

2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES

PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA: O QUE FALTA FAZER?

INFRAESTRUTURA

20



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

**PRIVATIZAÇÃO DA
INFRAESTRUTURA:
O QUE FALTA FAZER?**

INFRAESTRUTURA

| 20

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Paulo Antonio Skaf (Licenciado a partir de 6/6/2018)
1º Vice-presidente

Antônio Carlos da Silva
2º Vice-presidente

Paulo Afonso Ferreira
3º Vice-presidente

Paulo Gilberto Fernandes Tigre
Flavio José Cavalcanti de Azevedo
Glauco José Côrte
Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira
Edson Luiz Campagnolo (Licenciado de 6/6 a 28/10/2018)
Jorge Parente Frota Júnior
Eduardo Prado de Oliveira
Jandir José Milan
José Conrado Azevedo Santos
Antonio José de Moraes Souza Filho
Marcos Guerra (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
Olavo Machado Júnior
Vice-presidentes

Francisco de Assis Benevides Gadelha
1º Diretor financeiro

José Carlos Lyra de Andrade
2º Diretor financeiro

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan
3º Diretor financeiro

Jorge Wicks Côrte Real (Licenciado de 4/4/2018 a 12/10/2018)
1º Diretor secretário
Sérgio Marcolino Longen
2º Diretor secretário

Antonio Rocha da Silva
3º Diretor secretário

Heitor José Müller
Carlos Mariani Bittencourt
Amaro Sales de Araújo
Pedro Alves de Oliveira
Edilson Baldez das Neves
Roberto Proença de Macêdo
Roberto Magno Martins Pires
Rivaldo Fernandes Neves
Denis Roberto Baú
Carlos Takashi Sasai
João Francisco Salomão
Julio Augusto Miranda Filho
Roberto Cavalcanti Ribeiro
Ricardo Essinger
Diretores

CONSELHO FISCAL

João Oliveira de Albuquerque (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
José da Silva Nogueira Filho
Francisco de Sales Alencar
Titulares

Célio Batista Alves
José Francisco Veloso Ribeiro
Clerlânio Fernandes de Holanda
Suplentes

PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA: O QUE FALTA FAZER?

INFRAESTRUTURA

20

2018
PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

CNI
Confederação Nacional da Indústria
CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

© 2018. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Relações Institucionais - DRI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748b

Confederação Nacional da Indústria.

Privatização da infraestrutura : o que falta fazer? / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018.

48 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 20)

ISBN 978-85-7957-209-8

1. Infraestrutura 2. Privatização. 3. Bens Públicos Essenciais. I. Título.

CDU: 338.49-027.551

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.com.br



2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	11
INTRODUÇÃO	13
1 POR QUE PRIVATIZAR?	15
2 O CENÁRIO ATUAL PARA DESESTATIZAÇÃO NO BRASIL.....	21
2.1 Transportes	23
2.2 Energia Elétrica.....	32
2.3 Saneamento.....	34
2.4 Telecomunicações.....	39
3 RECOMENDAÇÕES PARA AVANÇAR NA PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA..	41
REFERÊNCIAS.....	45
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018.....	47



APRESENTAÇÃO

O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto *per capita* de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%.

O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Para tanto, não se poderá repetir erros de política que reduzam o potencial de expansão – o que inclui ter uma agenda coerente de reformas econômicas e institucionais.

Mudanças de governo são ocasiões especiais para uma reflexão sobre os objetivos e as estratégias nacionais. São, também, oportunidades para o país sair da zona de conforto e aumentar sua ambição de desenvolvimento.

As eleições de 2018 têm uma característica singular, que reforça o sentido dessa ambição. O fim do mandato do próximo presidente e dos parlamentares vai coincidir com o 200º aniversário da independência do Brasil.

É preciso aproveitar esse marco para estimular ações que eliminem os principais obstáculos ao crescimento no país e contribuam para construir uma indústria competitiva, inovadora, global e sustentável.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início do ano, apresenta uma agenda para aumentar a competitividade da indústria e do Brasil, e para elevar o bem-estar da população ao nível dos países desenvolvidos.

Com base nas prioridades identificadas no Mapa, a CNI oferece 43 estudos, relacionados aos fatores-chave da competitividade. Os documentos analisam os entraves e apresentam soluções para os principais problemas nacionais.

