



***Contribuições aos Presidenciais***  
***Agosto de 2018***



## Quem somos e de quanto dinheiro falamos?

**Nossa visão** é colocar o Brasil, até 2038, entre os 20 primeiros países no pilar “infraestrutura” do ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial (avanço de 53 posições a partir de 2017).

**Nossa missão** é contribuir para a promoção de concessões e parcerias público-privadas, atuando na conexão entre governos e investidores e no desenvolvimento de conteúdo relevante nas áreas de energia elétrica, logística, saneamento básico, infraestrutura urbana e infraestrutura social.

**2017**

PIB de R\$6,3 tri

R\$323 bilhões é o que precisará ser investido em infra entre 2018 e 2019 para voltar ao estoque que tínhamos em 2016

Nos próximos 20 anos, é necessário passar gradativamente de uma taxa de 1,4% para 6,5%, de maneira a atingir um estoque de 77%

**2038**

PIB de R\$9,7 tri

Estoque de infra de  
**36% do PIB**

2018-19 serão os anos para investir-se em novos estudos para viabilizar, em 2020, investimentos da ordem de R\$300bi

Enquanto o PIB de 2038 será 55% maior que o de 2017, os investimentos em infra precisarão aumentar em 600%

Estoque de infra de  
**77% do PIB**

Investimento de  
**1,4% do PIB**

Nos próximos 20 anos, considerando a evolução (real) do PIB, precisaremos passar do estoque atual de R\$2,3 tri para R\$7,4 tri

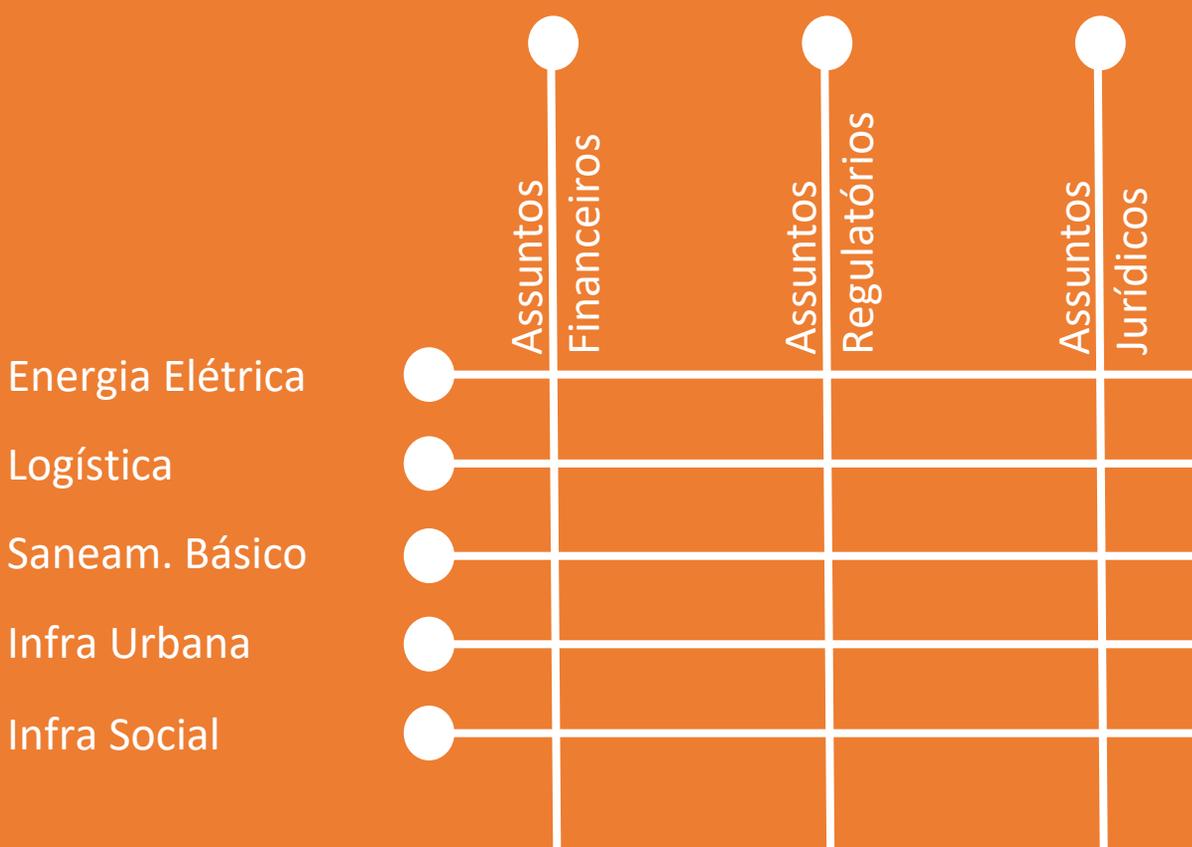
Em valores acumulados, nos próximos 20 anos precisaremos investir R\$8,7 tri em energia elétrica, saneamento, telecom e logística

