



Contribuições aos Presidenciais
Setembro de 2022



Quem somos?

O **infra2038** foi criado em 2018 com a visão de que o Brasil pode, dentro de 20 anos, estar entre os 20 países com melhor infraestrutura do mundo.

Onde começamos e para onde queremos ir?

2017 PIB de R\$6,3 tri	Estoque de infra de 36% do PIB	Investimento de 1,4% do PIB
2038 PIB de R\$9,7 tri	Estoque de infra de 77% do PIB	Investimento de 6,5% do PIB

Quanto estamos investindo, em bilhões de reais?

	TOTAL	Saneamento	Eletricidade	Telecom	Transportes
2019e	122,4	16,0	45,4	33,0	28,0
2020e	115,8	13,7	42,0	31,1	29,0
2021e	137,0	17,5	47,0	36,5	36,0
2022p	173,6	21,1	58,8	39,2	54,4

Quanto estamos investindo, em % do PIB?

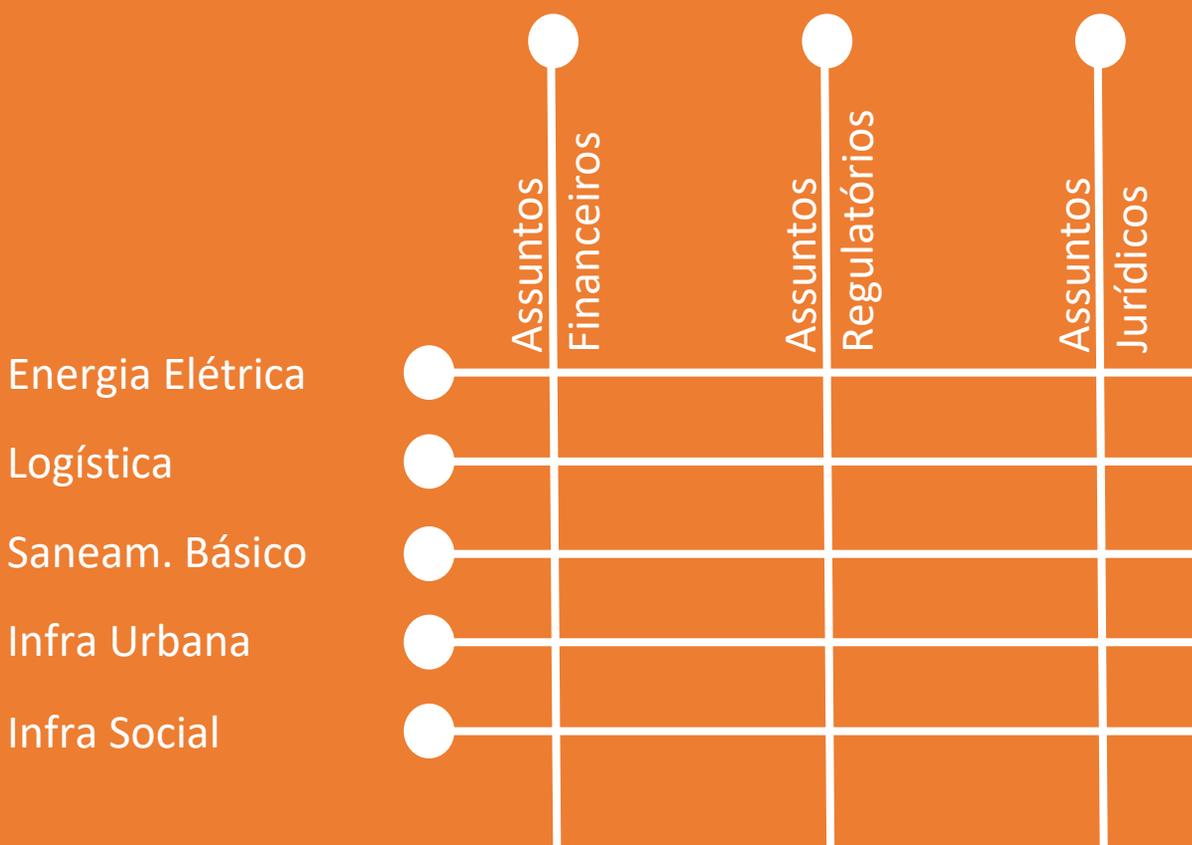
	TOTAL	Saneamento	Eletricidade	Telecom	Transportes
2019e	1,66	0,22	0,61	0,45	0,38
2020e	1,55	0,18	0,56	0,42	0,39
2021e	1,58	0,20	0,54	0,42	0,41
2022p	1,87	0,23	0,63	0,43	0,59