A infraestrutura é um dos principais entraves à competitividade. O Estado não conseguirá elevar os investimentos nessa área, ao nível necessário, sem a participação do setor privado. Para tanto, é preciso ter regras claras e estáveis, além de um sistema regulatório eficiente e profissionalizado.

O Brasil tem que avançar no processo de privatização e de concessão para que os investimentos privados se somem aos investimentos públicos e o país consiga prover uma infraestrutura de qualidade.

Este documento apresenta propostas para estimular e facilitar as privatizações e as concessões em diversos setores da infraestrutura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

RESUMO EXECUTIVO

O Brasil investe pouco em infraestrutura. Os recursos aplicados representam, em média, 2% do PIB por ano, mas deveriam alcançar ao menos 4,15% para a superação dos gargalos existentes. A modernização do setor demanda um esforço de cerca de duas décadas. São necessários mais investimentos, mobilização de recursos públicos e, principalmente, privados. Esses investimentos devem vir acompanhados de uma melhor capacidade de execução de projetos.

O histórico de baixo impacto do investimento em infraestrutura está diretamente associado à limitada capacidade de execução do Estado – no sentido de planejar, elaborar e escolher os projetos com maior relação benefício-custo, contratar sua execução, fiscalizar e assegurar sua integridade.

É essencial para o País se contrapor às deficiências do Estado, mediante uma maior participação do setor privado. A disponibilização do financiamento público deve ocorrer de forma seletiva e destinada a projetos com potencial de maiores ganhos de bem-estar, como nos setores de saneamento e mobilidade.

A privatização de setores de infraestrutura apresenta alguns desafios. Para garantir a atração de agentes privados, além de um retorno que cubra o custo de capital do investidor, é necessário mitigar riscos legais, contratuais, regulatórios e relativos ao ambiente de negócios. Um quadro legal, que proporcione segurança jurídica, e um ambiente de negócios, que gere confiança na estabilidade das regras do jogo, são essenciais.

O risco regulatório no País pode ser reduzido, assegurando-se às agências reguladoras autonomia decisória e financeira, visando reduzir a interferência política. As agências são organismos do Estado, razão pela qual se torna essencial haver regras transparentes e condutas previsíveis por parte das instituições.

O movimento de maior participação privada pode ocorrer de diversas maneiras: venda de empresas, transferência de ativos, concessões plenas e parcerias público-privadas, de acordo com as especificidades e as “condições de contorno” de cada setor de infraestrutura.

Recomendações

1. **Garantir a autonomia decisória e financeira das agências reguladoras**, com a aprovação do Projeto de Lei das Agências que está tramitando na Câmara.
2. **Adaptar as empresas públicas** que não forem privatizadas às determinações da Lei das Estatais até 30 de junho de 2018.
3. **Conduzir o processo de desestatização** com sentido de urgência e com liderança, considerando as melhores informações técnicas sobre os setores e as empresas privatizados e concedidos.
4. **Conferir mandato ao BNDES** para dar celeridade ao processo de privatização e concessão.
5. **Privatizar as Companhias Docas** e agilizar as licitações de novas áreas nos portos organizados.
6. **Leiloar os aeroportos da Infraero** em blocos que aglutinem em empreendimentos lucrativos e operações regionais, tipicamente deficitárias, e **redefinir o papel da Infraero ao final do processo**.
7. **Dar continuidade e maior celeridade ao programa de concessões rodoviárias** do Governo Federal, transferindo para operadores privados trechos que demandem apenas serviços de recuperação e manutenção de rodovias.
8. **Associar novos investimentos em ferrovias à renovação antecipada das concessões**, com garantia de efetivo direito de passagem e compartilhamento da malha, e **liquidar a Valec**.
9. **Melhorar a governança e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana**, promovendo maiores investimentos. **Liquidar a CBTU e a Trensurb**.
10. **Aprovar o Projeto de Lei 9.463/2018, que trata da privatização da Eletrobras**. Em um primeiro momento, dar prioridade a desestatização das distribuidoras, e suas participações em empresas de propósito específico.
11. **Ampliar o processo de privatização das companhias estaduais de saneamento**, com coordenação pelo BNDES e interlocução com os governadores eleitos. Criar diretrizes regulatórias de uma agência nacional e condicionar o acesso a recursos da União à adequação pelos municípios e estados ao novo modelo de regulação.
12. Concluir o processo de privatização dos serviços de telecomunicações com a **desestatização da Telebras**.

