



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

OUTUBRO / 2016





PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

ÍNDICE

Editorial	2
Situação da infraestrutura	4
Proposta para contribuir com o equilíbrio fiscal	8
Planejamento de médio e longo prazo	10
Destruir investimentos em contratos já existentes	11
Revisão do modelo de concessões	14
Fortalecimento das agências reguladoras	16
Modernizar a legislação sobre desapropriações	19
Revisão do arcabouço regulatório do licenciamento ambiental	21
Financiamento e garantias	23
Revisão das regras para a oferta de estudos e projetos	25
Protagonismo do governo federal no setor de resíduos sólidos	27
Medidas para impulsionar os investimentos em saneamento básico	29
Medidas para impulsionar os investimentos em mobilidade urbana	31
Medidas para impulsionar os investimentos em portos	32
Medidas para impulsionar os investimentos em rodovias	35
Medidas para impulsionar os investimentos em ferrovias	36
Medidas para impulsionar os investimentos em aeroportos	38
Medidas para impulsionar os investimentos em energia elétrica	41
Medidas para impulsionar os investimentos em petróleo e gás natural	43
Medidas para impulsionar os investimentos em telecomunicações	45



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

EDITORIAL

Um caminho para investir mais

A Abdib, por meio dos mais de 20 comitês que suportam as atividades operacionais da entidade, elaborou diversas propostas considerando o atual estágio de discussões sobre problemas e soluções para a infraestrutura do país. A agenda de propostas aqui sumarizada é o resultado de um amplo debate e traz diversas ideias inovadoras.

A situação da infraestrutura brasileira, como é de conhecimento amplo, não condiz com a necessidade do país. Nos modais de transportes, são precárias. No saneamento básico, vergonhosas. Nas áreas energéticas, insuficientes. Nas telecomunicações, passíveis de avanços significativos. A reversão da fotografia atual demanda um forte empuxo do investimento na infraestrutura.

As propostas da Abdib apostam que o caminho para a retomada do crescimento econômico no Brasil será pela correia do investimento em infraestrutura. Elas, por essa razão, estão distribuídas em capítulos organizados em três grades grupos, que abordam aspectos macroeconômicos – uma contribuição para a promoção do equilíbrio das contas públicas – e aspectos relativos à infraestrutura, tanto de caráter geral quanto setorial. Ao longo dos capítulos respectivos aos setores específicos da infraestrutura, será possível rever problemas e soluções às vezes já relatados anteriormente, nas análises transversais. Isso é comum, considerando que propostas que surgem em um mercado específico podem ser solução para todo o setor de infraestrutura.

O cardápio de medidas sugeridas apresenta propostas de curto, médio e longo prazo, com intenção de provocar a recuperação da capacidade de planejamento do Estado brasileiro no setor e a remoção de entraves em empreendimentos já concedidos ou prestes a serem transferidos para a gestão privada. Tratam ainda de ações para instituir trâmites mais favoráveis aos diversos processos inerentes aos investimentos e para fortalecer a estrutura das agências reguladoras. Esses são aspectos gerais fundamentais.

Adicionalmente, há propostas específicas para setores de energia, transporte, telecomunicações e saneamento básico. Assim, busca-se reduzir o nível de incertezas, aumentando a segurança para agentes seguradores e financiadores e, portanto, auxiliando a captação de recursos para os projetos.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Nesse contexto, o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), sancionado pela Lei 13.334/2016, promete atender muitas das diretrizes reconhecidas como fundamentais pelos investidores: planejamento de longo prazo, projetos estruturantes, agências reguladoras autônomas, segurança jurídica, taxa de retorno adequada, regras estáveis, respeito aos contratos, previsibilidade ambiental, realismo tarifário, condições adequadas de financiamento, distribuição equilibrada de riscos, garantias e seguros.

Essas recomendações da Abdib surgem em um momento bastante pertinente. Os agentes econômicos convivem com a expectativa de um empuxo na atividade econômica e nos investimentos. A convergência de propósitos e a ação efetiva do Estado na construção de um ambiente de negócios propício ao investimento em infraestrutura inegavelmente criam um cenário favorável para a transformação.

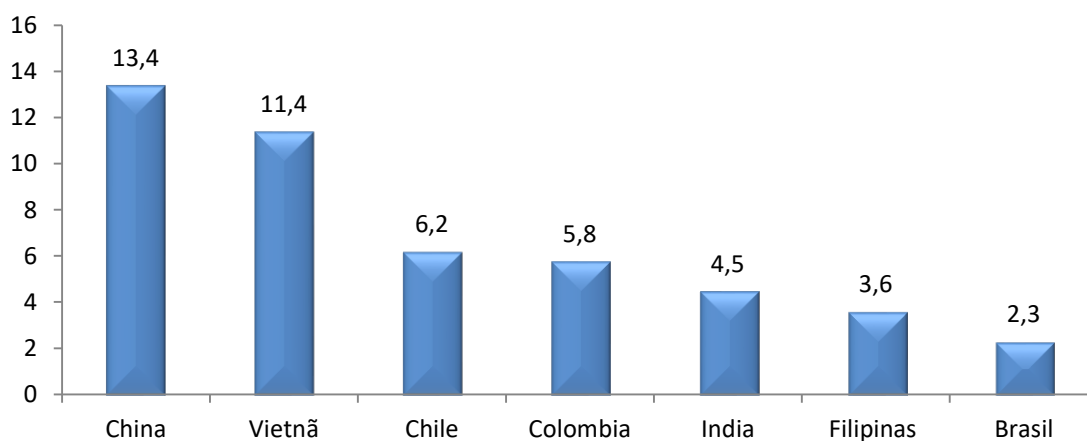


PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

SITUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

Segundo dados do *World Economic Forum*, o Brasil, em comparação com outros países em desenvolvimento, investe pouco em infraestrutura. Apenas 2% do PIB têm sido investidos, enquanto que outros emergentes como Índia e China, tal montante atinge cerca de 4% e 13% do PIB respectivamente.

Gráfico 1 – Investimento em Infraestrutura de países emergentes (% PIB).



Fonte: Elaboração DPLEC-ABDIB a partir de dados do *World Economic Forum*, *Credit Suisse* e *International Institute for Management Development*.

Nota: Dados referentes ao ano de 2011.

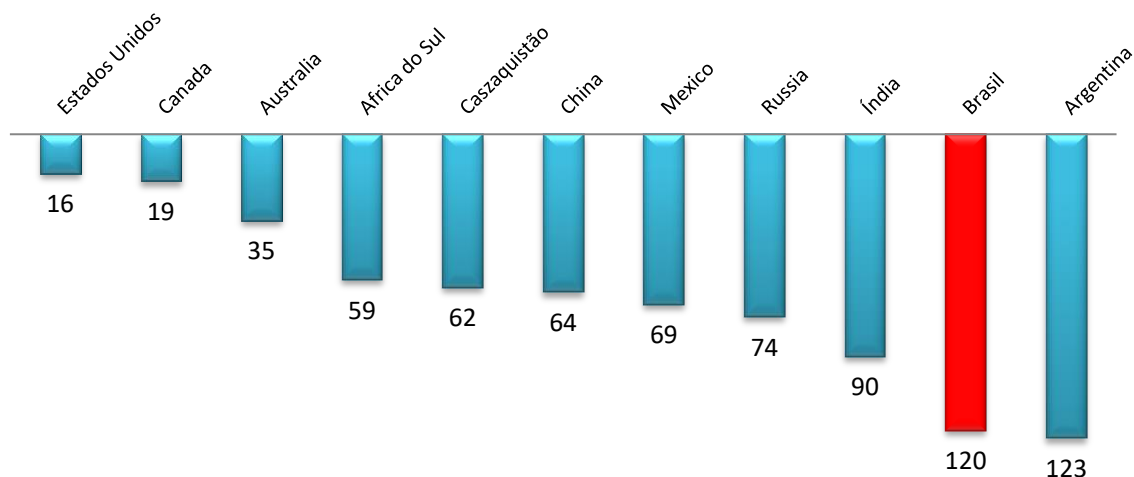
Em um ambiente onde a abrangência e qualidade da infraestrutura brasileira estão muito atrasadas na comparação internacional, qualquer retração (ou mesmo estagnação) do setor pode ser extremamente adversa ao dinamismo da economia. Segundo o *World Economic Forum* de 2014-15, a qualidade da infraestrutura brasileira está ranqueada em 120 numa amostra de 144 países. Além disso, em uma análise com as principais economias competidoras em exportações, tal como África do Sul, China, Rússia e Índia a qualidade da infraestrutura brasileira é significativamente inferior.

Gráfico 2 - Qualidade da Infraestrutura no Brasil e principais competidores em exportações (2015)



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

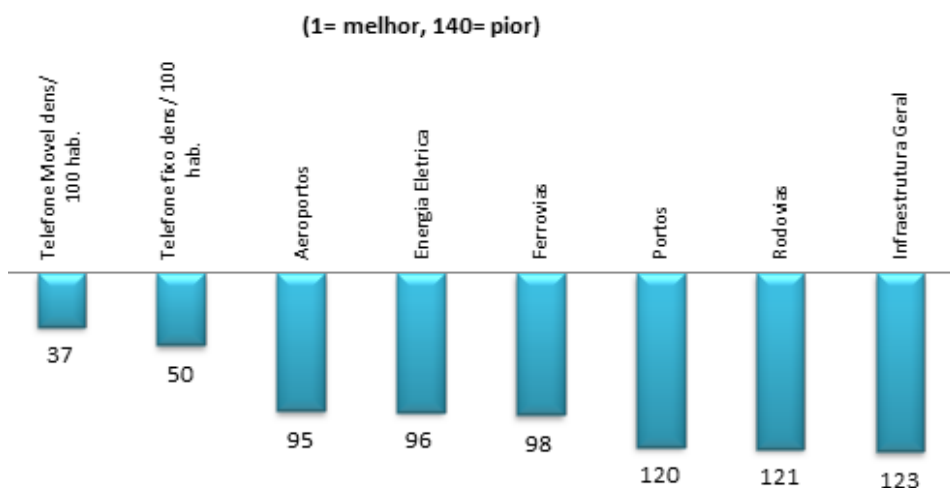
(1= melhor, 144 = pior)



Fonte: Elaboração DPLEC-ABDIB a partir de dados do *World Economic Forum*

Somente nos setores de telecomunicações, particularmente de telefonia móvel, o país está mais bem ranqueado dado os níveis de investimento relativamente maiores nos últimos anos. Ademais, foram nesses setores que a iniciativa privada agiu com maior participação. Portos e Rodovias por sua vez figuram como os setores com pior colocação dentre os demais. Dentre economias em desenvolvimento, o Brasil possui uma das menores malhas de rodovias pavimentadas, ficando bem atrás dos demais países que compõem os BRICS e de vizinhos latino americanos como a Argentina. Apenas 13,46% da malha rodoviária brasileira são pavimentadas, enquanto na China, África do Sul, Rússia e Argentina, por exemplo, o percentual é de 84,11%, 21,28%, 72,29 e 30,00% respectivamente.