Investimento anual precisa crescer de **1,9 para 6,5% do PIB**, o equivalente a **R\$ 438 bilhões de reais adicionais por ano**

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:



Esperamos que este material possa contribuir para um país melhor e mais produtivo – e que, em 2038, nossa economia esteja entre as mais competitivas do planeta.

Boa leitura!

Propostas Setoriais:

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



Setor: **Energia Elétrica**

Contexto: Nos últimos anos, o setor elétrico atraiu mais investimentos do que qualquer outro setor de infraestrutura, resultando em uma sobre oferta de 25% até 2030, especialmente formada por fontes eólicas e fotovoltaicas, impulsionada pelo mercado livre. E há espaço e demanda para crescimento contínuo desses investimentos privados. No passado recente, a desestatização da Eletrobras e o advento da Lei 14.300/22 (marco da minigeração distribuída) delinearão espaços para investimento privado. Tramita no Congresso o PL414/2021, que traz outros aprimoramentos para o setor. Para o futuro, espera-se demanda crescente por novos investimentos e o surgimento de novos modelos de negócio, tendo em vista esforços mundiais de contenção de emissões através de eletrificação, aprimoramento da matriz e barateamento de novas tecnologias.

Problemas do setor:

- a) **Encargos, governança, judicialização e desatualização de regras.** Crescimento dos encargos com impacto no custo final da energia elétrica. Os encargos são compostos por subsídios para políticas públicas e custos operativos do setor, não cobertos por preço. As regras setoriais antigas geram possibilidades de arbitragens, alocação inadequada dos custos, falta de incentivos para investimentos e dificuldade na abertura plena do mercado. Há uma zona de sobreposição de responsabilidades das instituições setoriais e interferência do Congresso Nacional em temas técnicos, como planejamento setorial e questões tarifárias. Decisões judiciais em temas técnicos e ambientais gerando impacto para todos os agentes e consumidores.
- b) **Crescimento das Fontes Inflexíveis e gargalos na transmissão.** Maior penetração das fontes inflexíveis na matriz elétrica dificultando a governabilidade da operação. O cronograma de implantação da transmissão não é compatível com o cronograma de implantação das novas fontes de energia, gerando gargalos e ineficiências para o mercado.

Dois principais propostas a serem adotadas:

- a) **Encargos Setoriais, governança e judicialização.** Retirar da tarifa e transferir para o orçamento da União os Encargos Setoriais referentes aos subsídios para promoção de Políticas Públicas, eventualmente discutindo como contrapartida setorial a assunção de cobrança de resíduos sólidos ou de serviços públicos relevantes (com a devida remuneração). Promover uma avaliação meritória dos subsídios de políticas públicas, visando o estabelecimento de um cronograma de redução. Promover a racionalidade e eficiência dos Encargos Setoriais referentes aos custos operativos do setor, não cobertos por preço. Detalhar as responsabilidades de cada agente institucional, eliminando sobreposições. Rever a quantidade de recursos de pessoal alocados à EPE e à ANEEL, visando adequação do quadro, inclusive destinando recursos para treinamento.
- b) **Aprimorar a matriz elétrica.** Qualificar o debate sobre a matriz elétrica, inclusive sobre investimentos em novas Usinas Hidroelétricas com ou sem reservatório, considerando todos os custos, benefícios e externalidades de cada fonte na expansão do parque gerador de modo a perseguir uma matriz elétrica confiável, sustentável e de menor custo de investimento e de operação, inclusive com metas claras para um setor elétrico com Emissões Líquidas dos Gases de Efeito Estufa igual a zero. No tocante às UHEs, sugerimos um amplo estudo detalhado do potencial remanescente. No tocante às usinas Térmicas da Eletrobrás, rever a contratação obrigatória dos 8GW de UTEs ou ao menos redefinir o cronograma de contratação, considerando a atual sobra de energia.