INTRODUÇÃO

O Brasil se caracteriza por uma infraestrutura deficiente, que afeta a produtividade da economia e o bem-estar da população. A razão é que se investe pouco em infraestrutura no País, inclusive pelas restrições fiscais que os governos enfrentam já há alguns anos, além das dificuldades em redirecionar recursos do orçamento, absorvidos pelos gastos correntes e obrigatórios (CNI, 2015).

Os investimentos dos governos nem sempre são realizados de forma eficiente.

A *capacidade de execução* do Estado é limitada – no sentido de planejar, elaborar e escolher os projetos com maior relação benefício-custo, contratar sua execução, fiscalizar e assegurar o adequado comissionamento do ativo.

O Estado também enfrenta dificuldades de operar adequadamente seus ativos, inclusive aqueles voltados para oferta de serviços de infraestrutura, a exemplo de energia, transporte e saneamento. Por vezes, faltam recursos às empresas e autarquias, cujo mandato é oferecer esses serviços, pois se veem contaminadas pela crise fiscal do Estado, além de, frequentemente, lhes faltar capacidade de gestão.

A questão mais crítica é a governança das entidades de Estado – empresas e autarquias –, que necessitam de efetiva autonomia decisória para prover, de forma eficiente, serviços de boa qualidade à sociedade, não sendo incomum enfrentarem o problema da captura por interesses que desvirtuam sua missão.

1 POR QUE PRIVATIZAR?

Há um conjunto de razões que justificam os avanços em direção à privatização.

Primeiro, cabe ao Estado prover, direta ou indiretamente, os bens públicos¹ essenciais: segurança, um monopólio do Estado em todas as sociedades organizadas; além de saúde e educação, dadas as grandes externalidades² associadas ao “consumo” desses serviços. Uma população saudável e bem-educada é mais produtiva, e um ambiente seguro reduz os custos de transação da economia. Combinados, têm um impacto direto e mensurável na produtividade. Investimentos em educação, saúde e segurança, conduzidos de forma eficiente, são instrumentais do ponto de vista da justiça distributiva, ao garantirem maior equidade na sociedade.

Ao mesmo tempo, o Estado enfrenta no Brasil – e em muitos outros países –, fortes restrições fiscais. Cabe ao Estado criar as condições para que outros bens e serviços coletivos sejam providos em bases eficientes – a exemplo de infraestrutura –, sem necessariamente assumir os custos associados, ou, ao fazê-lo, compartilhar a responsabilidade com o setor privado.

Segundo, globalmente, há um excesso de poupança, que se traduz em baixas taxas de retorno ou de juros, estes frequentemente negativos. Domesticamente, há um excesso de demanda por investimentos em infraestrutura. Em contraposição à crise fiscal do Estado, há recursos excedentes, que podem ser direcionados para suprir uma brecha, estimada em cerca de 3 a 4% do PIB, de investimentos adicionais, necessários para promover a modernização do setor. Há um grande volume de recursos privados que podem ser mobilizados para o investimento.

O desafio é expressivo: o País investe em torno de 2% do PIB em infraestrutura, pouco menos da metade executado pelo setor público e o restante pelo setor privado, ainda que o financiamento seja preponderantemente público. Modernizar a infraestrutura do País é um esforço de duas décadas, com um investimento de ao menos 4,15% do PIB ao ano, de modo que o estoque de capital no setor se aproxime de 70-75% do PIB.

1. Duas propriedades caracterizam um bem público: consumo não rival e impossibilidade de exclusão. A primeira ocorre quando o mesmo bem pode ser consumido por mais de uma pessoa. A segunda se faz presente se não for possível cobrar por cada indivíduo que faz uso a mais do produto.

2. Externalidade pode ser definida, de forma ampla, como o efeito de uma atividade econômica em partes não envolvidas na troca. Por exemplo, a poluição de uma fábrica seria um exemplo de externalidade negativa; já o aumento na saúde gerado pela formação de um médico seria um exemplo de externalidade positiva.