Investimento de  
**6,5% do PIB**

# Como usar este guia

Este material foi desenvolvido pela equipe do projeto infra2038 com o objetivo de contribuir com o processo eleitoral, apresentando propostas que possam ser usadas por todos os candidatos que acreditem que investimentos em infraestrutura podem gerar desenvolvimento econômico, empregos e aumento de produtividade.

Cada página deste guia representa uma área do infra2038:



A estrutura matricial é necessária já que existem temas setoriais, específicos, e transversais, comuns a todos os setores. Colocamos, ainda, uma página específica sobre **planejamento**.

Esperamos que este material possa contribuir para um país melhor e mais produtivo – e que, em exatos 20 anos a partir de agora, nossa economia esteja entre as mais competitivas do planeta.

**Boa leitura!**

## ***Antes de mais nada: Precisamos planejar.***

**Visão de País.** Planejamento é o que mais falta atualmente para o Brasil. Quem queremos ser em 2038? Qual posição no cenário global queremos ocupar? Esta resposta não é trivial, e tampouco deve ser uma lista de desejos sem fundamentos: esta visão deve ser construída de maneira coerente, buscando o constante do aumento de produtividade e competitividade do país.

É fundamental que esta tarefa seja realizada por uma agência técnica independente, composta por representantes do governo e da sociedade, em especial os investidores (que estarão à frente das concessões, devendo ser este o modelo prioritário para novos projetos) e usuários (que serão os beneficiados pela infraestrutura e, portanto, os que pagarão pelos serviços). Outros interessados como bancos (que financiarão os projetos), fornecedores de máquinas e equipamentos (que precisam se preparar para fornecer os insumos necessários) e universidades (que precisam preparar os profissionais que serão demandados pelos novos trabalhos) devem contribuir.

O modelo de referência para planejamento de infraestrutura é o do Reino Unido: um programa onde a iniciativa privada e o governo andam lado a lado, iniciado em 1997 como Treasury Taskforce e virando em 2000 o Partnerships UK. O capital social era 51% privado e 49% público, e a P-UK tinha como objetivo "*apoiar e acelerar a modernização da infraestrutura, a alta qualidade dos serviços públicos e o uso eficiente dos bens públicos por meio de uma melhor e mais forte parceria entre os setores público e privado*". O modelo sofreu diferentes alterações ao longo dos anos e hoje o controle voltou a ser público, no que se chama de *Infrastructure & Projects Authority*, responsável por elaborar o *UK National Infrastructure and Construction Pipeline*. De 2018 a 2022, o Reino Unido investirá (projetos já aprovados) £463 bilhões (portanto, cerca de R\$400 bilhões por ano – quatro vezes mais do que o investimento brasileiro de 2017, mesmo considerando que o Reino Unido tem uma população equivalente a menos de um terço da brasileira, e de ter uma infraestrutura mais desenvolvida: ocupam a posição #11 do ranking de infraestrutura do Fórum Econômico Mundial, enquanto o Brasil ocupa a posição #73).

Esta nova entidade, que teria a responsabilidade de priorizar os projetos provenientes dos diferentes ministérios, com base na Visão de País de Longo Prazo, será referida ao longo deste documento como **Agência Brasileira de Planejamento Estratégico (ABPE)**. Esta priorização leva em consideração um elemento fundamental da economia: **o reconhecimento de que temos desejos ilimitados, mas recursos escassos.**

Os projetos que tenham sido priorizados pela ABPE seguiriam, então, para o PPI – Programa de Parcerias de Investimentos, que seria responsável pela modelagem destes projetos. Como será visto oportunamente, na área de assuntos jurídicos, é importante que a seleção dos consultores que serão responsáveis por esta modelagem seja feita com base na qualidade do trabalho, e jamais no preço. Isso porque um bom projeto custa não mais do que 3% do valor total do investimento previsto, enquanto um mal projeto pode custar até 100% - pela simples inviabilização do negócio (como repetidamente ilustrado nos últimos anos, em diferentes setores). Às agências reguladoras setoriais competiria, ao final, a simples gestão dos contratos, de maneira técnica e independente.

