o Sub-componente 1 B e o Componente 2 abaixo.

Subcomponente 1 B: Apoio ao empreendedorismo (Financiamento IDA de 20 milhões de USD). Este ocorre sob a forma de subsídios equivalentes para empresas que se qualifiquem para receber investimento de capital de arranque dos capitais privados de participação e fundos de financiamento.

Subcomponente 1 C: Ajuda à mitigação de riscos (Financiamento IDA de 10 milhões de USD). Esta fornecerá apoio para um mecanismo de garantia que irá partilhar os riscos com os credores segundo o Componente 2. A intenção é estruturar este mecanismo para que os outros doadores possam fazer parcerias com o ECREEE e o Banco Mundial para aumentar o apoio aos doadores e catalisar um maior financiamento para este importante sector.

Componente 2 - Acesso a Financiamento (Crédito da IDA de 140 milhões de USD):

Subcomponente 2 A: Esta componente ira fornecer apoio a parte do fornecimento dentro da equação de desenvolvimento de mercado. Irá proporcionar um capital de trabalho para importadores e distribuidores de equipamento solar para satisfazer os seus requisitos globais de financiamento. Estas empresas precisam de financiar importações de equipamentos e contas a receber que resultam principalmente de sistemas PayGo ou de contratos com instituições públicas. Como tal, poderão precisar de pedir empréstimos em moeda internacional como USD ou Euro, ou se for praticável, em moeda local para ser equivalente à sua moeda local PayGo ou fluxos de dinheiro de contratos de serviços. Os

detentores de empréstimos poderão variar desde um ano para importação de equipamento a dois ou três anos para cobrir contas a receber do PayGo.

Subcomponente 2 B: Este componente irá fornecer apoio a parte da procura dentro da equação de desenvolvimento de mercado. Irá prestar financiamento de curto a médio prazo a PME que sejam utilizadores finais de equipamento solar fora da rede para actividades produtivas e geradoras de rendimentos (bombas de água solares, moinhos solares, máquinas de costura solares, etc.). Os empréstimos podem ser em moeda internacional e, se possível, em moeda local. Também irá facilitar o acesso a serviços financeiros ao cliente para agregados familiares através de instituições de micro-finanças.

Canais de financiamento

O financiamento de 60 milhões de USD da IDA para o Componente 1 será canalizado do Banco Mundial através do ECREEE para os destinatários.

O crédito de 140 milhões de USD da IDA para o Componente 2 será canalizado para o Banco Mundial através de bancos de desenvolvimento regional e/ou nacional para intermediários financeiros elegíveis, como bancos comerciais, fundo de financiamento para fins especiais, empresas de leasing ou instituições de micro-finanças. Estes intermediários financeiros irão então estender os empréstimos a tomadores qualificados, como importadores de equipamentos solares, distribuidores e prestadores de serviços de electricidade e utilizadores. Espera-se que os empréstimos sejam oferecidos em USD e, quando possível, em moeda local.

Assistência técnica aos credores

Os bancos de desenvolvimento e intermediários financeiros que participam nas linhas de crédito poderão ser elegíveis para receber subsídios de assistência técnica segundo o Subcomponente 1 A se precisarem de assistência para conseguirem satisfazer os requisitos específicos do Banco Mundial para participarem em projectos de intermediação financeira. As áreas habitualmente abrangidas pela assistência técnica podem incluir: (i) devidas diligências de projectos de energia solar fora da rede; (ii) requisitos ambientais; (iii) supervisão de portefólio; e (iv) garantias.

Mecanismo de mitigação de riscos

Fundamento

O motivo para oferecer um sistema de mitigação de riscos além das linhas de crédito é resumida a seguir:

O mercado de equipamento solar fora da rede ainda é bastante recente e está em rápida evolução. Do ponto de vista técnico, estão a ser desenvolvidos novos produtos com maior eficiência, maior armazenamento de bateria, e aumento da fiabilidade e vida útil do produto mais longa. Isto reduz o período de retorno ao cliente, por exemplo relativo ao uso de lâmpadas de querosene. Os modelos de negócio comerciais, a tecnologia PayGo e os sistemas de pagamento móveis também estão a evoluir e mais consumidores estão a usar esta tecnologia.