Gráfico 3 - Ranking Setorial de Infraestrutura: Posição do Brasil





PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Fonte: Elaboração DPLEC-ABDIB a partir de dados do *World Economic Forum*

Tabela 1 – Malha Rodoviária Total e Pavimentada (em milhões)

	Malha Total (km)	Malha Pavimentada (Km)	% Pavimentado
Brasil	1.580,96	212,798	13,46
China	4.106,39	3.453,89	84,11
África do Sul	747,014	158,952	21,28
Rússia	1.283,39	927,721	72,29
Canadá	1.042,30	415,6	39,87
Alemanha	645	645	100,00
França	1.028,45	1.028,45	100,00
Reino Unido	394,428	394,428	100,00
Espanha	683,175	683,175	100,00
Austrália	823,217	356,343	43,29
Argentina	231,374	69,412	30,00

Fonte: Elaboração DPLEC-ABDIB a partir de dados do *The World FactBook – CIA*

Nota: A compilação dos dados dos diferentes países referem-se a anos distintos. Brasil=2010, China=2011, África do Sul=2014, Rússia=2012, Canada=2011, Alemanha=2010, França=2010, Reino Unido=2009, Espanha=2011, Austrália=2011 e Argentina=2004.

O atraso em alcançar os níveis de investimento e expansão da infraestrutura de economias no mesmo estágio de desenvolvimento afeta a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Promover os investimentos em infraestrutura não é tarefa fácil e exige um planejamento de risco e retorno equacionado pelo Poder Público que contenha regras claras, segurança jurídica e atratividade à Iniciativa Privada. Ademais é necessária uma política macroeconômica que vise estimular os potenciais investimentos.

Em um ambiente econômico pautado pela fragilidade do estado brasileiro frente a dívida pública ascendente, é central a necessidade de um plano de longo prazo que permita alavancar os investimentos do setor via iniciativa privada. Dado a atual conjuntura doméstica e internacional, dificilmente a economia brasileira se recuperará pelo consumo ou pelas exportações líquidas. **Assim, o investimento autônomo (aquele que cresce a frente da demanda) em infraestrutura é a única força capaz de fazer o crescimento retornar à economia.**

Diante disso, o investimento em infraestrutura caiu de 5,4% / PIB na década de 1970 para menos da metade, 2,4% / PIB na última década. Dados mostram que o investimento em infraestrutura era de aproximadamente 24% da formação bruta de capital fixo na década de 1970. Este caiu para aproximadamente 11% nos anos 2000. Números inferiores a 3% de investimento em infraestrutura / PIB são insuficientes para sequer repor a depreciação dos ativos.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Assim, o Brasil precisa investir ao menos 5%/PIB na próxima década para recuperar a infraestrutura – cerca de R\$ 300 bilhões ao ano. As necessidades de recursos são enormes e, para equacioná-las, do ponto de vista macroeconômico, são necessárias medidas que viabilizem financiamento dos projetos de infraestrutura. Assim, é imprescindível:

- A redução das taxas de juros domésticas para que projetos se tornem economicamente viáveis e consigam captar recursos no mercado de capitais (debêntures de infraestrutura).
- Uma taxa de câmbio estável para que os investimentos em infraestrutura possam contar com a possibilidade de captação de recursos externos, seja dívida ou *equity*.

O crescimento econômico sustentável não pode esbarrar em uma infraestrutura deficiente. Os investimentos serão retomados à medida que os principais entraves para o desenvolvimento do setor forem trabalhados. Para tanto, este documento reúne os principais problemas estruturais a serem tratados pelo Estado brasileiro. Se bem sucedido, a expansão e a melhoria da infraestrutura brasileira trará a retomada do crescimento econômico e terá papel fundamental para a competitividade do país em um mundo extremamente globalizado e competitivo.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Proposta para contribuir com o equilíbrio fiscal

Os fatos são preocupantes. O déficit primário para 2016 está estimado em R\$ 170,5 bilhões. A dívida bruta como proporção do PIB cresceu de 52% para 74% nos últimos cinco anos. A despesa com juros aponta para 8,8% do PIB, contra 5,5% do PIB há cinco anos. Como pano de fundo, o governo federal tem enfrentado dificuldades para equacionar o déficit fiscal devido à rigidez do orçamento público e à rejeição de novos tributos pela sociedade. Diante dessa situação a Abdib propõe:

A securitização da dívida tributária parcelada com a União

O que é?

Emissão de títulos de dívida (debêntures) lastreada em recebíveis de fluxo financeiro da dívida tributária parcelada com a União (securitização).

Resultado Esperado:

Um programa de securitização nesses moldes pode gerar resultado fiscal similar ao de uma CPMF ainda em 2016 com perspectivas de emissões recorrentes.

Impactos Positivos:

- Endividamento: Não aumenta o endividamento
- Superávit Primário: Melhoria do resultado
- Caixa: Valor captado em mercado da Sênior

Premissas e grandes números.

O estoque de dívida ativa da União atinge aproximadamente R\$ 1,8 trilhão. Deste total cerca de R\$ 90 bilhões já estão parcelados. Descontados repasses para estados e municípios, sobram 67% do fluxo, equivalente a R\$ 60 bilhões, para a União. Aproximadamente R\$ 35 bilhões são de empresas devedoras com bom rating internacional. Vale e Petrobrás somam cerca de R\$ 25 bilhões. Há outros devedores com bons indicadores de riscos: Ambev, Bradesco, Itaú e Raízen, entre outras.

Não caracteriza operação de crédito.

Cessão de Direito Creditório em definitivo sobre dívida tributária parcelada **não caracteriza operação de crédito**, não é concessão de garantia, não implica em constituição de dívida, nem



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

é caracterizada como antecipação de receita orçamentária. O Estado simplesmente troca títulos, com liquidez e exigibilidade sem controvérsia por dinheiro imediato. Equivale a venda de um ativo.

Pareceres favoráveis e experiências bem sucedidas.

Além de experiências bem-sucedidas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, entre outros, a securitização de dívidas tributárias negociadas não é considerada operação de crédito e contam com pareceres favoráveis do Ministério Público Federal, da Associação Nacional dos Procuradores do Estado (Anape), da Advocacia Geral da União (AGU) e do Senado Federal. Projeto de lei no Senado (PLS 204/2016) objetiva reforçar os princípios deste tipo de operação.

Algumas características da operação.

A União faz uma cessão definitiva de 67% (R\$ 60 bilhões) dos fluxos financeiros da dívida tributária parcelada para a securitizadora. Será cedido o valor líquido, isto é, deduzida cota-parte de estados e municípios. Então, a empresa securitizadora emite debêntures sênior a mercado no valor de R\$ 30 bilhões e mantém os outros R\$ 30 bilhões como debênture subordinada para reforço de garantia e melhora de *rating*.

Lastro para o FGIE e/ou FGP.

R\$ 30 bilhões referentes a debêntures subordinadas da União serão utilizados como lastro do Fundo Garantidor de Infraestrutura e/ou do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).

Caso os estados e municípios decidam aderir à operação, a cessão aumenta em R\$ 30 bilhões, sendo R\$ 15 bilhões em dinheiro que advém do aumento do valor da debenture sênior, enquanto os R\$ 15 bilhões restantes referentes às debêntures subordinadas serão utilizados como lastro garantidor de PPPs.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

1. Planejamento de médio e longo prazo

A Abdib considera fundamental restaurar a capacidade de planejamento de médio e longo prazo do Estado brasileiro para que seja possível definir os principais projetos estruturantes e os critérios de racionalidade que identifiquem claramente os benefícios do investimento para priorizar a execução.

- ✓ **Racionalidade na seleção de projetos seguindo critérios econômicos e sociais.**
Os projetos selecionados precisam ser precedidos de estudos e avaliações rigorosos para identificar os impactos econômicos e sociais positivos que justifiquem a decisão de investir, seja via orçamento público ou concessões e parcerias público-privadas (PPP). A partir de informações objetivas, caberá ao administrador público decidir considerando prioridades e externalidades positivas do investimento, atendendo carências sociais e incrementos na competitividade e na produtividade sistêmica para a economia.

- ✓ **Acurácia de estudos de viabilidade econômica, financeira, técnica e ambiental.**
A partir da priorização dos projetos é fundamental investir na qualidade e no rigor dos estudos de viabilidade para conferir solidez ao esforço de viabilizar o empreendimento, identificar e mitigar riscos de diversas naturezas e imprimir mais previsibilidade à condução dos investimentos. Outro aspecto importante é promover licitações e leilões com projetos de engenharia mais robustos e com a existência de licença prévia ambiental. Da mesma forma, o cumprimento dessas ações tem o objetivo de reduzir incertezas subsequentes, circunscrever com mais rigor e precisão os custos dos empreendimentos e distribuir com mais equilíbrio os riscos dos empreendimentos entre o setor público e os agentes privados. Atualmente, muitas licitações são suportadas somente por projetos funcionais e prazos muito curtos para a elaboração e entrega de propostas, dificultando o levantamento prévio de informações essenciais.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

2. Destruar investimentos em contratos já existentes

Há um montante significativo de investimentos em contratos de concessão já assinados e vigentes que enfrentam dificuldades de variados tipos. Em um primeiro grupo de contratos, há postergação e relutância na tomada de decisões entre analistas regulatórios, sobretudo em investimentos pertinentes em contratos de concessão mais antigos. Em um segundo grupo, há pendências como demora no atendimento de reequilíbrio econômico-financeiro. Por fim, há investimentos potenciais previstos em futuras concessões com estudos e projetos em avançado estágio de preparação que, com modelagem e incentivos eficientes, podem ir a leilão e atrair investidores.

✓ **Destruar aditivos em contratos de concessão entre 1994 e 1998.**

Os contratos compreendidos na primeira etapa de concessões rodoviárias do governo federal, assinados entre 1994 e 1998, são alvo de pedidos de aditivos para permitir a realização de novos investimentos. Esses aportes adicionais são essenciais para atender demandas não previstas nos contratos originais, ampliar a capacidade de tráfego e a segurança nas vias. Caso não haja aporte de recursos públicos para custear diretamente os novos investimentos, os aditivos requeridos vão exigir reequilíbrio econômico e financeiro para a amortização dos recursos aplicados adicionalmente, seja na forma de extensão do prazo dos contratos ou na elevação da tarifa. Os novos investimentos somam cerca de R\$ 15 bilhões e podem ser iniciados em um prazo entre dois e seis meses após a assinatura dos aditivos. As concessionárias rodoviárias já entregaram os estudos e os projetos executivos referentes aos novos investimentos e aguardam a tomada de decisão da agência reguladora.