Terceiro, o setor privado geralmente se caracteriza pela maior eficiência no uso dos recursos. Essa não é uma regra absoluta: há empresas estatais eficientes globalmente, a da Statoil, na Noruega, da ISA, na Colômbia e da Sabesp, no Brasil.

No caso específico de infraestrutura, ainda com grande participação do Estado, existe o desafio adicional de assegurar a perenidade e qualidade das atividades ou serviços consumidos pela população.

Nesse sentido, não é apenas fundamental que as empresas mais eficientes sejam contratadas em bases competitivas – tipicamente por meio de mecanismos de leilão que, se bem desenhados, tendem a selecionar as empresas mais aptas ou mais capazes de entregar os serviços contratados. São igualmente essenciais contratos robustos e adequada supervisão regulatória, que deem sustentabilidade ao investimento e/ou à operação, possibilitando inclusive a eventual saída e substituição do provedor, de modo que a população não fique desassistida.

Passados quase 30 anos da experiência inicial com privatizações, a crise econômica e fiscal demonstra que há fortes razões para que o Estado brasileiro retraia sua participação na economia, especialmente no setor de infraestrutura.

Além dos pontos citados, há múltiplas razões para se privatizar no País, em grande medida relacionadas às dificuldades da administração pública e suas implicações sobre gestão, governança, eficiência e restrições no âmbito fiscal.

Gestão

O problema de gestão das empresas públicas decorre, principalmente, das “amarras” impostas ao gestor. Os três maiores entraves são: ineficiências impostas pelo próprio rito de gestão de uma empresa pública; interesses políticos a que, por vezes, o gestor deve atender; e limitações jurídicas com as quais o administrador público se depara. Todas elas afetam a capacidade e a eficiência da companhia, na medida em que impedem que ela atenda eficientemente às demandas do mercado.

O conjunto de processos burocráticos de uma empresa estatal é mais complexo que o de uma empresa privada. A legislação e regras voltadas para proteger o erário têm como corolário dificultar e atrasar o tempo de reação da empresa aos desafios do mercado. Problemas de gestão normais são exacerbados em sociedades de controle misto. Isso se verifica quando o administrador coloca seus interesses à frente dos interesses da empresa (e do controlador) por diferenças nos incentivos, moldados pela rotatividade do governo e volatilidades dos interesses da União (enquanto controladora).

Há também uma questão de natureza jurídica, uma vez que, perante a lei, a atuação do gestor privado é regida pelo direito privado, que permite sua livre atuação – a menos do que esteja estabelecido em lei, enquanto ao gestor público só é permitido o que está na legislação (do direito público). No caso de

um gestor privado, a Lei entende que está agindo em nome da empresa e, portanto, suas ações se remetem a uma pessoa jurídica, o que gera uma série de salvaguardas fundamentais à atuação do gestor, enquanto pessoa física.

Entende-se que a capacidade da pessoa jurídica é limitada à esfera de atuação, legislação específica e, fundamentalmente, aos direitos patrimoniais, de forma que sua atuação não está ligada à personalidade natural (PEREIRA, 2011). Quando há atuação da lei sobre o gestor privado, essa se dá no âmbito legal relacionado à atuação da empresa – e não, necessariamente, à atuação individual da pessoa física, de forma a atingir seus bens, por exemplo, congelando-os durante a investigação.

Como a atuação do gestor público se dá pela limitação do direito público, sua atuação é limitada tanto pela legislação como pela interpretação dos órgãos reguladores. Sua pessoa física pode ser diretamente responsabilizada à atividade de gestão, uma vez que sua atuação não influenciaria apenas a sociedade da empresa, mas a sociedade como um todo.

Essa limitação implica também maior insegurança jurídica. As amarras institucionais e jurídicas são consideravelmente menores para o gestor privado do que para o público. Há uma diferença considerável entre o âmbito do direito privado e o princípio da legalidade e da administração pública: enquanto o gestor privado pode fazer tudo o que não for impedido por lei, o gestor público deve seguir à risca o que é definido, respeitando-se ainda a interpretação vigente da lei.