Os mercados de energia solar fora da rede na África do Oeste são menos desenvolvidos do que os África do Leste e e nos outros locais. Existe menos informação sobre a procura do mercado e o historial de crédito do cliente, e as empresas de energia solar também têm menos registos de cadastro do que nas outras regiões.

Os 19 países abrangidos pelo ROGEP variam amplamente em termos de riscos do país e nível de desenvolvimento do sector financeiro.

Os bancos comerciais e outros credores prospectivos são frequentemente relutantes em emprestar a PME em geral, particularmente PME no mercado de energia solar fora da rede, com o qual podem não estar familiarizados. Os factores negativos incluem um risco de crédito percebido, registo de cadastro insuficiente e garantias insuficientes para segurar os empréstimos. Os bancos preferem activos tangíveis como garantias e têm dificuldade em avaliar o valor das contas a receber, especialmente quando estas forem contas a receber PayGo de muitos clientes pequenos. Além disso, em geral não é praticável para os credores cobrarem este risco suplementar nas taxas de juro. As taxas já são tão altas quanto os tomadores neste mercado conseguem suportar, dadas as características fundamentais de retorno do equipamento solar. Impor taxas mais altas para créditos num tal negócio aumentaria a probabilidade de falha e assim ser contraproducente. Os credores comerciais simplesmente não irão recorrer a créditos com estes factores negativos, sem a existência de um sistema de partilha de riscos.

Os clientes do sector público que inclui escolas e hospitais têm riscos comerciais adicionais. Estes podem estar sujeitos a atrasos ou cortes no financiamento do governo, e existe um risco potencial mais elevado de aplicar sanções de pagamentos comerciais, como desligar serviços de electricidade em caso de não pagamento. Por estas razões, as empresas de energia solar que servem instituições públicas podem requerer um nível mais elevado de mitigação de riscos. Os doadores que participam num sistema de mitigação de riscos e possivelmente também os credores podem requerer cobertura de riscos adicional dos Governos na perspectiva do risco de pagamento da instituição pública, para canalizar com sucesso os fundos para os prestadores de serviços privados do sector solar para servir tais instituições públicas como clientes.

Opções para estruturar o sistema de mitigação de riscos

O sistema de mitigação de riscos operaria segundo os seguintes princípios:

- (i) O sistema seria estruturado de modo a que um ou mais doadores possam fazer parceria com o Banco Mundial, para partilhar riscos e aumentar a quantidade disponível de cobertura de riscos. O tamanho relativamente grande da linha de crédito (140 milhões de USD), a grande área geográfica coberta e a diversidade dos interessados no crédito sugerem todos a necessidade de uma abordagem colaborativa. As estruturas têm de ser suficientemente flexíveis para permitirem que cada doador utilize os instrumentos financeiros que podem oferecer, por exemplo subsídios, capital próprio ou garantias.
- (ii) O sistema ofereceria uma partilha do risco aos credores comerciais que dela necessitem. Isto também beneficiaria indirectamente os bancos de desenvolvimento regionais ou nacionais na cadeia que ficariam expostos ao risco de crédito dos credores comerciais.
- (iii) Dada a pequena dimensão dos empréstimos, a cobertura provavelmente estender-se-ia a uma base de portefólio de empréstimos e dependeria do desempenho global do portefólio.

- (iv) Para reduzir a exposição ao risco adicional das empresas solares que servem as instituições públicas, poderá haver a necessidade de os governos oferecerem “garantias de pagamento” para cobrir o risco de não pagamento por essas instituições públicas.

Num sentido amplo, existem quatro opções possíveis para estruturar o sistema de mitigação de riscos (Figura 1):

Opção 1 – Estabelecer uma nova entidade financeira (um “Fundo de Garantia”) apoiado pelos doadores para oferecer garantias parciais a doadores privados com base no desempenho do portefólio. É muito provável que isto seja um novo SPV (veículo de titularização); no entanto, se existir uma entidade jurídica adequada com a capacidade jurídica e estrutura corporativa adequada, esta poderia ser considerada para o sistema.