✓ **Destruar investimentos em contratos de concessão entre 2012 e 2014.**

Diversos contratos de concessão de empreendimentos em rodovias e aeroportos, licitados entre 2012 e 2014, envolvendo a transferência para a iniciativa privada administrar e investir em 4,9 mil quilômetros de estradas e em cinco aeroportos, enfrentam entraves variados, não gerenciáveis pelos concessionários, que demandam resposta coordenada das instituições públicas. Esses contratos sofrem atrasos ou interrupção nos investimentos, englobando R\$ 20 bilhões no total, todos inseridos no antigo Programa de Investimento em Logística (PIL 1). Entre os tipos de problemas descritos pelos concessionários, constam dificuldades no licenciamento ambiental de rodovias, desta vez sob responsabilidade do poder público, que acarretou aumento de custos não previstos. Há outras dificuldades, como necessidade de promover reequilíbrio econômico e financeiro, recomposição de receitas e dúvidas regulatórias.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

- ✓ **Destruar o lançamento de novas concessões com estudos prontos.**

Quando do lançamento da segunda edição do Programa de Investimento em Logística (PIL), a administração pública promoveu chamamento público e autorizou empresas privadas a realizarem estudos e projetos via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Alguns destes estudos foram entregues e estão em variados estágios de evolução. Alguns desses projetos estão agora consolidados no Projeto Crescer, lançado em setembro de 2016.
- ✓ **Definir metodologia sobre indicadores que impactam nas tarifas.**

O poder concedente instituiu indicadores para acompanhar o desenvolvimento dos contratos de concessão com intenção de reduzir ou incrementar as tarifas nos momentos de revisão tarifária. Alguns destes fatores, com impactos na revisão tarifária, demandam metodologia clara, válida para todo o período da concessão, já nos editais. Essa recomendação serve para o cálculo do Fator Q (obtido mediante avaliação do cumprimento dos indicadores de qualidade de serviço) após o quinto ano do contrato e do Fator X (cujo objetivo é compartilhar os ganhos de produtividade e eficiência com os usuários) após o décimo ano do contrato para as concessões aeroportuárias. Já o Fator D (redução da tarifa por causa do não cumprimento de investimentos) requer definições nos contratos de concessão rodoviária para casos em que a responsabilidade não é do concessionário, mas sim do poder público.
- ✓ **Promover reequilíbrio econômico e financeiro para obras incorporadas aos contratos de concessão.**

Em diversos contratos, o poder concedente adotou a estratégia de repassar para órgãos públicos ou empresas estatais algumas obras que, apesar de fazerem parte da área de abrangência do contrato de concessão, foram retiradas do mesmo escopo. Parte significativa das obras à cargo do poder público não foi realizada, principalmente devido à falta de recursos. O governo federal, em alguns casos, decidiu repassar tais obrigações de investimento às empresas concessionárias, de forma a não prejudicar a gestão dos contratos de concessão – já que a prestação adequada de serviços pelos concessionários depende da conclusão das obras previstas dentro e fora do contrato de concessão. Em todos esses casos, para permitir a prestação de um serviço de qualidade ao usuário e realizar os investimentos com mais celeridade, é necessário incorporar aos contratos de concessão todas as obras previstas na área de abrangência das concessões, promovendo com celeridade o devido reequilíbrio econômico e financeiro.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

✓ **Instituir regras para a promoção de pedidos de reequilíbrios econômicos e financeiros.**

O fluxo de caixa marginal deve ser utilizado como metodologia para a promoção de pedidos de reequilíbrio econômico e financeiro somente em casos quando os investimentos e serviços não estiverem previstos inicialmente no contrato de concessão. Quando o reequilíbrio envolver investimentos previstos no contrato de concessão, é fundamental usar o método de fluxo de caixa do plano de negócios a ser entregue na proposta. Por esse princípio, é essencial reintroduzir o plano de negócios entre os documentos entregues na licitação como instrumento de gestão do contrato de concessão. Outra questão importante é a previsão, nos contratos de concessão, de prazos para a análise e decisão de pedidos de reequilíbrio econômico e financeiro propostos pela empresa concessionária. Adicionalmente, o contrato de concessão deveria prever a possibilidade de prorrogação de prazo contratual para recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

3. Revisão do modelo de concessões

Nos últimos anos, o poder público descartou a apresentação do plano de negócios nos processos de concessão. Apesar da conformação de leilões e contratos assinados em diversos setores de infraestrutura nos últimos anos, tal modelo logrou um conjunto de entraves regulatórios ao poder concedente e dificuldades financeiras aos concessionários. Nos últimos anos, o esgotamento de tal modelo resultou em falta de atratividade das concessões, redução da participação de investidores tradicionais e resultados aquém do potencial de investimentos em concessões de infraestrutura.

✓ **Reintroduzir nas propostas o plano de negócio.**

A partir dos editais lançados em 2013, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) optou por não mais exigir, nas licitações, a apresentação do plano de negócios das proponentes. É fundamental que o investidor possa definir seu plano de negócio a partir das necessidades de investimento e custos operacionais que o poder público exigir nos editais para a concessão. Dessa forma, é importante restituir a exigência de apresentação do plano de negócios, atendendo determinações previstas na Constituição Federal e na Lei de Concessões e servindo como registro para efeito da manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

✓ **Adotar critérios de pré-qualificação para leilões de concessão.**

Os critérios de pré-qualificação trazem benefícios inegáveis e essenciais. Deve ser regra em qualquer leilão, com objetivo de permitir a adequada avaliação dos ofertantes e de demonstrar a capacidade para assumir as responsabilidades que estão sendo delegadas pelo poder concedente – sejam condições financeiras compatíveis com os volumes de investimentos exigidos, sejam as suas habilitações para assumir a execução dos serviços delegados. A apresentação de um plano de negócios contribui de forma significativa para este fim: verificar a exequibilidade da proposta ofertada, analisando diversos tópicos, e evitar ofertas descabidas, quando a proposta econômica é insustentável diante da necessidade de obrigações de investimento e operação, o que pode colocar em risco o cumprimento dos objetivos do contrato no longo prazo. Tanto que a Lei nº 8.987/95 reconhece essas premissas. O Art. 15 determina que o poder concedente recuse propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com o objetivo da licitação. Cabe ao poder concedente definir os critérios pelos quais realizará a avaliação da inexequibilidade ou incompatibilidade financeira da proposta.

✓ **Evitar subterfúgios para atestar a pré-qualificação para leilões de concessão.**

Ao suspender a apresentação de um plano de negócios, o poder concedente passou a exigir dos licitantes apenas apresentação de carta de instituição ou entidade financeira



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

que assessora o proponente na montagem financeira do empreendimento, declarando que analisou o plano de negócios a ela apresentado e atesta viabilidade e exequibilidade. Outra opção foi o pedido de uma carta de empresa de auditoria independente, registrada no órgão competente, declarando que analisou o plano de negócios a ela apresentado e atesta a adequabilidade, sob os aspectos contábil e tributário. No entanto, nenhum procedimento acima avalia corretamente a exequibilidade do projeto, pois tanto o banco como a auditoria independente avaliam apenas a montagem financeira e os aspectos contábil e tributário, com base somente nos dados e valores que lhe são passados diretamente pela proponente, sem nenhuma avaliação técnica se dados e valores são apropriados. É preciso garantir que os atestados garantam ao poder concedente a exequibilidade real do projeto.

✓ **Taxa de desconto e taxa interna de retorno devem refletir decisões do investidor.**

O caminho natural em uma economia de mercado e de livre concorrência é que o investidor possa definir um plano de negócio com base em imposições e necessidades de dispêndio, na forma de investimento e custos operacionais, para os padrões de serviços que o poder público determinar nos editais para o empreendimento. O resultado implícito dessas necessidades listadas nos editais e confirmadas no plano de negócios será a taxa de desconto e a taxa interna de retorno que cada investidor estiver disposto a estipular, refletindo o custo de estruturação financeira e o custo de oportunidade de cada empresa. Daí a importância, para as negociações de reequilíbrio econômico e financeiro, da introdução do plano de negócios.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

4. Fortalecimento das agências reguladoras

Instituições de Estado criadas com a função de regular segmentos econômicos e arbitrar conflitos entre o poder concedente, o usuário e o concessionário, as agências reguladoras precisam passar por algumas reformas institucionais que as fortaleçam. Há o PLS 52/2013, projeto de lei atualmente em tramitação que propõe padronizar algumas regras de agências criadas em momentos diferentes e introduzir alguns mecanismos que aumentem o rigor técnico e a transparência na tomada de decisões, entre outros pontos. No entanto, não enfrentam alguns dos principais problemas percebidos pelas empresas, como, por exemplo, suporte jurídico para servidores.

✓ **Garantir estabilidade orçamentária para as agências reguladoras.**

As agências reguladoras precisam ter orçamento condizente, estável e compatível com as responsabilidades. A garantia de estabilidade nos repasses de recursos orçamentários previstos em lei para as agências reguladoras assegura condições para os entes reguladores terem autonomia financeira para capacitar recursos humanos, reter talentos, preservar a memória técnica da instituição, realizar pesquisas e inventários e fiscalizar contratos e operações dos mercados regulados. As leis que criaram as agências reguladoras estabeleceram taxas e contribuições específicas, cobradas das empresas e dos usuários dos serviços regulados, que, nos últimos anos, têm sido significativamente contingenciadas, à revelia do fim para o qual foram criadas. O contingenciamento dos recursos arrecadados exclusivamente para as agências reguladoras cresceu a ponto de atingir mais de 80% da arrecadação devida aos reguladores entre 2005 e 2010, mantendo-se em patamar elevado ainda hoje. A Abdib recomenda a criação de mecanismos formais que garantam o repasse integral de recursos arrecadados nos mercados regulados com a finalidade exclusiva de manter a operação e as atividades das agências reguladoras ou que haja redução das taxas cobradas das empresas e dos consumidores.

✓ **Obrigar o uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR) nas agências reguladoras.**

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um processo importante para melhorar as ações dos entes reguladores nas atividades dos mercados regulados. Como a agência reguladora tem poder normativo, com impacto nos negócios das empresas, nas ações do poder concedente e nos interesses dos usuários, é importante adotar tal processo, com metodologia e critérios rigorosos, para tentar antever e evitar externalidades indesejáveis da decisão do regulador. Trata-se de uma inovação que deve preceder a atuação do Estado na regulamentação das políticas públicas e das atividades econômicas, perseguindo a eficiência na normatização, a redução de ônus à sociedade e uma avaliação que pondere os benefícios e custos. Envolve maior participação das



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

partes envolvidas na norma pretendida e força o Estado a elencar informações técnicas para demonstrar os motivos da intervenção do Estado na criação ou alteração de uma regra, os objetivos almejados, soluções alternativas, riscos e custos existentes, tanto diretos quanto indiretos. Tal diretriz encontra guarida nas preocupações de concessionárias de infraestrutura e órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e demanda método analítico rigoroso, treinamento dos quadros das agências reguladoras, coleta e análise de dados históricos, envolvimento consistente das partes relacionadas e a concentração de análises em objetivos precisos.

✓ **Estabelecer critérios técnicos mais adequados para a nomeação de diretores das agências reguladoras.**

A essência da existência das agências reguladoras é preservar e blindar a gestão dos investimentos e contatos em setores econômicos regulados de interferências políticas quando da tomada de decisões por parte do poder público, evitando insegurança jurídica e desequilíbrios econômicos e financeiros nos contratos. O que ocorreu nos últimos anos foi o aparelhamento político na composição das diretorias das agências reguladoras. Por isso é importante estabelecer critérios técnicos mais adequados para a nomeação de diretores das agências reguladoras.

✓ **Instituir o suporte jurídico para amparo de servidores.**

Os servidores das agências reguladoras sofrem pressão de órgãos de controle e do Poder Judiciário e correm o risco de enfrentarem ações administrativas ou judiciais. Em diversos casos correm risco de enfrentar ações administrativas ou judiciais caso estes não concordem com os critérios e com as deliberações dos servidores. Essa pressão causa receio nos servidores, desprovidos de amparo jurídico de instituições públicas, inclusive pela Advocacia Geral da União (AGU). Esse problema gera postergação de decisões, atrasos e insegurança em processos variados. Um exemplo são os aditivos referentes a novas obras e aos pedidos de reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão. Assim, é essencial visitar a legislação e promover uma normatização que garanta o suporte jurídico e institucional dos servidores, no exercício de suas funções, contra processos judiciais.

✓ **Promover ações para fazer frente ao aumento de ações judiciais sobre questões regulatórias.**

Nos últimos anos, tem ocorrido uma escalada de ações judiciais contra agências reguladoras de infraestrutura envolvendo conflitos regulatórios. O excesso de contestação judicial demonstra que a qualidade da decisão regulatória tem sido passível de dúvidas e discordância de forma crescente e que a conciliação não está sendo bem-sucedida, transferindo a solução dos conflitos para o arbítrio da Justiça. A



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

causa pode estar associada a problemas nos processos regulatórios motivados por orçamento insuficiente para qualificar os quadros funcionais e executar ações necessárias, vacância nas diretorias, independência decisória insuficiente, ausência de análises de impactos antes da publicação de decisões regulatórias, entre outros. A consequência de um volume muito grande de processos judiciais é a insegurança jurídica nos negócios e este fenômeno ganha dimensões preocupantes devido à abrangência e o impacto econômico de muitos dos casos. O enfrentamento do problema exige, de um lado, o fortalecimento da capacidade técnica das agências para a introdução de mecanismos eficientes na resolução de conflitos, como a arbitragem e a conciliação. De outro, há a necessidade de haver maior especialização do Poder Judiciário sobre questões relativas aos setores de infraestrutura.