***“Planejar sem agir é inútil;  
agir sem planejar é fatal”***

## Propostas Setoriais:

- Energia Elétrica
- Logística
- Saneamento Básico
- Infraestrutura Urbana
- Infraestrutura Social



## **Setor:** **Energia Elétrica**

**Contexto:** Segundo dados da ANEEL, o setor elétrico atende a mais de 82 milhões de unidades consumidoras, tem um parque gerador com potência instalada de 158GW e um sistema interligado de transmissão de 142.000 km. De acordo com o Plano Decenal 2026, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), nos próximos 10 anos, o setor vai precisar aumentar em 43% a capacidade instalada do parque gerador (mais 64 GW), em 43% as linhas de transmissão (mais 62.000 km) e em 60% a capacidade de transformação das subestações do sistema de transmissão (mais 200.000 MVA). Para tal, serão necessários R\$242 bilhões para geração e R\$118 bilhões para transmissão, além de cerca de R\$10 bi por ano em distribuição.

### **Três principais problemas do setor:**

- a) **Interferência do Governo.** O setor sofre com excessiva interferência estatal. O Poder Executivo edita medidas provisórias (somente a MP 579/2012 gerou custos de R\$150 bilhões e perda de valor de mercado das empresas do setor de aprox. R\$60 bilhões), a Eletrobras (detentora de 1/3 do parque gerador e metade das linhas de transmissão) adota preços predatórios (lances inexequíveis em leilões de geração e transmissão) que afastam investidores privados (ao mesmo tempo em que inviabiliza a operação da própria empresa) e subsídios constantemente definidos pelo Executivo e Legislativo aumentam sucessivamente o preço final da energia elétrica ao consumidor.
- b) **Fontes intermitentes sem alocação de custos.** A expansão da potência instalada de fontes intermitentes têm imposto um desafio operacional ao sistema cujo custo não é adequadamente refletido nos valores da energia. Isso porque a intermitência na geração exige redundância na capacidade instalada, que precisa ser precificada.
- c) **As usinas hidrelétricas antigas já não geram a energia que geravam no passado.** Um dos principais problemas hoje no setor é o que se chama de GSF, ou MRE. Na prática, usinas que deveriam gerar “X” têm gerado apenas 80% de X. Muitos são os fatores que levam a este problema, que atualmente não é reconhecido pelo governo – que o trata como questão “conjuntural”, e não “estrutural”, não tomando as medidas suficientes para resolvê-lo.

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Diminuir a insegurança jurídica no setor.** Apesar de todos os problemas do setor elétrico, ele ainda é visto como o mais maduro e com maior capacidade de atrair investimentos. Os problemas que se observam no setor vêm menos da ANEEL e mais do Executivo e do Legislativo, por meio de MP’s e PL’s que mudam constantemente as regras do jogo. É preciso repensar e modernizar o marco legal do setor elétrico, dando mais autonomia à Agência.
- b) **Aprimorar a matriz elétrica.** Qualificar o debate sobre a matriz elétrica nacional, considerando todos os custos, benefícios e externalidades de cada fonte na expansão do parque gerador, inclusive a distância entre geração e consumo (“sinal locacional”), de modo a perseguir uma matriz elétrica sustentável e de menor custo de investimento e de operação. Os custos da intermitência precisa ser transparente aos consumidores e à sociedade como um todo.
- c) **Rever as garantias físicas das usinas, mesmo sem efeito contratual.** Para que medidas de Estado sejam tomadas, é preciso que as garantias físicas das usinas sejam revistas de forma a refletir corretamente sua capacidade de geração. Mesmo que, por força de contrato, exista um limite para esta redução, é preciso contratar novas fontes para minimizar o custo dos encargos. Além disso, é preciso repensar a forma de despacho das fontes de potência, utilizando térmicas de base e usando os reservatórios para modular a crescente intermitência do sistema.

**Contexto:** O baixo investimento em transporte e logística resulta em limitações de capacidade e qualidade da rede, além de um claro desequilíbrio modal (65% da carga é transportada por rodovias), aumentando o custo do comércio nacional e internacional. Os custos logísticos representam cerca de 11,6% do PIB no Brasil, contra, por exemplo, 8,7% nos Estados Unidos. Segundo estudos, uma redução de 1% no custo de transporte aumentaria as exportações em quase 5% para os produtos agrícolas, em 4% para a indústria e próximo a 1% para a mineração.