Governança

Na administração de uma empresa estatal, as vontades do governo eleito influenciam as decisões, sendo que existem instituições governamentais criadas especificamente para fazer valer seus objetivos legítimos. O problema reside na utilização de instituições de Estado e sociedades de economia mista, para atingir objetivos transitórios e sem compensação.

Instituições de governo são órgãos que atendem aos objetivos de políticas de quem estiver ocupando cargos eletivos. Os ministérios, por exemplo, atuam como extensões do Poder Executivo. As instituições de Estado atuam, por sua vez, em defesa do interesse público e são externas ao governo; categoria em que se inserem as agências de regulação, por exemplo. A inserção das estatais nessas categorias não fica, no entanto, muito nítida.

O Decreto-lei 200, de 1967, que determina os tipos de empresas estatais ou com participação estatal, deixa claro que a autarquia é, de fato, uma instituição de governo. Empresas públicas e mistas, no entanto, passam a ter uma perspectiva limitante aos desejos do Executivo – a personalidade jurídica de direito privado, o que implica no fato de ambas terem de seguir regras específicas de balanço, de solvência, de comportamento no mercado e de terem estatutos bem definidos.

Ainda que a personalidade de direito privado não isole as empresas públicas e sociedades mistas da influência dos interesses do governo, esses princípios agem como barreiras. Em sociedades de economia mista, há um claro contraponto entre os interesses do governo e a própria razão de existência das empresas, uma vez que o direito dos acionistas minoritários deve ser respeitado.

Para tal, é fundamental que as instituições garantidoras dos direitos dos acionistas, a exemplo da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), funcionem de forma eficiente e independente. A nova Lei das Estatais³ determina o dever para com o interesse dos acionistas, de forma que estabelece, ao longo de 10 incisos, as boas práticas de governança, que variam do cumprimento do estatuto estabelecido à manutenção da governança e da transparência de dados.

Quanto às empresas públicas, há outra questão de legislação que imprime limitações à atuação do governo. A nova Lei das Estatais, no parágrafo 3º do artigo 1º, define que é papel do Estado determinar que os estatutos de atuação da empresa sejam circunscritos à lei em questão. Além disso, estabelece que as empresas públicas estão submetidas à Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e às normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre elaboração e escrituração de demonstrações financeiras, inclusive no que tange à obrigatoriedade de proceder à auditoria independente por auditor registrado nesse órgão.

A análise da Lei 13.303/16 mostra que as empresas públicas – e não apenas as sociedades de economia mista – devem seguir as boas práticas de mercado e, nesse sentido, a Lei atua como um instrumento de contenção de abusos, por parte do governo. Seu impacto, todavia, depende da independência de instituições como a CVM (para casos de sociedades mistas), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP) e Secretaria das Estatais (para empresas públicas).

A privatização age como barreira ao abuso, pois separa governo de estatais, que, na realidade, são patrimônio do Estado. Além disso, evita uma distorção do nosso sistema político, que é uso das estatais como fonte de compensações para coalizões políticas. O fato de empresas estatais serem tratadas como instrumento de partidos políticos demonstra que tais distorções serão muito difíceis de ser tratadas apenas dentro da esfera de gestão do Executivo. A privatização é uma saída para essas disfunções.

Regulação

O problema de captura política se reflete também nas agências reguladoras, onde executivos de empresas públicas intervêm, por vezes, politicamente. À medida que

3. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

se iniciou o processo de privatização, uma solução prática para preservar o interesse público foi a de criar as agências, que têm por objetivo conciliar a atuação da empresa, num contexto de falhas de mercado, com o interesse da sociedade.

O principal problema relacionado é de risco moral. Há um incentivo considerável para que as agências reguladoras sejam lenientes com as empresas estatais.

Apontar os equívocos das empresas públicas significa ressaltar os erros do Estado, e os reguladores também fazem parte da administração pública. Então, de certa forma, o Governo está se autorregulando, o que pode significar a ausência de regulação.

Restrições fiscais

O aspecto fiscal não deveria ser o principal argumento para privatizar, mas, no caso brasileiro, ele certamente é relevante. As dificuldades orçamentárias sempre se mostraram como forte justificativa para convencer os agentes políticos da necessidade de desestatização. Não obstante, a privatização não é panaceia para a consolidação fiscal e austeridade de gastos, que se fazem urgentemente necessários.