✓ **Normalizar prazos para evitar vacância nas diretorias.**

A vacância nas agências reguladoras é um problema que afeta a governança e a tomada de decisões dos reguladores. Em 2015, embora em períodos não coincidentes, cada uma das 33 vagas existentes nas diretorias colegiadas das sete agências reguladoras de infraestrutura ficou, em média, 58 dias desocupada. Em 2014, 53 dias. Em 2013, 76 dias. A necessária correção estrutural do problema deu lugar a remendos. A partir de 2012, o governo federal editou decretos prevendo a nomeação de servidores das agências de transportes como diretores interinos, em contradição à lei que exige sabatina dos candidatos para cargos de direção pelo Senado. Sem essa manobra, a vacância aumentaria para 77, 95 e 132 dias, respectivamente. Analogamente, é como se, em uma empresa qualquer, a vaga do presidente e de cada um dos quatro diretores ficassem sem ocupantes por quase cem dias ao longo de um ano, prejudicando a tomada de decisão e sobrecarregando os diretores remanescentes. Os últimos anos foram os piores da série histórica. Os fatos demonstram que é necessário promover normatização mais adequada e estabelecer prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes das agências reguladoras, com o objetivo de evitar a vacância e a interinidade.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

5. Modernizar a legislação sobre desapropriações

É consenso a necessidade de se aprimorar a legislação que baliza as ações de desapropriação, de modo a mitigar os riscos a ele inerentes, especialmente quanto à definição de responsabilidades entre o poder público e os agentes privados, e quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

- ✓ **Editar Medida Provisória ou Projeto de Lei que aprimore a legislação vigente.**

Com o objetivo de melhorar as condições para promoção dos investimentos, em dezembro de 2015 foi editada a Medida Provisória 700/2015, que alterou o Decreto-Lei 3.365/1941, que disciplina a desapropriação por utilidade pública. Porém, a MP 700/2015 perdeu eficácia em razão não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional. A perda de eficácia da medida provisória, todavia, não reduz a importância da revisão do Decreto-Lei 3.365/1941 e da legislação correlata em um processo de estabelecimento das condições necessárias à ampliação dos investimentos em infraestrutura. Não há óbice ao aprimoramento da legislação por meio de uma nova medida provisória, considerando que a MP 700/2015 foi editada em sessão legislativa anterior, e considerando a urgência e relevância da questão.
- ✓ **Otimizar a distribuição de responsabilidades entre administração pública e agentes privados.**

A distribuição de responsabilidades entre a administração pública e os agentes privados requer aprimoramento, resguardando ao poder concedente os atos da sua competência exclusiva, notadamente a declaração de utilidade pública. A revisão da legislação deve considerar experiência exitosa das concessões de infraestrutura, nas quais já se admite a realização pelos particulares de ações de desapropriação, para aumentar a eficiência e desonerar os investimentos contratados por meio das Leis 8.666/1993 e 12.462/2011, que regulam as contratações de obras públicas. Ressalta-se que o objetivo é evitar a atribuição integral do risco a uma das partes contratantes ou a divisão desproporcional de obrigações, assegurando a distribuição racional das responsabilidades pelos atos do processo de desapropriação conforme cada caso, tendo em vista as qualidades e expertises das partes contratantes, assim como as peculiaridades de cada empreendimento.
- ✓ **Aperfeiçoar a Lei 8.987/1995.**

Adequar a Lei de Concessões (8.987/1995) para estabelecer que, mesmo quando ocorrer assunção da responsabilidade por atos operacionais pelo agente privado, o poder concedente poderá se responsabilizar pelos pagamentos das indenizações devidas aos proprietários dos imóveis.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

✓ **Alocar a responsabilidade de pagamento de indenizações ao poder público em caso de obra pública.**

Na hipótese de os atos operacionais da desapropriação serem realizadas pelo particular contratado para realização de obra pública, as indenizações devem ser pagas pelo poder público diretamente aos proprietários expropriados mediante comunicação formal por parte do contratado. Essa regra específica decorre do fato de os contratos para realização de obras públicas serem realizados geralmente em períodos não superiores a três ou quatro anos, incompatíveis com o prazo para que o Poder Judiciário defina o valor da indenização a ser paga ao proprietário de um imóvel.

✓ **Permitir desapropriações em favor de particulares.**

Possibilitar que as desapropriações sejam promovidas em favor de particulares, de forma que os bens objeto da desapropriação sejam úteis à viabilidade econômica dos projetos de infraestrutura. Nesse sentido, propõe-se que os bens desapropriados para fins de utilidade pública e os direitos decorrentes da imissão na posse possam ser alienados a terceiros, locados, cedidos, arrendados e outorgados em regimes de concessão, por exemplo, assim como transferidos como integralização de fundos de investimento ou sociedades de propósito específico.

✓ **Estabelecer prazo para decisão acerca da imissão na posse.**

A liberação da área a ser desapropriada, para fins de imissão na posse, ocorre apenas após determinação do valor justo pelo juízo. Atualmente, não há prazo legal para a conclusão do laudo, o que em diversos casos acaba atrasando o processo de desapropriação, impactando o desenvolvimento dos empreendimentos de infraestrutura.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

6. Revisão do arcabouço regulatório do licenciamento ambiental

A Abdib propõe um novo modelo de licenciamento ambiental, baseado em quatro diretrizes: sistematização do estoque de informações existentes sobre os recursos socioambientais já estudados; consolidação, modernização e desenvolvimento da legislação; fortalecimento institucional dos órgãos ambientais; e remodelação do rito do licenciamento ambiental.

✓ **Criação de um banco de dados de informações sobre biodiversidade e patrimônio sociocultural.**

A base de um novo modelo para a gestão socioambiental de empreendimentos de infraestrutura no Brasil, onde se inclui o licenciamento, é a construção de um banco de dados que sistematize e permita a consulta de informações a respeito dos recursos naturais e socioculturais (fauna, flora, recursos hídricos, patrimônio histórico, patrimônio arqueológico, cavidades, dentre outros) de áreas já estudadas em processos - anteriores e já concluídos - de licenciamento ambiental. Esse sistema será uma ferramenta de gestão fundamental para conferir celeridade e rigor ao processo de licenciamento, uma vez que o órgão ambiental e o empreendedor poderão ter acesso a todas as informações do diagnóstico ambiental daquela região. Isso permite uma avaliação estratégica de novos empreendimentos quanto a riscos que possam inviabilizar a localização do projeto. Esse banco de dados deve contar com diversas aplicações para consulta, incluindo um sistema de informação georreferenciada para visualizar as informações disponíveis e mapas temáticos. O planejamento de construção desse sistema precisa considerar recursos administrativos e orçamentários necessários para o processo de digitalização e sistematização de informações disponíveis em âmbito governamental e privado, prazos condizentes, governança e processos para instituir esse novo banco de dados concomitantemente às atividades de licenciamento atualmente vigentes.

✓ **Consolidação, modernização e desenvolvimento de legislação sobre licenciamento ambiental.**

Atualmente, o licenciamento ambiental é regido por normas dispersas, muitas infralegais, expedidas, na sua maioria, pelos diversos órgãos ambientais, o que dificulta uma visão sistêmica do processo de licenciamento ambiental, pois o mesmo varia de região para região. A proposta é avaliar a eficácia das normas já existentes, organizando todas as questões referentes à governança, abordando a definição clara e específica dos critérios socioambientais que devem ser analisados e a forma de apresentação. Isso oferece segurança aos entes públicos para a análise e aprovação dos estudos socioambientais apresentados. Importante, também, é a definição de regras e objetivos claros pelas entidades intervenientes, dentre elas as responsáveis



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

pelo patrimônio cultural e histórico, comunidades indígenas, comunidades quilombolas, saúde e comunidades tradicionais. Deve-se ainda avaliar em quais condições devem ser aplicados processos simplificados de licenciamento ambiental.

✓ **Fortalecimento institucional dos órgãos ambientais.**

É essencial o fortalecimento institucional da estrutura administrativa e técnica dos órgãos públicos ambientais para atender o atual nível de exigência da sociedade por rigor e qualidade na gestão socioambiental das atividades produtivas. A reestruturação governamental precisa prever a definição clara de atribuições, competências e responsabilidades dos servidores envolvidos com as atividades de análise e aprovação do licenciamento ambiental; planos de cargos e salários que criem incentivos para a retenção de um corpo técnico de qualidade; planos de qualificação profissional; e normatização que garanta o suporte jurídico institucional para os servidores, no exercício da função, em eventuais questionamentos jurídicos pelos Ministérios Públicos e demais órgãos de controle, quanto ao exercício da função. Para tanto, é necessário avaliar o devido reforço orçamentário.

✓ **Remodelação do rito de licenciamento ambiental.**

A proposta é apresentar novo rito de licenciamento ambiental com o objetivo de otimizar e acelerar o processo de licenciamento. Para tal, é necessário estudar empreendimentos que, em razão do alto grau de estudos regionais, e dos baixos impactos associados, permitam a emissão de uma licença única que reúna, em um só documento, um atestado da viabilidade ambiental do empreendimento e uma autorização para o início da obra pelo empreendedor. Trata-se de uma solução inovadora e significativa no atual rito, a ser construída em conjunto, mas com os mesmos objetivos de obter celeridade, acurácia na circunscrição dos impactos ambientais e diligência na gestão dos programas que atendam as condicionantes ambientais e ações mitigadoras. A partir do momento em que o empreendedor tem acesso a um banco de dados que sistematize e permita a consulta a respeito das informações socioambientais de áreas já estudadas, ele tem condições de apresentar o diagnóstico socioambiental, propor programas ambientais executivos para promover ações mitigadoras e compensatórias do empreendimento. É necessário, adicionalmente, o estabelecimento de incentivos para as boas práticas ambientais pelos empreendedores os quais poderão refletir em critérios diferenciados para a aprovação de renovação de licenças, ou no estabelecimento de seus prazos.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

7. Financiamento e garantias

A retomada do investimento em infraestrutura na dimensão que a economia precisa – dos atuais 2,1% do PIB (cerca de R\$ 130 bilhões) para 5,0% do PIB (cerca de R\$ 300 bilhões) ao ano – vai depender da utilização de todas as fontes de financiamento disponíveis, o que inclui necessariamente recursos externos e o mercado de capitais interno, além das já tradicionais fontes oficiais. Taxas de juros e de câmbio influenciam diretamente na oferta e nas condições de financiamento de longo prazo para os investimentos em infraestrutura. O atual patamar da taxa Selic – em 14,25% ao ano – inibe a captação de recursos no mercado de capitais na medida em que impõe taxas de retorno mais elevadas para equiparar ao custo de oportunidade. Da mesma forma, a volatilidade excessiva da taxa de câmbio adiciona um grau de incerteza sobre os passivos das empresas e sobre o retorno dos investidores. Além da utilização de todas as fontes de financiamento disponíveis, é preciso adotar a modalidade de financiamento ‘project finance’ sem garantias corporativas, que oneram o balanço das empresas. Adicionalmente, os fundos de private equity, importantes investidores institucionais que devem ganhar relevância na viabilização dos próximos projetos de concessão no Brasil, têm restrições nos regulamentos para concederem garantias corporativas. Em razão dos argumentos apresentados, são sugeridas as seguintes medidas.