Opção 2 – Os doadores oferecem mitigação de riscos directamente aos credores comerciais participantes numa base caso a caso, com base no desempenho portefólio, partilhando os riscos entre os doadores segundo a sua capacidade e os instrumentos financeiros disponíveis. Os governos poderão participar na garantia juntamente com os doadores para oferecer garantias de pagamento para portefólios de empréstimo, incluindo instituições públicas.

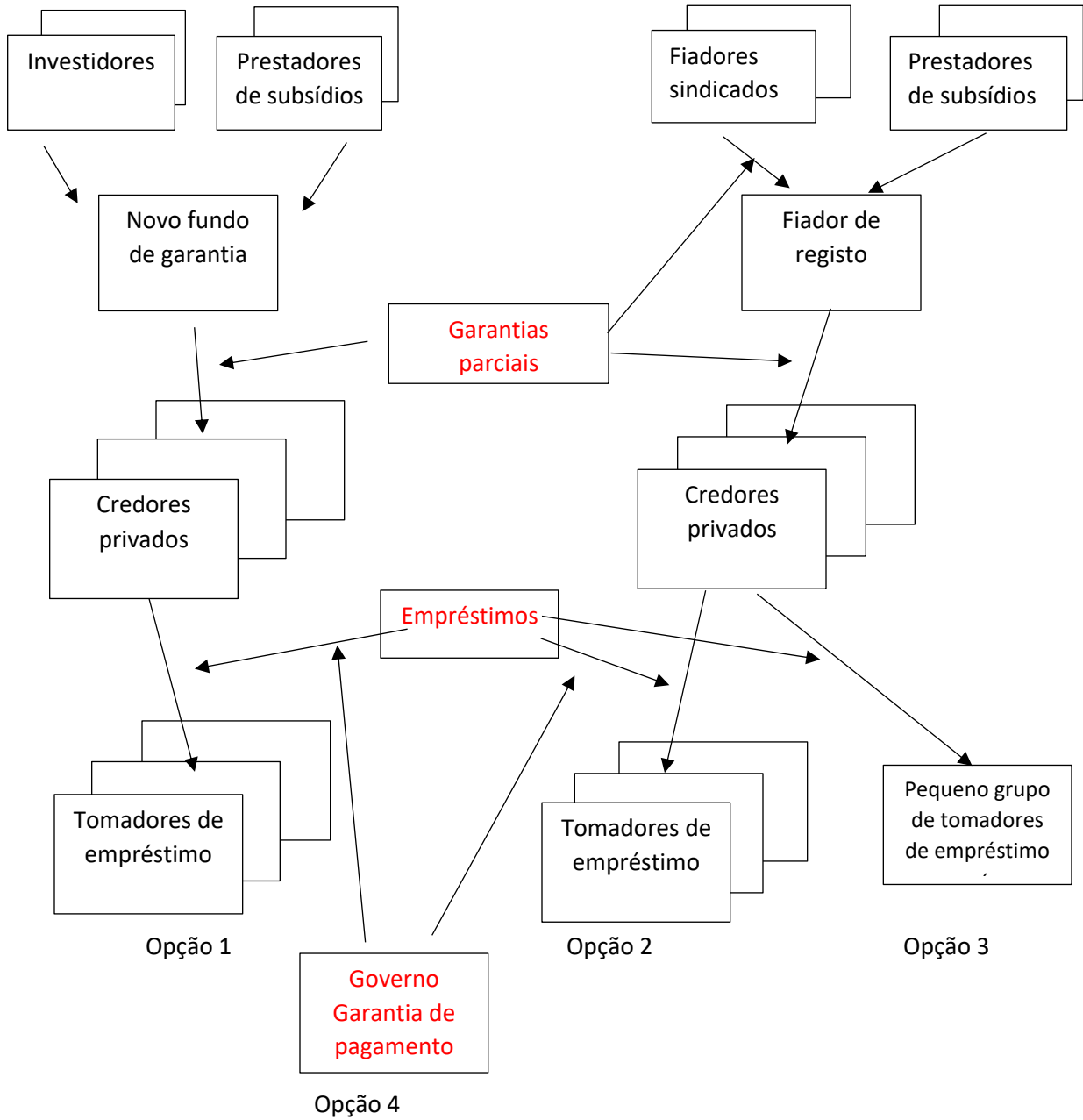
Opção 3 – Os credores comerciais participantes identificam antecipadamente um grupo de tomadores de empréstimo, e juntamente com os doadores estruturam um sistema de mitigação de riscos que abranja um grupo conhecido específico de tomadores de empréstimo. Mais uma vez, os governos poderão oferecer garantias de pagamento a instituições públicas.