Contexto: A infraestrutura de transportes e logística é crucial para reduzir os custos e aumentar a competitividade da produção brasileira. No passado recente, houve avanços no setor com a aprovação do modelo de autorizações para ferrovias (Lei nº 14.273/21), o início da histórica privatização dos portos organizados e o aperfeiçoamento do processo de desestatização de aeroportos originado no início da década passada. Para o futuro, o aumento da demanda por entregas e a pressão de custos de combustíveis podem demandar ativos de logística cada vez mais eficientes e sofisticados.

Dois principais problemas do setor:

- a) **Segurança e sustentabilidade do investimento.** A tentativa de encampação da Linha Amarela no Rio de Janeiro preocupa investidores privados com o risco de sofrerem expropriações ilegais. As dificuldades observadas desde a pandemia Covid-19 também geram preocupações sobre a qualificação de riscos e sobre a manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro ao qual operadores, em princípio, tem direito.
- b) **Desequilíbrio da matriz modal.** Um país com a extensão do Brasil 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.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **Avançar rapidamente nos modais ferroviários, hidroviários e cabotagem.** A elaboração dos estudos poderá 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.
- b) **Diretrizes claras e economicamente sensatas para reequilíbrio, renegociação e relicitação de contratos.** Concessionários tem, em princípio, direito ao equilíbrio econômico financeiro de seus contratos. Manter esse equilíbrio ao longo de anos, com mudança drástica no ambiente econômico circundante, é uma tarefa complexa. Ao estabelecer regras e diretrizes claras e firmes, é possível superar situações de desequilíbrio de forma ágil e coerente com os termos econômicos originais. Essa superação rápida diminui insegurança de investidores e poupa tempo e energia de autoridades para condução de novos processos de concessão.

Setor: **Saneamento Básico**

Contexto: O saneamento no Brasil enfrenta um grave déficit de cobertura. 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. No passado recente, houve avanços notáveis como a aprovação do novo marco do saneamento (lei 14.026/20) e a concessão da prestação do serviço no Rio de Janeiro e em outros estados. Para o futuro, a regularização de contratos irregulares e a concessão de serviços em âmbito regional podem viabilizar investimentos de centenas de bilhões de reais para a universalização do saneamento.

Dois principais problemas do setor:

- a) **Baixa cobertura dos serviços de esgotamento sanitário e segurança hídrica das cidades comprometidas.** Os investimentos em esgotamento sanitário são necessários e significativos (na ordem de mais de R\$ 500 bilhões). As 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 em risco grandes populações.
- b) **Baixa capacidade de investimentos para expandir ou substituir infraestruturas obsoletas.** Mais de 70% dos municípios são atendidos pelas companhias estaduais. Muitas apresentam problemas de gestão e de eficiência operacional, o que compromete a capacidade de endividamento e de investimento. O resultado aparece em serviços de baixa qualidade, com lacunas de cobertura de água e esgotos e perdas de água elevadas, incompatíveis com as necessidades do setor.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **Prestação regionalizada.** Cumprir a Lei nº 14.026/20 com a instituição da prestação de serviço em âmbito regional (região metropolitana, unidade regional ou bloco de referência). Além de ser um imperativo legal, a medida contribui para a viabilidade técnica e econômico-financeira e para a criação de ganhos de escala e de eficiência. Estas são as chaves para a universalização dos serviços.
- b) **Impor a universalização.** Aprovar, divulgar e impor cumprimento de normas infralegais destinadas a garantir o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Essas medidas de universalização, previstas na Lei nº 14.026/20, somente serão cumpridas se houver regulação firme e incisiva para assegurá-las, além do compromisso do Poder Executivo com as regras da nova legislação.