✓ **Adotar o project finance non-recourse.**

As instituições financeiras, incluindo os bancos públicos de fomento, precisam oferecer crédito na modalidade project finance non-recourse, sem o uso de garantias corporativas. A adoção do ‘project finance’ exigirá uma evolução na estruturação de projetos de infraestrutura no Brasil. Isso inclui definir critérios de seleção de projetos estruturantes a partir da relevância destes no desenvolvimento do país, elevar a qualidade da estruturação técnica e da modelagem econômica e financeira dos projetos, distribuir os riscos adequadamente entre as partes, sobretudo na fase de construção, e adotar estrutura de garantias adequadas para o projeto atingir a fase de geração de receitas. Nesse sentido, paralelamente ao processo legislativo que visa alterar a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e elevar os limites de cobertura do seguro-garantia para execução de obras, é preciso aperfeiçoar os processos das companhias seguradoras, que precisam ser capazes de analisar, monitorar e fiscalizar a evolução dos projetos segurados. Além disso, há a necessidade de garantir a exequibilidade das apólices de seguros para os projetos de infraestrutura.

✓ **Criar um fundo para hedge cambial.**

Diante da oscilação do câmbio, que prejudica a atração de investimentos estrangeiros, propõem-se a criação de um fundo gerido pelo New Development Bank (NDB) com o intuito de prover um *hedge* cambial para as empresas produtivas. Tal mecanismo é positivo tanto para países que aportam capital em determinados setores (credores/investidores) – tal como a China - quanto para os tomadores (devedores) – tal como Brasil e Rússia - na alocação de recursos, uma vez que confere maior



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

previsibilidade para a alocação de portfólio. A capitalização do fundo pode ocorrer via recursos obtidos pelo aporte de recursos diretos por parte dos países membros dos BRICS. Segundo dados do Banco Mundial, em 2015 as reservas internacionais dos países membros dos BRICS (incluindo ouro) ficaram na ordem de US\$ 356,4 bilhões para o Brasil, US\$ 368 bilhões para a Rússia, US\$ 353,3 bilhões para Índia, US\$ 3,4 trilhões para China e 45,8 bilhões para a África do Sul. Neste sentido, cada país poderia dar como lastro do fundo do NDB, 5% das suas reservas das quais seriam remuneradas, ainda, por títulos públicos destas economias.

✓ **Capitalizar e tornar operacional o FGIE e o FGP**

O Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) tem função de oferecer cobertura, de forma direta e indireta, para riscos em obras de infraestrutura e inclusive para riscos não gerenciáveis por parte do empreendedor. Em 2016, o governo federal divulgou a decisão de capitalizar o FGIE, com R\$ 1 bilhão, entre valores mobiliários e recursos líquidos. Tal decisão foi parcialmente efetivada. Da mesma forma, o Fundo de Garantia de Parcerias Público-Privadas (FGP) precisa ser capitalizado para cumprir o objetivo de oferecer garantias aos aportes e contraprestações devidas pelo poder concedente.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

8. Revisão das regras para a oferta de estudos e projetos

Desde a promulgação da Lei 9.427/1996, que criou a Agência Reguladora de Energia Elétrica (Aneel), o poder público passou a permitir que pessoas físicas ou empresas privadas se propusessem a apresentar, mediante autorização da administração pública, projetos, levantamentos, investigações ou estudos. Esse mecanismo dinamiza a execução de programas de concessões, autorizações, arrendamentos e parcerias público-privadas (PPP) para o setor privado, pois aumenta consideravelmente a quantidade de empreendimentos aptos a serem levados a leilão. Essa possibilidade ganhou propulsão com a aprovação da Lei 11.079/2004, que deu visibilidade para esse mecanismo e levou o poder público a promover a normatização para guiar os processos de convite, autorização e seleção de estudos, o que ocorreu em sucessivos momentos com a publicação dos Decretos 5.385/2005 (Comitê Gestor de PPPs), 5.977/2006 (regulamentação de dispositivos nas leis de concessões e de PPPs) e 8.428/2015 (instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de estudos). Mais recentemente, por meio da Medida Provisória 727/2016, que instituiu o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), o Procedimento de autorização de Estudos (PAE) e o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias sob gestão do BNDES, outras possibilidades estão postas. No entanto, é preciso aperfeiçoar as normas que regulamentaram o uso destes mecanismos de forma que haja incentivos – e não desestímulos – para o setor privado.

✓ **Afastar aproveitamento de múltiplas partes de estudos diferentes.**

O Decreto 8.428/2015 permite que o órgão público que autoriza a elaboração de estudos e projetos pela iniciativa privada aproveite múltiplas partes destes estudos, feitos por empresas distintas que, às vezes, utilizam premissas diferentes para questões relevantes, como equilíbrio econômico e financeiro, soluções de engenharia e estrutura jurídica. Isso resulta no que convencionou denominar “modelagem Frankenstein”, com riscos de as incompatibilidades prejudicarem o andamento do contrato. Em casos de disponibilidade de mais de um estudo, cabe ao poder público selecionar o mais apto e vedar a combinação de estudos com premissas diferentes.

✓ **Idealizar mecanismos de incentivo ao autor dos estudos e projetos.**

Para incentivar o investimento dos agentes privados na elaboração de estudos e projetos, é pertinente idealizar mecanismos de incentivo para atrair mais interessados em investir nos estudos.

✓ **Prever cláusulas de qualificação técnica para autores de estudos e projetos.**

Para garantir rigor e segurança na contratação futura, um mecanismo pertinente pode ser o estabelecimento de qualificações técnicas e econômico-financeiras mínimas para participar do processo de chamamento público e de autorização para a realização de



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

estudos e projetos pela iniciativa privada. Pode existir a previsão de pontos de controle, de forma que o poder público possa avaliar periodicamente a evolução das investigações e estudos à cargo das pessoas físicas e jurídicas autorizadas a elaborar estudos e projetos.

- ✓ **Garantir o direito de o empreendedor que for responsável pela autoria de estudos e projetos participar do leilão, exceto em casos de autorização exclusiva.**

Exceto em situações nas quais há autorização exclusiva para realização de estudos e projetos, é fundamental garantir o direito de participar do leilão o empreendedor que for responsável pela autoria de estudos e projetos via PMIs. A vedação causará efeitos indesejáveis como afastar proponentes de investir em estudos e projetos sob conta e risco próprios, dificultar a busca de eficiência da gestão pública e restringir a escolha do melhor projeto por parte da administração pública. A participação de futuros interessados na licitação da fase de elaboração dos estudos e projetos tende a aumentar a probabilidade de haver mais concorrentes nos projetos. Quando a autorização for exclusiva para a realização de estudos, é necessário prever mecanismos de audiências públicas para colher comentários e apontamentos do mercado.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

9. Protagonismo do governo federal no setor de resíduos sólidos

A gestão adequada nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é uma necessidade no Brasil. No entanto, há desafios gigantescos para a prestação de serviços integrados, adequados e com sustentabilidade ambiental e financeira. A Constituição brasileira determina que a competência da gestão dos serviços é municipal, mas as prefeituras, de forma majoritária, não têm recursos financeiros e técnicos para equacionar a prestação de serviços, deixando como legado um rastro de problemas. Há a oportunidade do governo federal, por meio de um novo protagonismo, respeitados o suporte dos estados e as competências municipais, promover algumas iniciativas para prover às prefeituras condições sustentáveis para expandir investimentos, manter a operação adequada e perene da prestação de serviços e preservar os recursos naturais. As propostas abordam alguns eixos programáticos: sustentabilidade financeira, modelos de contratação, soluções consorciadas, garantia de recebimento, regulação e fiscalização, além e resíduos industriais.

✓ **Criação de arrecadação específica para os municípios.**

A gestão de um sistema eficiente de gerenciamento de resíduos necessita de volume adequado e perene de recursos para a operação dos serviços. Os serviços associados à limpeza urbana e à disposição adequada dos resíduos não podem ser interrompidos. Se isso ocorrer, há o risco de surgirem graves problemas sociais e ambientais. É nesse contexto que a garantia perene de pagamento para a execução dos serviços torna-se fundamental. Isso pode ser viabilizado por meio de arrecadação segregada e específica nos municípios, oriunda de taxa ou tarifa cobrada diretamente do usuário. A arrecadação específica ainda permitiria obter incentivos econômicos sobre os atores que participam do sistema, tais como investimentos das empresas nos processos de gerenciamento, estímulos financeiros para mudança comportamental dos munícipes, reutilização e destinação do lixo. Legalmente, não há entraves ou dúvidas para instituição de modelo de arrecadação específica. No entanto, há outros desafios, sobretudo técnicos, para as prefeituras. Isso pode ser resolvido caso a União ofereça apoio técnico aos municípios. Paralelamente, permanece a necessidade de custear os serviços de limpeza urbana, cujas despesas não podem ser cobertas por taxas e tarifas. Isso requer iniciativas como mudança na Lei Complementar 141/2012 (para que serviços de limpeza urbana e remoção de resíduos possam ser considerados ações de saúde e assim custeados por arrecadação vinculada à área) ou na Constituição (para inserir novo tributo sui generis, similar à instituição da Cosip, para custeio da iluminação pública).



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

✓ **Incentivar soluções intermunicipais com aval e apoio da União.**

Cerca de 60% dos municípios que possuem uma arrecadação específica encaminham seus resíduos para aterro sanitário. No entanto, para municípios sem essa arrecadação, 70% encaminham tais materiais para lixão ou aterro controlado. No entanto, a arrecadação específica, isoladamente, é insuficiente para a boa gestão. A viabilidade econômica do setor requer escala, o que demanda, especialmente para os municípios menores, a implementação de um modelo de governança que permita uma articulação entre as esferas municipal, estadual e nacional. Assim, é possível auxiliar os municípios na formação de parcerias e consórcios, estudos de viabilidade, modelos de contrato e de fiscalização. Trata-se de uma política incisiva de transferência de apoio técnico para entes federativos, suportada com recursos para dispêndios em atividades técnicas e de capacitação. A União pode apoiar com estudos para identificar municípios com potencial para consórcios, elaboração de projetos regionais, minutas de documentos e contratos, modelo de parcerias, apoio jurídico.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

10. Medidas para impulsionar os investimentos em saneamento básico

Desde a promulgação da Lei 11.445/2007, definido como marco regulatório do setor de saneamento básico, tem ocorrido um esforço contínuo para promover as políticas públicas mais eficientes e os mecanismos de incentivos mais propícios para estimular a melhoria na gestão e atrair mais investimentos para a expansão dos sistemas de água e esgoto. Os números, no entanto, deixam claro que a reorganização do setor e a atração de investimentos foram, até o momento, lentas e insuficientes para atingir a universalização do atendimento dos serviços de água e esgoto. A solução passa pela atração intensiva de recursos privados, programas de reestruturação das companhias estaduais, esclarecimento definitivo da competência conjunta para o planejamento nas regiões metropolitanas, instituir entidades metropolitanas para atender aos princípios da decisão do STF para regiões metropolitanas e pela adoção de múltiplos modelos contratuais já existentes para promover a cooperação entre municípios e setor privado.