Opção 4 – Para empresas que servem instituições públicas, os governos oferecem garantias de pagamento para instituições públicas em vez que garantias baseadas no portefólio como nas Opções 2 e 3. Esta característica pode ser adicionada às Opções 1, 2 e 3 acima, conforme necessário.

Figura 1. Opções de mecanismos de mitigação de riscos

Opção 1 – Novo fundo de garantia

Opções 2 e 3 – Garantias sindicadas



As vantagens e desvantagens das quatro opções são resumidas como se segue:

	Vantagens	Desvantagens
Opção 1	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer uma nova entidade jurídica permitiria aos doadores acordar e formalizar uma abordagem de partilha de riscos robusta e políticas para gestão de riscos, incluindo directrizes de exposição numa abordagem de portefólio global para todo o projeto. A nova entidade jurídica iria proporcionar uma maior flexibilidade relativamente a parcerias com um gestor de fundos privados, mobilizando capital privado e usando diferentes instrumentos financeiros. Por exemplo, os doadores poderão contribuir com o capital social, se tiverem essa capacidade, ou oferecer cobertura de primeiras perdas, através de uma garantia ou, no caso do Banco Mundial, através de um subsídio (o Banco Mundial irá oferecer um subsídio, não uma garantia, para este Projeto.) 	<ul style="list-style-type: none"> Iria requerer tempo e recursos consideráveis para estruturar uma entidade separada, seleccionar a gestão dos fundos e garantir os investidores de capital próprio inicial requerido e, possivelmente, fornecedores de crédito. Pode ser difícil garantir a participação do governo na partilha de riscos ao nível do Fundo de Garantia, especialmente porque o Fundo pode ser um veículo regional que abrange vários países. A participação do governo só pode ser praticável na fase seguinte do ROGEP em que será feito um empréstimo da AID para países seleccionados.
Opção 2	<ul style="list-style-type: none"> Oferece uma poupança de tempo e uma maior flexibilidade. Os doadores esperariam até ter sido aprovado um credor prospectivo como participante no projecto, e ter sido solicitada mitigação de riscos. Então os doadores iriam colaborar uns com os outros para estruturar uma garantia partilhada para o credor. Ter um fiador de registo para syndicar a garantia iria facilitar muito a coordenação entre doadores. Um dos doadores precisa de ter a capacidade de desempenhar esta função. Os governos poderão oferecer garantias de portefólio para empréstimos a PME com as instituições públicas como clientes. 	<p>Vários constrangimentos potenciais.</p> <ul style="list-style-type: none"> Seria mais difícil impulsionar o capital privado e o conhecimento especializado sem uma entidade jurídica separada. Os doadores teriam que descobrir um modo de combinar e misturar os seus diferentes instrumentos financeiros para oferecer a cobertura necessária, incluindo no mínimo subsídios e garantias. Também seria necessária coordenação para monitorizar o desempenho do credor e no caso de uma chamada de garantia. Cada transacção também seria feita numa base mais ad-hoc relativamente ao risco de exposição global e a abordagens de doadores. Deve ser acordado um MDE e princípios de funcionamento previamente entre os doadores.
Opção 3	<ul style="list-style-type: none"> Identificação prévia de uma lista específica de mutuários iria permitir uma precisão muito maior para medir o risco a cobrir e desenhar a cobertura adequada. Isto irá poupar tempo e esforço na estruturação da cobertura de riscos. Esta abordagem poderá também ser útil como transacção piloto, antes de explorar as opções 1 ou 2 acima. Os governos podem partilhar a garantia de pagamento para os portefólios que envolvam instituições do sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> Um credor comercial poderá requerer um tempo considerável para identificar previamente alguns credores. Cada um dos credores iria querer que o seu empréstimo seja aprovado no mínimo prazo possível e poderá não conseguir esperar até ser identificado um grupo adequado, e o sistema de garantia estruturado. A transacção seria complicada dado o número de partes envolvidas, ou seja, doadores, credor comercial e um grupo de tomadores de empréstimo.
Opção 4	<ul style="list-style-type: none"> As garantias de pagamento do governo para instituições públicas específicas constituem uma estrutura que pode cobrir as necessidades do portefólio, 	<ul style="list-style-type: none"> Pode ser difícil estruturar garantias de pagamento separadas para cada instituição do sector público, por oposição a uma abordagem de garantia de portefólio.