Há uma clara dificuldade quanto à manutenção do papel estatal em infraestrutura.

Para ampliar os investimentos, mantendo uma estrutura sã de redução de gastos⁴, as políticas de atração de capital privado devem ser repensadas. Não haverá mais espaço no orçamento para que o governo se responsabilize por metade dos aportes necessários para modernizar o setor, como tem feito nos últimos 15 anos. As melhorias necessárias, nos próximos anos, estarão alicerçadas nos investimentos privados.

Há uma questão microeconômica fundamental a ser tratada. As empresas estatais podem ser divididas entre empresas dependentes e empresas não dependentes do Tesouro Nacional. As empresas dependentes, por definição, necessitam de aportes do Tesouro para operar. Ainda que muitas delas simplesmente possuam um propósito social que não conceba lucro, geram peso fiscal considerável, em um país que necessita urgentemente mudar sua trajetória em direção a um superávit primário. O gasto com empresas dependentes foi de R\$ 15,1 bilhões, em 2016, e de R\$ 12,7 bilhões, em 2017. Isso não seria um problema, se fossem apenas empresas com propósito específico, sem a possibilidade de lucro, considerando que o orçamento é definido democraticamente pelo Congresso.

Mais preocupantes são os casos das empresas antes consideradas não dependentes, mas que de fato se tornaram dependentes. Em 2017, por exemplo, o setor financeiro e demais empresas receberam aportes acumulados de 3,631 bilhões de dólares, isso sem contar os aportes anteriores à Petrobras e à Eletrobras. De forma que, ao considerarmos

4. Incluindo as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela PEC do Teto de gastos em sua integridade.

o imperativo fiscal e o esforço dele decorrente, não é mais possível cobrir as despesas dessas empresas. A privatização se faz necessária, para que sobrevivam.

Eficiência

A questão da eficiência, corolário das questões anteriores, talvez seja a mais comumente associada à defesa da privatização. Isso se deve, em parte, a própria experiência dos cidadãos com os serviços públicos brasileiros, levando a muitos discursos políticos em prol da privatização. O argumento de que privatizar incrementa a eficiência das empresas já foi testado diversas vezes.

Uma das razões para tal é o uso de práticas modernas de gestão, que o setor público tem dificuldade em assimilar. As empresas grandes aumentam mais sua eficiência quando privatizadas do que as empresas pequenas, e a tendência é de as empresas privatizadas serem mais eficientes ao longo do tempo, inclusive com a redução da interferência política (VILLALONGA, 1999).

2 O CENÁRIO ATUAL PARA DESESTATIZAÇÃO NO BRASIL

O ambiente institucional em que se dá a privatização determina, em grande medida, seu resultado. Existe a necessidade de se melhorar o quadro regulatório brasileiro, de modo a garantir o interesse público, entendido como o conjunto de interesses difusos da sociedade, dos consumidores e ainda dos agentes que irão assumir os ativos estatais e se responsabilizar pelos serviços.

Em uma economia com forte presença do Estado, o processo de privatização depende ainda de legislação que regule a governança das empresas estatais, dificultando a captura política e eventuais privilégios que enviesem o ambiente competitivo em seu favor.

A Lei das Estatais e o Decreto 8.945/16 que a regula, amparados pelo Decreto-lei 200 de 1967 e o projeto de Lei das Agências Reguladoras, são novas peças de legislação, capazes de trazer maior segurança jurídica. No caso da Lei das Estatais, a legislação estabelece novos limites e boas práticas que qualquer tipo de empresa estatal deve cumprir.

A Lei não só trata das determinações fundamentais de operação das diferentes modalidades de empresas estatais, como também do regime societário das empresas públicas e sociedades mistas, licitações, contratos e fiscalização da sociedade e do Estado. É uma Lei modernizadora das relações das estatais com a sociedade e o mercado. O novo regime se tornará obrigatório em 30 de junho de 2018.

A Lei das Agências Reguladoras (PLS 52/2013) ainda se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados. Logo, não há um marco legal geral para as Agências. No caso brasileiro, as legislações sobre as agências foram criadas à medida que essas foram sendo constituídas. Deficiências regulatórias e jurídicas permitiram, em muitos casos, a captura política e a dominação das agências pelo Executivo, razão pela qual um marco regulatório se faz necessário, justamente para se evitar que a insegurança jurídica e a confusão institucional continuem amplificando as ineficiências de atuação

das agências. A Lei das Agências reforça o aparato regulatório, conferindo segurança e previsibilidade ao processo de privatização⁵.