### **Três principais problemas vividos atualmente pelo setor:**

- a) **Investimento privado nos diferentes modais tem sido lento e em alguns casos se encontra estagnado.** A dificuldade em avançar ou finalizar o processo de concessões em alguns modais como o ferroviário e aéreo tem criado conflito com empresas públicas e passivos que afetam o desempenho dos serviços e limitam novos investimentos.
- b) **Ineficiências na contratação e execução de obras.** Os mecanismos de contratação de obras públicas e concessões é restritivo e baseado primariamente em custo. A alocação inadequada de riscos entre público e privado nos contratos de concessões ou de obras causam atrasos e abandonos de obras. O custo de oportunidade das obras paradas é enorme ao país e, mesmo assim, atualmente 62 grandes obras logísticas se encontram nessa situação.
- c) **Modal rodoviário utilizado de maneira ineficiente.** Um país com extensão continental e cargas constituídas predominantemente de produtos de baixo valor agregado, tais como produtos agrícolas e minerais, não deve utilizar, como principal modal logístico, o transporte rodoviário por caminhões. Em que pese este modal ser extremamente eficiente para pequenas distâncias, para longas distâncias torna-se caro (refletindo em aumento dos custos, incluindo de armazenagem) e perigoso (alto número de acidentes), além de ser um grande emissor de gases por tonelada transportada.

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Acelerar e finalizar o processo de concessões nos diferentes modais,** incluindo a renegociação dos contratos da malha ferroviária concedida, permitindo o aumento de investimentos, melhorando o desempenho e incluindo a garantia de compartilhamento das vias (lei 13.448/17). Deve-se ainda finalizar o processo de reestruturação da Valec e concluir os estudos para as novas licitações. No caso dos aeroportos, lançar pacotes de licitação que permitam equilíbrio entre aeroportos lucrativos e deficitários e finalizar reestruturação da Infraero.
- b) **Destruar obras interrompidas e reduzir os riscos que isso aconteça.** A revisão da lei de licitações (8.666/93) se encontra em discussão no congresso nacional e é imperativo que fortaleça a transparência, mas que inclua mecanismos modernos de contratação que permitam considerar não apenas o custo, mas a qualidade dos projetos e dos oferentes. No aspecto de contratos, é essencial o equilíbrio de riscos adequados especialmente os relacionados à demanda e aspectos sócio-ambientais, nem sempre possíveis de transferir ao privado. No caso de obras paradas, são necessárias ações rápidas para reduzir o custo de oportunidade que representam, e para isso é necessária a integração entre as diferentes agências e ministérios.
- c) **Avançar rapidamente nos modais ferroviários, hidroviários e cabotagem.** Por meio de um planejamento independente, já proposto anteriormente, será possível avançar em projetos estruturantes urgentes, como o de novas ferrovias. A elaboração dos estudos deverá ser bancada com recursos públicos, porém sempre em parceria com a iniciativa privada. Já os modais hidroviários e de cabotagem deverão ser suportados por um planejamento integrado, acesso a ferrovias, construção de terminais portuários e previsão de eclusas.

**Contexto:** O saneamento no Brasil enfrenta um grave déficit de cobertura. Dados do Sistema Nacional de Informações (SNIS) apontam que, embora nos últimos dez anos (2007 a 2016) o alcance de atendimento com rede de água tratada e o percentual de coleta de esgoto apresentem melhorias, de 80,9% para 83,3% e de 42% para 51,9%, os serviços de tratamento de esgoto cobrem menos da metade da população. O saneamento precário cria o ambiente propício a muitas doenças que são causadas pela ingestão de água contaminada ou pelo contato da pele ou mucosas com a própria água, lixo ou solo infectados. Tal cenário impõe ao setor elevados e contínuos investimentos ao longo dos próximos vinte anos. A efetividade das diversas políticas públicas também é desafiada pelo quadro de elevada fragmentação de atores chave e baixa maturidade da governança. Fatores externos como mudanças climáticas também podem provocar danos, como inundações ou longos períodos de seca.

### **Três principais problemas vividos atualmente pelo setor:**

- a) **Baixa cobertura dos serviços de saneamento e segurança hídrica das cidades comprometidas.** Os investimentos em saneamento são necessários e significativos (na ordem de R\$ 500 bilhões segundo o PLANSAB). As recentes secas em todo o país demonstraram que muitas cidades não dispõem de fontes seguras de água. Com as mudanças climáticas, a situação tende a se agravar, e períodos de secas serão mais recorrentes, colocando grandes populações em risco de desabastecimento de água.
- b) **Baixa capacidade de investimentos para expandir ou substituir infraestruturas obsoletas.** Mais de 70% dos municípios são atendidos pelas companhias estaduais. Muitas com problemas de gestão que compromete a capacidade de endividamento e de investimento. O resultado aparece em serviços de baixa qualidade, com lacunas de cobertura de água e esgoto e perdas de água elevadas, incompatíveis com as necessidades do setor.
- c) **Baixa efetividade dos investimentos federais no setor.** A ausência de uma política nacional de saneamento e a dispersão entre os diversos órgãos federais financiadores diminui a eficiência dos recursos aplicados.