Combinar instrumentos financeiros

Os doadores poderão oferecer capital próprio, subsídio ou instrumentos de garantia, ou uma combinação destes. A abordagem mais prática provavelmente seria oferecer aos investidores comerciais uma só garantia com base no desempenho do portefólio anual. Esta garantia seria limitada a um montante fixo em USD, e cobriria perdas de portefólio a uma taxa acordada com o investidor comercial. A proporção e o limite dependeriam da dimensão do portefólio e do país e do risco de crédito do mutuário para esse investidor. Tanto é possível uma abordagem de partilha de riscos completa como uma abordagem de primeira perda. As proporções e limites serão determinados em negociações entre os fiadores e os investidores. Por fim, estes parâmetros serão limitados pelos limites de exposição aprovados pelos fiadores. Será pedido aos investidores comerciais que indiquem de quanta cobertura de garantia iriam precisar para atingirem um volume de negócios satisfatório. Este será um critério de selecção para investidores. Os investidores que precisarem de menor cobertura são parceiros mais desejáveis, quando todos os outros parâmetros forem iguais.

Na Opção 1, um novo fundo de garantia prolongaria estas garantias. Os doadores combinariam os seus instrumentos financeiros para apoiar o novo fundo conforme necessário com capital social, crédito e subsídios. O subsídio da AID do Banco Mundial de 10 milhões de USD poderia ser usado como uma garantia de primeiras perdas para apoiar o fundo, numa base de portefólio do fundo global e não necessariamente investidor a investidor. Os investidores de capital próprio incluiriam doadores com instrumentos de capital próprio e, possivelmente, investidores privados.

Nas Opções 2 e 3 acima, o subsídio da AID do Banco Mundial poderia funcionar como uma reserva em caso de pedidos de garantia, para cobrir a parte do Banco Mundial de qualquer pedido de garantia. Sendo um subsídio, o Banco Mundial não exigiria honorários nem uma reclamação no processo de qualquer trabalho ou recuperação de perdas.

Nas Opções 2 e 3 acima, os doadores que ofereçam garantias poderiam combinar-se num sindicato numa base de igualdade, dependendo da sua capacidade e políticas, e partilhar os honorários da garantia, ou alternativamente um doador com capacidades adequadas, especializado em garantias, poderia funcionar como fiador de registo, e os outros doadores forneceriam então as suas garantias ao fiador de registo em vez de o fazerem directamente ao investidor privado. Mais uma vez, as taxas de garantias seriam partilhadas e o subsídio do Banco Mundial ficaria disponível para cobrir a parte de pedidos de garantia do Banco Mundial.

Segundo a Opção 4, o Governo poderá destinar os seus recursos da ADI nacionais/regionais para oferecer o conforto necessário aos prestadores de serviços de electricidade privados de instituições públicas. As formalidades poderiam ter a forma de concessões ou contratos com cláusulas de pagamento deferido.