Não é factível, no curto e no médio prazo, privatizar todas as estatais da União. O Observatório das Estatais da FGV mapeou 443 empresas estatais operando no Brasil, sendo 151 da União, 232 dos estados e 60 dos municípios. Entre as empresas ligadas ao Executivo federal, 18 são consideradas dependentes do Tesouro Nacional, ainda que as denominadas não dependentes também possam vir receber aporte de recursos dos contribuintes.

A primeira etapa de um processo de privatização é mapear quais empresas ainda devem permanecer nas mãos do Estado e definir prioridades. A motivação de privatizar deveria ser, em primeiro lugar, a de garantir a melhoria dos serviços, priorizando empresas cujas falhas são mais prejudiciais à população. Em segundo lugar, viriam as estatais que cumprem adequadamente sua função, mas que não têm disponibilidade de recursos para sustentar sua atuação⁶. Por fim, deveriam ser privatizadas as companhias que não se enquadram nos dois grupos, mas desempenham funções que não precisam ser executadas pelo Estado.

As empresas públicas que não forem privatizadas devem se adaptar às determinações da Lei das Estatais até 30 de junho de 2018. Para tal, a atuação dos órgãos de controle da União e dos entes subnacionais de fiscalização será de grande importância. Por ser uma legislação recente, cabe à sociedade monitorar as decisões da justiça que determinarão a jurisprudência que se fará presente por muitos anos.

Nas próximas seções, serão analisadas as prioridades e particularidades do processo de desestatização nos diferentes setores da infraestrutura (transportes, subdividido em portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e mobilidade urbana, energia elétrica e saneamento).

5. O processo para se criar um marco legal geral se iniciou com o PL 3.337/2004. Já o Acórdão 2.261/2011, do TCU, estabeleceu uma série de determinações e recomendações para melhorar a governança regulatória, isto é, com os dirigentes, como o estabelecimento de períodos de quarentena e políticas de rotatividade. Por determinação do Executivo, em resolução de 2013, estabeleceu-se que a prestação de contas das agências reguladoras deveria ser atributo do Senado, que decidiria sobre o comparecimento de dirigentes e ministros anualmente ao Congresso. O PLS 52/2013, em sua forma atual, torna o fomento à competição uma das competências das agências reguladoras e a uniformização de procedimentos entre as agências. Adiciona ainda diversos pontos fundamentais como a regulação do contato com as demais agências federais, inclusão de regras disciplinares para quadros superiores e requisitos para cargos de presidência e diretorias, como, por exemplo, experiência comprovada.

6. Sem recursos para direcionar a investimentos e manutenção elas tendem a tornarem-se inaptas no futuro.

2.1 Transportes

Garantir a locomoção de pessoas e bens é essencial para uma sociedade moderna, na medida em que ineficiências e falhas no sistema de logística de uma economia representam perdas econômicas e de bem-estar generalizadas. O bom funcionamento do sistema de transportes traz melhorias de qualidade de vida e ganhos de produtividade em todos os setores.

As propostas do setor de **transportes** se desdobram nos cinco modais: portuário, aeroportuário, rodoviário, ferroviário e mobilidade urbana. Há elementos comuns nas propostas. Primeiro, após transferir operações e ativos, devem-se liquidar estatais ineficientes, tais como as companhias Docas, a Valec ou a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Segundo, devem-se fazer concessões de projetos de interesse da sociedade, de forma a atrair investidores privados.

Portos

A Lei dos Portos (1993) e a Lei das Concessões (1995) levaram à descentralização da administração dos portos organizados, com os administradores assumindo a responsabilidade de promover a utilização mais eficiente das áreas localizadas no perímetro dos portos organizados, uma vez arrendados os terminais em operação. As Companhias Docas, entretanto, não foram bem-sucedidas na atração de investimentos, o que resultou em um baixo índice de novas licitações em portos públicos⁷.