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Redefinir os papéis dos entes da federação.** Esclarecer as competências e otimizar os investimentos. Estados devem ser titulares dos serviços públicos de saneamento e dividir o território em áreas baseadas em bacias hidrográficas com escala suficiente para prestação adequada de serviços. O Governo Federal deve se responsabilizar pelo financiamento do setor, por meio de um único ministério, e focar os recursos para investimentos naquelas regiões de maiores déficits de cobertura, segurança hídrica e qualidade da água nos rios e de menor capacidade de pagamento dos usuários.
- b) **Licitar a prestação dos serviços em igualdade de condições entre as empresas públicas e privadas.** Nas regiões mais ricas, estipular um pagamento de outorga que financie os serviços nas regiões com menor capacidade de pagamento, garantidas pelo Governo Federal.
- c) **Repensar a política de subsídios cruzados entre municípios e entre usuários por meio da tarifa.** Onde o usuário for de baixa renda, sem capacidade de pagamento, pensar em subsidiá-lo diretamente (por meio de programas de transferência de renda) ou “cartão” do saneamento. Dessa forma, dá-se transparência à política de subsídios e o usuário entenderá o valor real do serviço.

**Contexto:** 85% da população brasileira vive atualmente em áreas urbanas. As cidades e, em particular, as áreas metropolitanas são, ao mesmo tempo, motores da economia nacional e palco dos mais graves problemas sociais do país, incluindo a desigualdade no acesso a boas oportunidades de emprego, tratamento médico e lazer. O investimento em infraestrutura urbana é, assim, uma grande oportunidade para desenvolver a economia local e garantir a melhora efetiva na qualidade de vida da população.

**Três principais problemas vividos atualmente pelo setor:**

- a) **Falta de cultura de planejamento urbano e não reconhecimento dos investimentos em infraestrutura como política de Estado.** É preciso introduzir uma visão de longo prazo da função econômica ou função num projeto de desenvolvimento que a cidade pretende desempenhar regional, nacional ou internacionalmente. Por exemplo, observa-se que apenas 10.5% dos 1.651 municípios obrigados a entregar o Plano de Mobilidade até janeiro de 2019 já o entregaram, sendo que parte considerável dos planos de mobilidade já entregues não estão de acordo com as diretrizes estabelecidas pela União.
- b) **A União possui mais de 600 mil imóveis, sendo que parte significativa está subutilizada ou simplesmente abandonada.** São imóveis que geram custos de manutenção e, em alguns casos de abandono, até mesmo representam um problema para o desenvolvimento de empreendimentos vizinhos.
- c) **Moradias populares distantes das regiões onde há oferta de empregos e boas oportunidades de educação e lazer** não são úteis para melhorar efetivamente a vida das classes sociais mais desfavorecidas. Ademais, a construção de habitações de interesse social distantes das áreas urbanas centrais só faz piorar os problemas de mobilidade urbana.

**Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Garantir apoio financeiro e técnico aos municípios para o planejamento urbano:** Por meio do BNDES e do IPEA, com a coordenação do Ministério das Cidades e o apoio técnico de organismos internacionais tais como PNUD e ITDP - para que os governos estaduais e municipais possam elaborar planos de desenvolvimento urbano integrado, mobilidade e saneamento para as 10 mais populosas regiões metropolitanas do país até dezembro de 2019, para as 25 maiores até dezembro de 2020, para as 45 maiores até dezembro de 2021 e para todas as regiões metropolitanas até dezembro de 2022.
- b) **Identificação dos imóveis federais:** Por meio da Secretaria de Patrimônio da União, com o auxílio da CEF e do Banco do Brasil -, (i) até julho de 2019, todos os imóveis da União que estão subutilizados e não possuem empecilhos legais para serem vendidos e, (ii) até dezembro do mesmo ano, imóveis subutilizados com elevado valor de mercado que poderiam ser colocados, no prazo de um ano, em condições para serem alienados. Tais imóveis poderiam, desde o segundo semestre de 2019, ser monetizados - por meio de leilão ou pela constituição de fundos de investimento imobiliário - com o fim de viabilizar projetos de regeneração urbana considerados estratégicos nos planos de desenvolvimento urbano integrado desenvolvidos de acordo com a proposta anterior.
- c) **Revisar a política de habitação de interesse social,** com foco no adensamento de áreas urbanas centrais e no uso de tecnologias sustentáveis inovadoras.