Setor: **Infra Urbana**

Contexto: Mais de 85% da população brasileira vive atualmente em áreas urbanas. No passado recente, houve iniciativas de revitalização de áreas degradadas e reocupação de áreas centrais que já contam com infraestrutura adequada. Para o futuro, é necessário um uso mais eficiente de áreas, com uso diversificado e intenso de áreas com melhor infraestrutura e otimização da mobilidade urbana.

Dois principais problemas do setor:

- a) **Normas restritivas ao uso da cidade.** Limitações (a) à área que pode ser construída e (b) às atividades que podem ser realizadas em centros urbanos têm o efeito de forçar pessoas a morarem e trabalharem em locais distantes. Isso significa que pessoas são artificialmente afastadas dos locais com as melhores oportunidades e infraestrutura da cidade.
- b) **Congestionamentos e ausência de opções de qualidade de transporte público.** Em grandes centros urbanos, é comum pessoas perderem horas no trânsito. A ausência de soluções confortáveis de transporte público estimula o uso de carros particulares, intensificando o nível de congestionamento e os prejuízos gerados.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **Atrair população para áreas centrais, inclusive mediante política de habitação de interesse social.** O foco deve ser o adensamento de áreas urbanas centrais e o uso de tecnologias sustentáveis inovadoras. Permitir o aumento do potencial de construção em troca de oferta de habitação popular em áreas centrais pode ser um mecanismo eficiente para combater segregação social de modo economicamente sustentável.
- b) **Fomentar inovações em serviços de transporte público.** Serviços como Uber e 99 tem alterado radicalmente padrões de mobilidade. Serviços de transporte público, por outro lado, têm mudado pouco em comparação a 30 anos atrás. Deve-se atribuir liberdade a concessionários de transporte testarem novos modelos de prestação de serviços para aumento de receitas e redução de custos. Para tanto, deve-se (1) oferecer oportunidades de teste, como o *sandbox regulatório* previsto na Lei Complementar nº 182/21 e (2) estabelecer mecanismos de apropriação de ganhos gerados pela inovação para que o concessionário seja incentivado a testar novos modelos.

Setor: **Infra Social**

Contexto: É necessário fazer uma verdadeira revolução 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.

Dois principais problemas do 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. As facilities de apoio federais de estruturação de projetos subnacionais podem ocasionalmente se mostrarem muito caras e demasiado lentas no processo, ensejando perda de bons projetos por não se adaptarem ao ciclo político.
- 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. Há recursos de fundos disponíveis que hoje não se qualificam para uso em garantias de projetos, como na saúde, e que poderiam alavancar um grande número de iniciativas.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **Modernizar os marcos regulatórios.** Alterar a Lei 11.079/04 para estabelecer cronograma de ampliação do percentual máximo da RCL; permitir a contratação de projetos que reduzam despesas correntes da Administração Pública incorporando essas despesas no escopo de contratos de PPP sem consumo do limite de RCL; regulamentar a utilização de fundos de saúde como garantias de PPP; e permitir que cidades menores possam fazer projetos de PPP adequados à suas realidades orçamentárias; propor emenda constitucional sobre contribuições para serviços difusos à exemplo da COSIP de iluminação pública com a COSIP, para serviços como Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana.
- b) **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

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

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 a consolidação modelo de financiamento *Project Finance*, onde as receitas do próprio projeto são utilizadas como garantia para os financiamentos.