✓ **Apoio técnico e financeiro para municípios na elaboração dos planos locais de saneamento básico.**

Tanto no âmbito da União quanto de governos estaduais, iniciativas já foram lançadas para prover apoio técnico e recursos financeiros aos municípios para a elaboração dos planos locais de saneamento básico. Essas iniciativas precisam ser intensificadas. A existência de um plano de saneamento básico local, aprovado pelo Poder Legislativo municipal, cumpre um papel importante de organizar as ações públicas municipais no sentido de realizar um planejamento estruturante, com o estabelecimento de metas e identificação de fontes de recursos, para buscar a universalização dos serviços. Além disso, é pré-condição para os municípios acessarem recursos públicos federais onerosos ou não onerosos. Apesar de já ter sido prorrogada por três vezes desde 2007, quando a Lei 11.445/2007 foi promulgada, essa obrigação vence em 31 de dezembro de 2017. Os municípios requerem, da mesma forma, apoio técnico para implantar agências reguladoras autônomas e independentes para regular e fiscalizar a prestação dos serviços de água e esgoto.

✓ **Relançar programas de apoio à reestruturação das companhias estaduais.**

Das 27 empresas estaduais de saneamento, responsáveis, no conjunto, por aproximadamente 75% da população atendida, menos de dez apresentam condições financeiras e operacionais de tomar empréstimos do FGTS, a principal fonte de financiamento para o setor. Sem recursos próprios e sem acesso a fontes de financiamento, a maior parte das empresas públicas estaduais não tem condições de promover investimentos para buscar a universalização dos serviços de água e esgoto nos prazos almejados pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Além



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

disso, os recursos do FGTS disponíveis para financiamento não encontram tomadores e, assim, não cumprem a função designada. Nesse contexto, considerando ainda as discussões para encontrar solução para as dívidas de estados com a União, surge uma nova oportunidade para revisar e relançar iniciativas importantes como o Programa de Investimentos do FGTS para Capitalização e Modernização das Companhias Estaduais de Saneamento, lançado originalmente em 2008 pelo Conselho Curador do FGTS, e os projetos FIP-Saneamento e Parcerias Público-Privadas (PPP) no saneamento, lançados posteriormente, respectivamente, para injetar recursos privados no setor via aquisição de participação acionária e via sociedades de propósito específico (SPE). O objetivo principal é ampliar o número de companhias estaduais aptas a emprestar do FGTS, mediante processo de adesão, adotando inclusive instrumentos do mercado financeiro e de capitais na estruturação de novos modelos de organização. Além disso, um programa como esse possibilita atingir objetivos específicos, como elevar os atuais índices de cobertura de água, coleta e tratamento de esgoto e implantar modelos de governança e gestão que propiciem a sustentabilidade econômico-financeira das companhias.

- ✓ **Dar tratamento tributário especial aos serviços de saneamento básico.**

A redução da carga tributária é uma oportunidade para induzir investimentos adicionais aos já realizados pelas companhias estaduais e privadas na expansão da infraestrutura de saneamento básico no Brasil. A proposta do setor é que os valores destinados para o pagamento do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) possam ser transformados em investimento pelas concessionárias públicas e privadas. Essa ação contribuiria também para melhorar a sustentabilidade econômica e financeira do setor. Essa medida tem potencial para acrescentar entre R\$ 1,5 bilhão e R\$ 2 bilhões anualmente à rubrica de investimentos no setor.

- ✓ **Desburocratizar financiamentos com recursos do FGTS.**

Simplificar os processos para obtenção de financiamento via FGTS e FAT e outros bancos de fomento para empreendimentos de saneamento, irrigação, abastecimento industrial e resíduos sólidos que considerem o reuso da água. Há oportunidade de reduzir o tempo para o desembolso dos recursos de 22 meses para 13 meses eliminando etapas sobrepostas.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

11. Medidas para impulsionar os investimentos em mobilidade urbana

A Abdib considera que é o momento de o poder público federal conduzir uma política pública para o desenvolvimento da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas, mais atenta à organização, à integração e ao fortalecimento institucional nesses conglomerados urbanos. A proposta é a criação de uma autoridade metropolitana. O governo federal pode assumir papel relevante ao apoiar as funções compartilhadas dos entes federativos, sobretudo por meio de mecanismos de incentivo regulatórios e financeiro.

- ✓ **Criação de autoridades metropolitanas para a mobilidade urbana.**

Essa entidade interfederativa assumiria funções de planejamento, gestão e execução dos temas de mobilidade urbana, com decisões alinhadas às diretrizes metropolitanas. As vantagens são o planejamento integrado e de longo prazo, verificação de impacto sistemático de cada novo projeto, transparência na tomada de decisão, racionalidade na aplicação de recursos, desvinculação política das decisões e validação dos projetos para recebimento de recursos federais.
- ✓ **Alocar funções críticas para o desenvolvimento dos transportes públicos na autoridade metropolitana.**

As autoridades metropolitanas teriam as seguintes funções, entre outras: traçar o plano de desenvolvimento metropolitano de transportes de longo prazo, validar a viabilidade técnica e econômico-financeira de novos projetos conforme o impacto no sistema metropolitano de transportes, instruir a criação de um sistema tarifário integrado para todo o sistema de transportes da Região Metropolitana e supervisionar as atividades e metas das concessionárias para fazer recomendações às agências reguladoras.
- ✓ **Fazer uso na legislação existente para criação da autoridade metropolitana.**

Um novo ente interfederativo pode ser instituído a partir de legislação existente, atendendo necessidades de empresas privadas que prestam serviços de mobilidade urbana e gestores públicos responsáveis pela gestão e pela expansão da oferta de transporte público nos grandes centros urbanos. A iniciativa está suportada pela Lei 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana; Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades; e Lei 13.089/2015 - Estatuto da MetrÓpole.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

12. Medidas para impulsionar os investimentos em portos

A revisão, em 2013, das travas que impediam o investimento privado em terminais portuários fora da área dos portos públicos foi um importante sinalizador para a busca da expansão da oferta e da eficiência na movimentação portuária. No entanto, essas diretrizes precisam ser suportadas por medidas adicionais, entre legislativas e institucionais, como a reforma das regras trabalhistas no setor portuário e ações para ampliar a participação da gestão privada em todo o setor portuário.

- ✓ **Promover concessão do canal de acesso aos portos.**
Fazer concessão para empresas privadas do acesso hidroviário. O concessionário deverá manter a segurança, o calado e o traçado do canal com dragagem de manutenção. À autoridade de navegação será assegurado o acesso a todo o monitoramento, em tempo real, e apenas profissionais por ela qualificados poderão exercer a função de práticos do porto. As tarifas de acesso ao canal, com todos os serviços incluídos, a serem cobrados serão objeto da licitação da concessão.
- ✓ **Conceder a administração das Companhias Docas.**
Promover concessões por licitação pública da administração completa da Companhias Docas. A concessão deve ser submetida a contrato de gestão com regulamento de operação, plano de investimento e plano de recuperação da higidez econômica e operacional.
- ✓ **Ratificação das poligonais dos portos organizados.**
O poder concedente precisa definir os critérios para revisão das poligonais dos portos organizados que ainda não passaram por tal processo, de forma a não impactar negativamente dos planos de investimentos do setor privado, e aprovar poligonais já delimitadas, estudadas e revisadas pelo governo federal.
- ✓ **Promover arrendamento de novas áreas dentro.**
Há oportunidades para o governo federal realizar leilões para viabilizar arrendamentos de novas áreas dentro dos portos públicos. Para o setor privado, o critério de julgamento mais adequado para identificar a proposta vencedora é o maior valor de outorga.
- ✓ **Lançar plano de outorga para construção de novos terminais e portos públicos.**
Apresentar um plano de outorga com as áreas portuárias e os projetos a serem transferidos para o setor privado no médio e longo prazo, oferecendo um horizonte



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

para os investidores, indicando locais disponíveis para construção, sob o modelo de concessão ou arrendamento, de novos portos e terminais públicos.

- ✓ **Prever regras de transição dos contratos vencidos.**

Muitos dos contratos de arrendamento portuário de terminais portuários localizados dentro dos portos públicos estão prestes a vencer, o que cria a necessidade de o poder concedente estabelecer, considerando o interesse da sociedade, regras de transição dos contratos vencidos, evitando conflitos judiciais e aproveitando a intenção de investimento dos operadores em novos programas de expansão da infraestrutura e de melhoria da movimentação de cargas. Assim, é garantida a continuidade das operações portuárias.
- ✓ **Garantir segurança jurídica na assinatura dos contratos de adesão.**

É necessário garantir a segurança jurídica na celebração dos contratos de adesão, instrumento pelo qual o poder concedente autoriza o empreendedor privado a investir e operar instalações portuárias localizadas fora da área do porto.
- ✓ **Instituir parâmetros para sistema de controle de tráfego.**

Para evitar incompatibilidades ou insegurança operacional, o poder público precisa definir parâmetros para os operadores instalarem o VTMS (Vessel Traffic Management Information System), sistema de gestão de tráfego de embarcações nos terminais e portos brasileiros via sensoriamento remoto ativos, semelhante ao existente para a função de tráfego aéreo, dentro dos portos públicos (de responsabilidade do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação) e para os terminais privativos (adoção a critério dos operadores). Esse sistema, instalado em uma central de controle, oferece dados que contribuem para a navegação segura e eficiente ao longo da costa. O VTMS ainda permite armazenar os dados sobre a movimentação dos navios o redor do porto, a análise das estatísticas no futuro e visualização de indicadores de desempenho portuário.
- ✓ **Rever regras de gestão de mão de obra nos terminais arrendados.**

A proposta é atualizar as regras de contratação de mão de obra portuária previstas na Lei 12.815/2013, que trouxe retrocessos às regras trabalhistas no setor portuário, já então consideradas bastante atrasadas. É necessário buscar a flexibilização das leis trabalhistas e dos contratos de trabalho, estabelecendo liberdade de contratação dentro e fora do porto organizado. Isso, inclusive, permite que trabalhadores de demais setores econômicos disponíveis no mercado possam atuar nos terminais portuários. Hoje, os operadores localizados dentro do porto organizado são obrigados a contatar mão de obra do Órgão Gestor de Mão de Obra (Ogmo). A Lei 12.815/2013



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

trouxe também pulverização das negociações capital-trabalho com o fim do conceito do sindicato preponderante, consagrado tradicionalmente nas negociações. Isso tornou obrigatório ao empreendedor estabelecer negociações com cada sindicato representante das diversas categorias de trabalhadores, inclusive incentivando a fragmentação dos sindicatos e acirrando as disputas entre lideranças sindicais. É preciso trilhar outro caminho, unificando as categorias, estabelecendo as regras da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) acessíveis aos trabalhadores de todos os setores produtivos, incentivar multifuncionalidade sem diferenciar por categorias profissionais. Essas diretrizes proveem melhoria dos direitos trabalhistas, mais segurança e oportunidades de desenvolvimento pessoal para os empregados do setor.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

13. Medidas para impulsionar os investimentos em rodovias

Os investimentos no setor rodoviário serão bastante beneficiados com ações do Estado para revisar o modelo de concessões, fortalecer a segurança jurídica e as agências reguladoras, melhorar o ambiente de negócios e a acelerar o trâmite nas fases preparatórias. No entanto, além disso, há diretrizes e medidas institucionais que são importantes para viabilizar novos investimentos e a melhoria a qualidade da malha rodoviária.