**Contexto:** No Brasil, 85% das pessoas já vivem em cidades, sendo que 80% da população ocupa 0,64% do território nacional. A projeção é que a população vivendo em cidades no País chegará a 92,4% em 2050. Nesse contexto, é inegável que a vida dos brasileiros já seja majoritariamente urbana, representando um desafio aos governos para viabilizar infraestruturas e serviços públicos sociais voltados à melhoria do bem-estar da população, como os relacionados à saúde, educação, segurança, habitação, parques e equipamentos culturais, iluminação pública e serviços ambientais.

### **Três principais problemas vividos atualmente pelo setor:**

- a) Incapacidade dos governos municipais de desenvolver e gerir bons projetos.** O desenvolvimento de projetos de infraestrutura, particularmente por meio de parcerias com o setor privado, envolve diversas competências técnicas e gerenciais, frequentemente inexistentes nos níveis subnacionais, principalmente nos municípios menores, o que compromete o planejamento, execução e gerenciamento das iniciativas e, em última instância, o seu sucesso.
- b) Ausência de instrumentos de jurídicos e financeiros apropriados.** A legislação voltada à formulação e execução de parcerias e contratos de infraestrutura no país foi concebida com vistas aos grandes projetos de infraestrutura tradicional, o que representa um desafio para o desenvolvimento de projetos menores e de orientação social, particularmente no que tange a sua escala mínima, instrumentos de financiamento e garantias.
- c) Pouca articulação entre entes federativos.** A ausência de instrumentos institucionalizados de cooperação entre distintos níveis de federação e de articulação entre municípios representa um desafio para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura social com lógica metropolitana, que requerem uma escala mínima de operação ou cumprem uma função regional (ex. hospital metropolitano, iluminação pública).

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) Construir uma agenda de prioridades.** Desenvolver estruturas de apoio aos entes subnacionais para o planejamento e estruturação de projetos de infraestrutura social, reforçando o protagonismo do Ministério das Cidades no fomento e realização de estudos, voltando ao desenvolvimento de projetos, *benchmarks* e apoio na obtenção de garantias.
- b) Modernizar os marcos regulatórios.** Alterar a Lei 11.079/04 para redefinir o valor mínimo dos contratos e percentual máximo da receita corrente líquida disponível e permitir que cidades menores possam fazer projetos de PPP adequados à suas realidades orçamentárias.
- c) Fortalecer os consórcios municipais.** Fortalecer os instrumentos de fomento a realização de contratos de infraestrutura social por meio de consórcios de municípios, que sirvam para canalizar as demandas regionais e serem mais atrativos do ponto de vista da escala do projeto.

## Propostas Transversais

- Assuntos Financeiros
- Assuntos Regulatórios
- Assuntos Jurídicos

Nome	Valor	Nome	Valor	Nome	Valor
SABESP	33,45	PETROBRAS	15,55	PETROBRAS	16,57
PETROBRAS	15,55	PETROBRAS	16,57	ITAUNIBANCOPN	40,42
PETROBRAS	16,57	ITAUNIBANCOPN	40,42	IBOVESPA	67.397,88
ITAUNIBANCOPN	40,42	IBOVESPA	67.397,88	FERBASA	9,48
IBOVESPA	67.397,88	FERBASA	9,48	DOL;J17	3.148,500
FERBASA	9,48	DOL;J17	3.148,500	COMGAS	47,97
DOL;J17	3.148,500	COMGAS	47,97	CETIP	47,27
COMGAS	47,97	CETIP	47,27	BRADERSCO	33,68
CETIP	47,27	BRADERSCO	33,68	BRADERSCO	32,93
BRADERSCO	33,68	BRADERSCO	32,93	BMFBOVESPA	19,57
BRADERSCO	32,93	BMFBOVESPA	19,57	ABEV3	9,14
BMFBOVESPA	19,57	ABEV3	9,14		

**Contexto:** Com a mudança realizada nos últimos anos (redução do financiamento via bancos públicos, criação da TLP com base em parâmetros de mercado, taxas de retorno dos projetos definido pelo mercado, eliminação de conflitos entre construtora e concessionária) caminha-se para o modelo de financiamento *Project Finance*, onde as receitas do próprio projeto são utilizadas como garantia para os financiamentos.