Dois principais problemas nesta área:

- a) **Riscos associados aos projetos de financiamento.** 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 tomadores de financiamento; e (iii) a coordenação dentro do próprio setor público em projetos transversais.
- b) **Carência de projetos “bancáveis”.** Existem grandes volumes de recursos privados interessados em investir em infraestrutura. E não há projetos suficientes nos quais investir esse dinheiro. É importante citar que a melhor garantia que se pode dar a um investidor é um projeto bem estruturado.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **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.
- b) **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: Considerando que há uma severa restrição fiscal que impede o aumento de gastos discricionários, incluindo investimentos, pelo governo; que a única maneira de viabilizar projetos estruturantes no Brasil é pelo aporte privado; que sua viabilização econômica só é possível em longos períodos (de 20 a 30 anos); e 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.

Dois principais problemas nesta área:

- a) **Baixa qualidade dos projetos.** Os projetos de engenharia planejados no Brasil são em número reduzido (menos de 1/3 do ideal) e de baixa qualidade. Os problemas observados envolvem a escolha da solução (priorização do que será levado adiante), a qualidade técnica de engenharia e as regras contratuais adotadas. Estes problemas impactam toda a vida útil da concessão, deixando a agência em uma posição difícil de enfrentar possível inadimplemento em caso de manutenção dos termos fixados no momento da licitação.
- b) **Custo do déficit.** 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.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **Segmentar modelagem e administração de contratos.** Segregar as funções de planejamento, seleção e licitação de projetos. Verificadores independentes devem monitorar a performance dos serviços. As agências reguladoras devem ser responsáveis apenas pela validação das informações e por definir pontos originalmente não previstos no contrato de longo prazo.
- b) **Calcular os custos e benefícios marginais durante a elaboração do plano estratégico.** Calcular os números necessários à definição da taxa de retorno econômico de cada projeto, incluindo o custo do déficit e se o benefício marginal percebido pelo usuário é igual ou maior do que o custo marginal da infraestrutura.

Contexto: Hoje o investidor percebe um alto risco jurídico nas concessões. E os agentes públicos decisores percebem um alto risco de terem suas decisões técnicas questionadas ou mesmo criminalizadas por órgãos de controle. No passado recente, houve avanços como a aprovação da nova lei de licitações e a aprovação de novos marcos para ferrovias, geração distribuída de energia e saneamento. Para o futuro, é necessário aprofundamento dos esforços de provisão de um marco regulatório seguro e eficiente para fornecer projetos confiáveis em tempo hábil.

Dois principais problemas nesta área:

- 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 exaustivas, impedindo empresas de apresentar alternativas melhores.
- b) **Insegurança para tomada de decisões técnicas:** Na falta de informações e avaliações técnicas de qualidade oferecidas por especialistas, autoridades são forçadas a tomar decisões detalhadas sobre modelagem, contratação, monitoramento e reequilíbrio de contratos. Neste cenário, tendo em vista o risco pessoal de responsabilização, autoridades tendem a levar tempo substancial para tomar decisões ou a tomar decisões que não solucionem problemas de forma estável no longo prazo.

Duas principais propostas a serem adotadas:

- a) **Regulamentar a licitação por melhor técnica:** A nova lei de licitações permite o uso de avaliações técnicas por banca de especialistas. Esta ferramenta pode inaugurar uma nova era em que governos priorizam qualidade, e não preço, ao decidir sobre projetos de infraestrutura. Trata-se de uma medida simples e lógica de prevenção contra os erros e problemas que frequentemente acompanham a execução de projetos mal feitos selecionados por menor preço.
- b) **Credenciamento de especialistas:** Credenciar, nos termos da nova lei de licitações, uma lista de especialistas que entes públicos possam contratar para tarefas específicas em projetos de infraestrutura. Estes 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 método viabiliza 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.



PROJETO

infra
2038

www.infra2038.org