- ✓ **Readequar plano de investimento público.**
Investir recursos públicos em planos de manutenção, restauração, reconstrução e conservação de rodovias, de forma continuada, por meio de contratos de serviços com prazo maior, a partir de fontes de receita perenes, com possibilidade de constituição de orçamento derivado da Cide (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico).
- ✓ **Lançar plano de outorgas com lotes de novas concessões.**
Ampliar o programa de concessões rodoviárias com a publicação de um plano de outorgas indicando os ativos que o Estado deseja transferir para investimento e gestão privada no médio e longo prazo. Indicar somente projetos que tenham sido precedidos de estudos de viabilidade econômica e técnica, de forma que sejam selecionados a partir de critérios que indiquem os benefícios resultantes dos investimentos. Reavaliar a atual matriz de distribuição de riscos, promovendo melhor compartilhamento deles entre o público e o privado, como, por exemplo, o risco de tráfego.
- ✓ **Equilibrar obrigações de investimento de acordo com demanda.**
Nas últimas concessões rodoviárias, o poder concedente determinou a realização da maior parte dos investimentos nos primeiros cinco anos do prazo de concessão, sem avaliar a real necessidade derivada da demanda atual e futura. Essa imposição acarreta em pressão por tarifas mais elevadas e possibilidade de gerar oferta rodoviária subutilizada. É importante, a partir de estudos de viabilidade, equilibrar as obrigações de investimento e estudar a aplicação de gatilhos para a ampliação da oferta de acordo com o crescimento da demanda.
- ✓ **Definir modelagem adequada aos projetos.**
Nos projetos com estudos prontos ou em fase avançada de modelagem, definir condições atrativas quanto ao retorno dos empreendimentos. Para futuros projetos, ainda sem estudos, estabelecer um novo modelo de concessões, baseado em plano de negócios e taxa interna de retorno como resultante das decisões dos investidores.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

14. Medidas para impulsionar os investimentos em ferrovias

A tentativa de compreender a viabilidade financeira e as dificuldades técnicas dos empreendimentos ferroviários passíveis de concessão listados pelo poder concedente nos últimos anos gerou mais dúvidas do que certezas. Empresas e investidores com atuação ou interesse no setor ferroviário, após estudar estudos, minutas de contrato e de editais que envolvem os processos de concessão, consideram que há dúvidas quanto ao marco regulatório, que os investimentos e os custos operacionais reais são maiores do que o estimado pelo poder concedente e que só há chance de viabilizar as concessões na modalidade de parceria público-privada (PPP), ainda assim com aporte significativo de recursos públicos na fase de obras. Para o setor ferroviário, vale a mesma análise para todos os setores de infraestrutura: precisa haver critérios racionais para determinar a escolha dos trechos e do modelo de operação, considerando as externalidades positivas do planejamento integrado com a malha existente e com outros modais de transporte, como rodovias, hidrovias, aeroportos e portos.

✓ **Idealizar modelo atrativo ao setor privado.**

Há dois modelos em discussão entre autoridades públicas e agentes privados. No modelo vertical, a exploração de infraestrutura ferroviária está associada à prestação do serviço de transporte ferroviário. Uma única empresa é responsável por explorar a infraestrutura e operar os trens. No horizontal, as atividades de exploração de infraestrutura e prestação do serviço são separadas. Há um gestor de infraestrutura, responsável por manter e licenciar os trens e diversos operadores com a incumbência de prestar o serviço de transporte ferroviário – a operação dos trens. A modelagem verticalizada da década de 1990, com risco de demanda 100% do concessionário, provavelmente afastará a participação de grupos de infraestrutura como investidores. Se o poder concedente optar pela escolha do modelo vertical e da modalidade de parcerias público-privadas (PPP), com o risco total de demanda à cargo do concessionário, existe a chance de grupos focados na logística demonstrarem interesse pelos investimentos. Idealmente, nenhum trecho deveria ser concedido em modelo vertical. As análises indicam dificuldade para promover a interação na malha ferroviária entre atuais e futuras concessões. Se as novas concessões também forem viabilizadas pelo vertical, deve existir dificuldade no fluxo em rede das composições e diminuição das potencialidades concorrenciais do modelo horizontal.

✓ **Instituir modelagem adequada ao risco dos projetos.**

Há a necessidade de promover uma revisão da taxa interna de retorno (TIR) do projeto, considerando o atual contexto econômico e o risco do projeto. É fundamental haver uma remuneração adequada dos investidores considerando as mudanças do mercado e



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

as novas premissas de incentivos dos bancos públicos (alavancagem, taxa de juros do BNDES) e também considerando taxas do mercado privado e prazos. Os projetos *greenfield* requerem equacionamento de riscos mais adequado para apresentar viabilidade financeira e aperfeiçoamento são necessários. Primeiro, as análises dos estudos econômicos e financeiros disponibilizados indicam para a necessidade de modelar o empreendimento como parceria público-privada (PPP), com aporte significativo do poder público durante a fase de obra. Um segundo aspecto é o escopo da concessão, que deveria contemplar somente construção e manutenção da via, sem a obrigação de o concessionário exercer tarefas referentes ao controle de tráfego, de operação dos trens ou de captação de carga para a ferrovia, o que seria objeto de outra concessão. Por fim, o concessionário não deve ser obrigado a integrar Sociedade de Propósito Específico (SPE) com empresa pública.

✓ **Instituir cláusulas nos contratos específicas para aumentar a segurança para o investidor.**

Diante da quantidade de incertezas que rondam o leilão dos empreendimentos, os contratos poderiam prever o mecanismo de “*step out*” para alguns casos, por exemplo: se o projeto executivo, após concluído, comprovar inviabilidade da concessão ou PPP; ou se não ocorrer o financiamento público conforme carta de apoio, pois o desembolso é premissa para viabilização de projetos com esse nível de investimento. Os contratos poderiam também prever uma exposição limitada ao risco de demanda para o concessionário da infraestrutura, conforme hoje praticado nos modelos de contratação dos metrô, que preveem garantia mínima de demanda, de forma garantir a sustentabilidade e a capacidade do empreendimento ser financiado por *project finance non-recourse*.

✓ **Esclarecer o marco regulatório para as concessões.**

O governo federal desistiu de promover mudanças no modelo regulatório e operacional do setor, discutidas entre 2013 e 2015, quando defendeu a instituição de um operador do sistema ferroviário e a alocação do risco de demanda na estatal federal do setor ferroviário, entre outros aspectos. Mesmo assim, ainda há muitas indefinições no marco regulatório, que requer embasamento legal e normas operativas mais claras e bem definidas. Da mesma forma, a relação do operador ferroviário com o usuário e com o controlador da operação precisa de definições.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

15. Medidas para impulsionar os investimentos em aeroportos

Desde que o modelo de concessões foi inaugurado no setor aeroportuário, há uma discussão importante sobre aspectos referentes modelagem das concessões, como a participação obrigatória da Infraero nos consórcios vencedores e as cláusulas para permitir a participação de operadores estrangeiros e empresas já detentoras e concessões no Brasil. Além desses pontos, o setor requer soluções institucionais e regulatórias que contribuam para a atração nos investimentos, não só para os aeroportos como para toda a infraestrutura.

- ✓ **Lançar plano de outorgas com lotes de novas concessões.**

Ampliar o programa de concessões aeroportuárias com a publicação de um plano de outorgas indicando os ativos que o Estado deseja transferir para investimento e gestão privada no médio e longo prazo. Indicar somente projetos que tenham sido precedidos de estudos de viabilidade econômica e técnica, de forma que sejam selecionados a partir de critérios que indiquem os benefícios resultantes dos investimentos.
- ✓ **Rever cláusulas de qualificação e participação no leilão.**

As exigências de habilitação técnica para participação do operador aeroportuário nas concessionárias deveriam ser alteradas para permitir o aumento da competitividade do setor. Há duas evoluções importantes. Uma é permitir que os grupos que atualmente participam das concessões de aeroportos já em operação possam se qualificar usando a experiência adquirida nestes aeroportos. Outra é reduzir a exigência de qualificação técnica (passageiros/ano) em relação aos atualmente exigidos. Além disso, não deveria haver restrição para participação em novas concessões relacionada à participação no capital em outras concessionárias de aeroportos, uma vez que já há no Brasil um grande número de aeroportos administrados pelo regime de concessão.
- ✓ **Adotar gatilhos para investimentos.**

Os editais divulgados para as próximas concessões trazem grande parte dos investimentos obrigatórios definidos em função de marcos contratuais temporais em vez de marcos contratuais ligados a real necessidade de ampliação da capacidade em função da projeção de demanda. Se os Editais passassem a exigir os investimentos em ampliação ligados a real necessidade dos aeroportos os participantes das licitações poderiam ter propostas mais competitivas e eficientes. Essa eficiência e competitividade poderiam ser refletidas em maiores valores de outorga. A exigência dos investimentos vale tanto para obrigações de investimento pontuais como para a construção ou ampliação de novos terminais, que geralmente são muito maiores que a real necessidade nos anos iniciais da Concessão.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

- ✓ **Distribuir o pagamento da outorga ao longo da concessão.**

Os editais divulgados para as próximas concessões preveem que a modelagem atual prevê pagamento de 25% do direito de outorga na assinatura do contrato de concessão, o que reduz de forma expressiva a capacidade dos licitantes de fazer uma proposta mais competitiva e eficiente. Isso porque o esforço financeiro torna-se muito relevante, no início da concessão. O pagamento da outorga feito de forma distribuída ao longo da concessão tornaria o fluxo de caixa do projeto mais equilibrado e permitiria aos licitantes elaborar propostas mais competitivas e eficientes, o que poderia derivar para em maiores valores de outorga.
- ✓ **Definir metodologia do Fator X e IQS em contrato de concessão.**

A metodologia para o cálculo do Fator X (fator de produtividade cujo objetivo é compartilhar os ganhos de produtividade e eficiência com os usuários) após o 10º ano deverá ser claramente definida no contrato de concessão. Da forma que está há grande insegurança em relação aos possíveis parâmetros que possam vir a ser definidos pelo regulador. De forma análoga, a metodologia para o cálculo do IQS (indicador de qualidade de serviço) após o 5º ano, deverá também ser claramente definida no contrato.
- ✓ **Restituir o plano de negócios**

Solicitar a entrega do plano de negócios juntamente com a proposta como comprovação da realização de todos os itens obrigatórios solicitados durante o prazo de concessão. O plano de negócios é fundamental para a realização dos eventuais reequilíbrios do contrato de concessão, em especial no que se refere aos investimentos obrigatórios. Os futuros contratos precisam informar parâmetros para o cálculo da taxa de retorno assim como a memória de cálculo. O reequilíbrio baseado no fluxo marginal só deverá ser aplicado para investimentos adicionais não previstos originalmente no contrato. Para todos os demais reequilíbrios, deverá ser adotado o plano de negócios.
- ✓ **Rever a adoção do mecanismo de *consultation*.**

Os editais divulgados para consulta pública exigem um mecanismo *consultation* que, apesar de ter um conceito interessante e já amplamente praticado nas concessões existentes, traz insegurança aos investidores na forma que foi previsto. Segundo o edital, a concessionária deverá submeter para a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), após o processo de consulta aos usuários interessados: (1) o resultado das negociações de remuneração pelo uso das áreas operacionais; (2) as propostas para cumprimento das obrigações previstas no plano de exploração aeroportuária (PEA),



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

em particular no que se refere aos projetos de investimentos e à elaboração do plano de gestão da infraestrutura, do plano de eventos especiais, do plano de contingências para situações excepcionais, do plano de qualidade de serviço e dos acordos de nível de serviço; e (3) proposta de gerenciamento tarifário. Em especial os itens (1) e (2) acima a Anac tem o poder de arbitrar qualquer divergência entre as propostas do concessionário e os usuários interessados, mesmo em casos em que a concessionária cumpre as exigências do edital da licitação. No caso do item (3), a imposição da aprovação da Anac vale apenas para a flexibilidade de cobrança de tarifas que o edital trouxe e não para as regras fundamentais de cálculo e cobrança. A ideia da consulta é considerada boa e tem sido praticada pelos concessionários no diálogo com todos os usuários dos aeroportos. O problema é sujeitar a decisão da agência reguladora ao resultado dessas consultas e com isso criar um alto grau de incerteza.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

16. Medidas para impulsionar os investimentos em energia elétrica

O setor elétrico tem passado por dois problemas principais. O primeiro é um elevado grau de intervencionismo estatal, com constantes mudanças nas regras, o que impacta no equilíbrio econômico-financeiro das empresas, gera perda de confiança e elevado nível de judicialização. O segundo é a perda de eficiência, com preços que não refletem o custo real e criam passivos financeiros. Isso não significa dizer que o atual modelo do setor elétrico é ruim, pois ele já propiciou a contratação de mais de 50 mil MW de capacidade instalada de geração de energia desde 2005 e cerca de 40 mil km de sistemas de transmissão. É necessário aperfeiçoar alguns aspectos e resgatar algumas premissas do modelo que foram negligenciadas nos últimos anos de forma que ele volte a ser uma plataforma regulatória segura para atrair investidores para geração e transmissão de energia, bem como manter o equilíbrio financeiro das concessionárias de distribuição.