### **Três principais problemas vividos atualmente pela área:**

- a) **Participação tímida do mercado de capitais no financiamento da infraestrutura.** O BNDES ainda é um agente relevante para o mercado de capitais. Com um investimento em infraestrutura no Brasil na ordem de 5% do PIB, há espaço suficiente para as diversas fontes de financiamento. Em 2015, o BNDES teve uma carteira de empréstimos de R\$700 bilhões e foi a origem de 61% dos financiamentos para este tipo de projeto no país. Porém, tal volume não foi suficiente para aumentar o investimento em infraestrutura, naquele ano de 2,2% do PIB.
- b) **Riscos associados aos projetos de financiamento.** Em debate promovido pelo Infra2038 em dezembro de 2017, foi destacado que certos riscos alocados aos agentes privados afastam empresas relevantes de licitações por contratos públicos. Em projetos de grande maturação, como os de infraestrutura, a melhor alocação não é que isenta o governo, mas a que viabiliza o projeto. Entre os riscos mais sensíveis estão (i) o regulatório e o socioambiental; (ii) o conjunto de garantias exigidos dos tomados de financiamento; e (iii) a coordenação dentro do próprio setor público em projetos transversais.
- c) **Carência de projetos “bancáveis”.** A carência de bons projetos contribui decisivamente para a redução da atratividade do setor. Importante citar que a melhor garantia que se pode dar a um investidor é um projeto bem estruturado, que pare de pé.

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Aprimorar o papel do BNDES, incluindo a assunção de riscos de completion nos projetos e abrindo espaço ao mercado bancário e de capitais.** O BNDES deve focar em falhas de mercado e em suporte ao desenvolvimento do mercado de capitais. As atividades do banco, hoje intensivas no financiamento direto, devem ser redirecionadas para apoiar os tomadores de recursos e disponibilizar instrumentos de proteção de liquidez, garantia e colateral em processos de financiamento por meio do mercado de capitais. A harmonização tributária entre os instrumentos financeiros assume um papel decisivo neste processo.
- b) **Atuar diretamente na mitigação de riscos associados aos projetos de infraestrutura.** Simplificar o processo de tomada de financiamento em quatro aspectos : (i) Fortalecer os instrumentos jurídicos de apoio aos seguradores e financiadores, principalmente as regras de assunção e cessão dos serviços; (ii) melhoria das garantias de pagamento de contraprestações em PPPs; (iii) uso de certificação independente para monitorar as atividades de construção, mitigando o risco de conclusão; e (iv) melhoria nas definições de condições contratuais sobre indenizações ao término da concessão.
- c) **Ampliar a coordenação entre os agentes públicos em projetos de caráter transversal.** Projetos que atendam a interesses de vários ministérios como, por exemplo, os voltados ao setor elétrico, saneamento ou logística, devem ficar sob governança especial. Simplificar e harmonizar o processo de aprovação, pelo governo, dos pedidos de enquadramento para a emissão de debêntures de infraestrutura (Lei Federal n. 12.431). Permitir o enquadramento automático ainda na licitação.

## **Tema Transversal: Assuntos Regulatórios**

**Contexto:** Regulação é a forma pela qual o Estado garante que serviços públicos essenciais, como os de infraestrutura, serão prestados de maneira adequada pelos concessionários. Considerando que há uma severa restrição fiscal que impede o aumento de gastos discricionários, incluindo investimentos, pelo governo; considerando que a única maneira de viabilizar projetos estruturantes no Brasil é pelo aporte privado; considerando que, dado à característica destes investimentos, sua viabilização econômica só é possível em longos períodos (de 20 a 30 anos); e considerando que nenhum investidor fará aportes bilionários com horizonte tão longo sem uma segurança que lhe proteja o investimento de riscos políticos, as agências reguladoras apresentam-se como fundamentais para que a visão do infra2038 seja alcançada. O Brasil possui 6 agências reguladoras federais relacionadas a infraestrutura, 27 estaduais, 4 intermunicipais e 16 municipais.

### **Três principais problemas vividos atualmente pelo setor:**

- a) **Dar autonomia administrativa e financeira às agências reguladoras.** Apesar das agências reguladoras, a princípio, terem receitas próprias – por meio da cobrança de taxas de fiscalização – estes recursos não costumam ser vinculados, caindo no caixa único e podendo ser contingenciado pela União ou pelos Estados.
- b) **Diretores de agências.** Escolha de diretoria por critérios políticos, com cadeiras ocupadas indevidamente por até três mandatos consecutivos, o que impede a circulação de novas ideias e permite o alinhamento com interesses menos públicos.
- c) **Entender o custo de não agir.** À exceção do setor elétrico, não se calcula – e, portanto, não se conhece – o custo do déficit do serviço, isto é, o custo da não-prestação do serviço. Este desconhecimento faz com que iniciativas não sejam tomadas e projetos sejam interrompidos por motivos que são menores do que o custo da não-prestação do serviço.

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Criar uma estrutura vinculada de receitas.** As agências devem ter recursos previsíveis e independentes, sem risco de contingenciamento pelo Poder Concedente – já que esta é apenas uma das partes que deve ser moderada pela Agência, ao lado dos investidores e dos usuários dos serviços públicos.
- b) **Comprometer-se com agências reguladoras técnicas e apolíticas.** Sugere-se que: (i) as posições de diretoria e de superintendência das Agências Reguladoras devam ter um *job description* detalhado e a seleção destes cargos deva ser feita, obrigatoriamente, por um comitê profissional de recrutamento - como ocorre para qualquer contratação de nível público estratégico, por exemplo, no Chile e na Irlanda; e (ii) Os mandatos sejam de 5 anos, sendo proibida recondução.
- c) **Calcular o custo de oportunidade de não entregar uma unidade adicional de um determinado serviço.** Apesar de iniciativa complexa, o exercício de cálculo das externalidades associadas a um determinado serviço deve ser buscado, objetivando trazer luz a decisões administrativas que podem ser mais céleres à medida em que se compreenda que atrasar a implementação de um determinado projeto pode trazer custos sociais superiores a um eventual ganho por uma das partes envolvidas. Esta sensibilidade serviria tanto para balizar decisões da própria Agência quanto de órgãos de controle.

**Contexto:** Infraestrutura física precisa de infraestrutura jurídica: normas claras regulando como o governo contrata, como disputas são resolvidas, como garantias são fornecidas e executadas para proteção de investidores e do público. Não é possível estruturar projetos complexos e de longo prazo, envolvendo centenas de bilhões de reais e dezenas de agentes distintos, sem regras do jogo transparentes e eficientes. Hoje o investidor percebe um alto risco jurídico nas concessões, e os gestores públicos percebem um alto risco de terem suas decisões técnicas questionadas ou mesmo criminalizadas por órgãos de controle, gerando o que se chama de “apagão da caneta”.

### **Três principais problemas vividos atualmente pelo setor:**

- a) **Contratação de Projetos:** A prática de compras públicas dificulta o uso de critérios de qualidade na escolha de projetos. Órgãos de controle questionam subjetividade de gestores, que preferem avaliar qualidade das propostas apenas por atestados, e não por distinções técnicas. A busca por aparência de objetividade também leva gestores a elaborar editais com especificações rígidas e exaustivas, impedindo empresas de apresentar alternativas melhores.
- b) **Capacidade de gestão:** Projetos de infraestrutura requerem expertise em áreas diversas, como engenharia, finanças, direito, contabilidade, etc. Mesmo entes especializados tendem a ter carência de pessoal para acompanhar a demanda. E entes de menor porte (prefeituras e estados) comumente sequer terão pessoal especializado em áreas de interesse de projetos específicos. Isso significa que projetos serão postergados, ou eventualmente nem iniciados.
- c) **Não recebimento e perdas:** Em licitações comuns, o governo quebra a ordem de pagamento e contratados tem incertezas sobre suas receitas. Agentes do setor indicam que ocasionalmente são demandadas valores não contabilizados para liberação de valores devidos pelo governo. Em concessões, furtos de eletricidade e água restringem receita necessária para investimentos.

### **Três principais propostas a serem adotadas:**

- a) **Aprovar o PL 1292/95 na Câmara:** Uma das disposições presentes nesse PL viabiliza o uso de avaliações técnicas por banca de especialistas, superando-se a restrição atual. O PL também inaugura o diálogo competitivo, que viabiliza a comparação detalhada entre propostas distintas, permitindo que licitantes ofertem algo mais apto a atender a demanda pública do que a solução original.
- b) **Credenciamento de especialistas e de consultorias:** Credenciar uma lista de especialistas e de consultorias para que entes públicos possam contratar os especialistas para tarefas específicas em projetos de infraestrutura e contratar serviços de consultoria de um conjunto de empresas com qualificadas. Os especialistas teriam atuação similar a peritos judiciais: sua designação seria orientada a uma atividade pré-determinada e eles não comporiam a força de trabalho permanente da administração. Esse credenciamento prévio possibilita que até entidades de menor porte possam ter acesso ao mão de obra capacitada e com conhecimento técnico de ponta para estruturar e monitorar projetos;
- c) **Garantias de pagamento:** Criar instrumentos de reserva prévia de orçamento e vinculação de receitas associados a sanção imediata a gestores que quebrem ordens de pagamento. Estruturar mecanismos de processo civil que permitam, a concessionárias e empreiteiras contratadas, obrigar judicialmente governo a obedecer ordem de pagamento ou a coibir furtos.



PROJETO

**infra**

**2038**

[www.infra2038.org](http://www.infra2038.org)