✓ **Resgatar premissas para a operação do sistema e comercialização de energia.**

As propostas da Abdib pressupõem tornar a formação do preço de energia no curto prazo mais aderente aos custos do despacho hidrotérmico, com o objetivo de prover maior eficiência para o sistema; calcular de forma realista a garantia física do sistema, de maneira a recompor o pilar do setor elétrico de consumo respaldado por lastro físico de energia; equacionar a sobrecontratação das distribuidoras de energia elétrica, que perderam flexibilidade para gerenciamento da demanda devido principalmente à MP 579 e à migração para o mercado livre; buscar melhorias para o sistema de otimização do despacho centralizado considerando os usos múltiplos dos recursos hídricos e a existência de novas fontes de geração renováveis; compatibilizar a expansão do mercado livre de contratação com a necessidade de garantia da expansão do suprimento de energia; e considerar, em conjunto, as condições de comercialização disponíveis no mercado de gás natural e as questões de operação do setor elétrico.

✓ **Reorganizar premissas para o planejamento da expansão do setor.**

As propostas da Abdib pressupõem coordenar a expansão da geração e transmissão, gerando maior eficácia no pleno atendimento ao cronograma das obras necessárias para a expansão do sistema; acelerar o processo de licenciamento sócio ambiental e conferir maior previsibilidade com relação aos custos das condicionantes ambientais; organizar o planejamento energético como indicador das diretrizes para os leilões de energia nova por tecnologia, gerando maior previsibilidade para a cadeia produtiva; orientar o planejamento energético considerando o papel dos reservatórios das hidrelétricas e das termelétricas em um ambiente de maior penetração de fontes intermitentes, aliado às incertezas inerentes das mudanças climáticas; e alocar de forma eficiente os custos e os subsídios das fontes de expansão entre os agentes do sistema.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

✓ **Reformar o modelo de leilões de expansão da geração e transmissão.**

As propostas da Abdib pressupõem equacionar os riscos regulatórios e ambientais que têm travado os leilões de expansão da transmissão; considerar o equilíbrio entre risco e retorno na determinação dos valores máximos (receita ou preço) dos empreendimentos; tornar os editais dos leilões mais eficazes para o cumprimento dos prazos de construção; utilizar valores de investimentos mais adequados às condições de mercado; considerar os custos reais dos financiamentos disponíveis para os empreendimentos; estruturar um sistema robusto de garantias; e garantir a sustentabilidade financeira das concessionárias de transmissão e distribuição.

✓ **Reforçar a segurança regulatória**

As sugestões da Abdib pressupõem prover maior estabilidade das regras estabelecidas para o setor e maior participação dos agentes no processo decisório; fortalecer a capacidade técnica e financeira da agência reguladora; definir objetivamente as atribuições das agências, TCU e órgãos do Poder Executivo; equilibrar o nível de qualidade dos serviços prestados e as penalidades aplicadas.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

17. Medidas para impulsionar os investimentos em petróleo e gás natural

O mercado global para as companhias de óleo e gás natural mantém-se adverso, com preço do insumo em patamares ainda baixos, mesmo que em recuperação, com demanda fraca e sem perspectiva de elevação significativa do consumo, o que poderia pressionar preços para cima. Esse cenário restringiu investimentos das petrolíferas e de toda uma gama de empresas fornecedoras de bens e serviços para o setor. Consequentemente, esses fatores diminuíram drasticamente a arrecadação tributária e todos os encargos pagos pela atividade, prejudicando as finanças de muitas cidades, estados e países. No Brasil, esse cenário ganha contornos especiais, com a reestruturação da Petrobras, um dos principais agentes impulsionadores da atividade econômica local. A solução possível para a atividade de petróleo e gás natural no Brasil, considerando os impactos do mercado externo, passa pela solução do endividamento da Petrobras e pela retomada dos investimentos da estatal.

- ✓ **Flexibilizar a Lei 12.351/2010 que dispõe sobre a exploração no regime de partilha.**
A flexibilidade da Lei 12.351/2010, que estabelece a participação obrigatória da Petrobras na exploração de todos os campos produtores do pré-sal no regime de partilha, com composição acionária mínima de 30%, tornou-se uma medida imperiosa diante da conjuntura da economia brasileira, do setor de petróleo e gás natural e da própria situação da Petrobras. Com uma dívida elevada, a Petrobras promove uma reestruturação das atividades que envolve diretrizes como venda de ativos, alongamento do endividamento e redução dos planos de investimentos, tornando a obrigação de investir em todos os campos exploratórios das reservas abaixo da camada de sal uma responsabilidade desafiadora. Essa imposição ainda restringe a participação de outras empresas petrolíferas e prejudica o ritmo de promoção de leilões de áreas de exploração no pré-sal, reduzindo a perspectiva de o setor contribuir para o incremento dos investimentos na economia brasileira.
- ✓ **Realizar novos leilões de áreas para exploração das reservas do pré-sal**
Flexibilizadas as exigências impostas pela Lei 12.351/2010, abre-se oportunidade para o poder concedente promover novas rodadas de leilão de blocos exploratórios envolvendo as reservas do pré-sal, atraindo investidores e movimentando toda a rede de fornecedores de bens e serviços que atendem as companhias de óleo e gás.
- ✓ **Aperfeiçoar a política de conteúdo local do setor de óleo e gás natural.**
A política de conteúdo local precisa ser aprimorada, com a missão de atender segmentos estratégicos para o desenvolvimento da indústria local, cujo componente tecnológico não seja ainda dominado pelas empresas nacionais. A política deve prever prazos e objetivos pré-determinados, considerando o ganho de competitividade e de



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

produtividade e o incremento da inovação no parque industrial fornecedor para as companhias petrolíferas.

- ✓ **Estabelecer cronograma perene de leilões de novas áreas para exploração.**
Desde abertura do mercado de óleo e gás natural para a participação privada, houve períodos sem leilões para oferta de novas áreas de exploração. A promoção de rodadas de leilões para oferecer novas áreas exploratórias às companhias petrolíferas é importante para estabelecer uma perspectiva estável de investimentos e encomendas, garantindo mais previsibilidade para planejamento, investimentos e expansão da capacidade das empresas fornecedoras de bens e serviços para o setor de óleo e gás.



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

18. Medidas para impulsionar os investimentos em telecomunicações

Um dos setores econômicos mais importantes da economia, cujo teor tecnológico evolui com significativa velocidade, requer acompanhamento e aperfeiçoamento regulatório de forma que a regulação permita o aproveitamento do potencial de investimento e geração de riquezas no longo prazo por parte das empresas concessionárias.

✓ **Revisar o modelo de exploração dos serviços de telecomunicações.**

Alterações na demanda dos usuários nos últimos anos resultaram na necessidade de reorientar investimentos para outras áreas das telecomunicações, sobretudo para a banda larga, em detrimento da telefonia fixa. Essa reorientação requer mudança nos planos de metas e em contratos de concessão. A solução mais adequada é migrar o serviço de telefonia fixa do regime de concessão (cujos contratos terminam em 2025) para o regime de autorização, no qual são regulados os serviços de telefonia móvel, banda larga e televisão a cabo. A troca do regime de concessão para o de autorização precisa garantir regras de transição para assegurar o atendimento aos serviços em áreas onde a telefonia fixa ainda é essencial. Já as autorizações podem ser atreladas a metas de investimentos para a expansão da rede de fibra óptica e de rádio de alta capacidade.

✓ **Editar regras coerentes para a reversão de bens públicos.**

Os bens reversíveis estão restritos ao serviço de telefonia fixa regulado pelo serviço de concessão. A reversibilidade, na ótica do legislador quando do processo de desestatização, foi o de garantir à União os meios de manter a continuidade na prestação do serviço de telecomunicações – no caso, a telefonia fixa – à sociedade em situações como a extinção dos contratos de concessão, por exemplo. A decisão sobre a pertinência da reversão de bens à União cabe ao Estado quando da extinção dos contratos de concessão. No entanto, há cuidados a serem considerados, pois o compartilhamento de uma mesma infraestrutura para a prestação de serviços variados é uma característica do setor de telecomunicações, que busca ganhos de escala, legalmente autorizado pelo poder regulador, ciente da necessidade de ganhos de escopo. Conforme os contratos avançam rumo ao término do prazo, há redução de incentivos para a realização de novos investimentos diante das dúvidas quanto ao fim que será dado aos bens reversíveis. Mesmo que o fim dos contratos em 2025 pareça distante, a insegurança quanto ao uso de bens reversíveis - que incluem infraestrutura compartilhada para prestação de outros serviços – inibe investimentos que precisam ser feitos agora, mesmo com a garantia de indenização de bens não amortizados. Por isso, a solução mais atrativa é a troca dos bens reversíveis por investimentos em banda



PROPOSTAS PARA A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

larga, acabando com a incerteza sobre o destino dos bens reversíveis e a insegurança jurídica quanto aos investimentos.

✓ **Aprimorar o processo de autorização para instalação de antenas e infraestrutura para a telefonia móvel.**

O governo federal promulgou a Lei 13.116/2015, que estabelece normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações. Foi uma demanda dos operadores e concessionários diante da escalada de dificuldade para obter autorizações municipais para expandir a infraestrutura e atender o crescimento da demanda por serviços móveis de voz e dados. Se a intenção do legislador e os dispositivos da lei são elogiáveis, ainda há poucos efeitos práticos, pois os municípios se movimentam lentamente para adaptarem leis locais à legislação federal. A obtenção da licença municipal ainda demora, em muitos casos, de seis a doze meses, contra dois meses impostos pela Lei 13.116/2015. É necessário avaliar uma alteração na lei ou redigir norma infralegal para, ao fim do prazo estipulado em lei, as licenças serem automaticamente concedidas.

✓ **Revisão da excessiva carga tributária setorial, que em alguns estados ultrapassa 40% do valor da fatura mensal.**

Os tributos sobrecarregam a atividade de telecomunicações no Brasil, representando até 40% da fatura paga pelo usuário. Incidem alíquotas de PIS/Cofins, ICMS, Fistel, Funttel, Fust. As alíquotas de ICMS, de competência estadual, variam de 25% a 35%, dependendo do estado. Além dos tributos federais, que direcionam recursos para saúde, previdência social, seguro-desemprego e assistência social, há contribuições específicas para compor receitas para fundos setoriais, cada qual com uma finalidade: Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) e Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação (Fust). O principal é o Fistel, que desde 1997 já arrecadou mais de R\$ 68 bilhões, mas sem transferir, na totalidade, os recursos para as atividades que deram origem a ele. A proposta é garantir o repasse dos recursos dos três fundos para as finalidades previstas em lei ou reduzir a carga de contribuições e taxas cobradas dos usuários e das empresas de telecomunicações.