A Nova Lei dos Portos (2013) mudou as regras de exploração de terminais privados (TUPs) fora dos portos públicos. Apesar de simplificar o processo de autorização de TUPs, a nova legislação também retomou o modelo de administração centralizador na Antaq e na Secretaria Especial de Portos (atual Secretaria Nacional de Portos do Ministério dos Transportes), em Brasília. Em 2017, foi aprovado o Decreto 9.048/17 (Decreto dos Portos), com o objetivo de atualizar os incentivos para a participação privada no setor, reduzindo a insegurança jurídica e estendendo prazos de concessões e arrendamento de contratos – firmados pela Lei de 1993 – além de contratos futuros. As novas normas possibilitam extensão das renovações dos contratos e, portanto, representam a presença prolongada do capital privado no setor.

As mudanças na legislação não contemplaram os 19 portos públicos, administrados pelas oito Companhias Docas da União. Essas companhias, historicamente, apresentam gestão precária e ineficiente, decorrente de interferências políticas, obstáculos legais e burocráticos nas tomadas de decisão, judicialização de contratos de obras e serviços e dependência de recursos da União.

7. Entre 2001 e 2012, foram feitas apenas 10 licitações de áreas novas em 34 portos públicos.

Com as restrições orçamentárias, as Companhias Docas receberam, nos últimos 14 anos, apenas 30% dos recursos previstos no Orçamento da União. Obras essenciais para o funcionamento efetivo do sistema, como dragagem de canais e bacias de evolução, são constantemente postergadas e paralisadas, tanto por conta de obstáculos em gerir eficientemente sob a atual legislação e sob os atuais sistemas de controle, como por conta da falta de recursos, o que acarreta prejuízos financeiros para os usuários, que têm suas operações portuárias comprometidas.

A privatização das Companhias Docas se tornou de fato o único remédio para corrigir as falhas das empresas, em sua maioria sujeitas ao poder de grupos de interesse, tanto das corporações quanto políticos. Ao mesmo tempo, praticamente todas as Companhias têm passivos e contingências (trabalhistas, ambientais), o que dificulta a definição de um modelo único de privatização.

O governo apontou para o início da desestatização com dois projetos: a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e a Companhia Docas do Maranhão (Codomar). A Codesa foi escolhida, por ter o menor passivo contingente entre as oito estatais, porém suas condições financeiras ainda são incertas.

O modelo de privatização a ser adotado, ainda sob estudo no BNDES, parece ser essencial para garantir a transferência à iniciativa privada de responsabilidades de investimento e gestão portuária. Além disso, para não comprometer o funcionamento dos terminais arrendados, os contratos já existentes devem ser sub-rogados ao novo administrador dos portos. Ao incluir a Codomar no Plano Nacional de Desestatização, o governo sinalizou um processo que levará à sua eventual liquidação, ainda em 2018.

Além de buscar maior eficiência administrativa e maior desoneração do Estado, com a privatização das Companhias Docas, deve-se dar continuidade e agilidade ao processo de renovação antecipada dos contratos de arrendamento e promover novas licitações, tanto de áreas ociosas nos portos públicos como pela adequação dos contratos de arrendamento pré-1993 (anteriores ao quadro legal vigente).

Depois da lei de 2013, as decisões sobre os processos de arrendamento passaram a ser tomadas exclusivamente pela Antaq, em Brasília. Entretanto, os processos de licitação são demorados, com a entrega de pouco mais de um arrendamento por ano, de acordo com a agência.

Sugere-se a transferência dessa função para o BNDES, que aparenta ter maior capacidade técnica e operacional para garantir o ritmo adequado para novas licitações, de modo a evitar os altos índices de ociosidade nos portos públicos. A viabilidade da recomendação, entretanto, é dependente de decisões políticas, que envolvem transferência de atribuições entre os dois órgãos.

Aeroportos

O setor aeroportuário brasileiro é dominado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero⁸ que administra e opera 60 aeroportos, 55 deles com participação integral⁹. Além disso, a empresa presta serviços de comunicações e controle de tráfego aéreo em suas instalações.

Em 2011, foi realizada a primeira concessão integral para o setor privado, com o leilão para construção e operação do Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante (RN). O processo teve continuidade com as concessões, em fevereiro de 2012, dos aeroportos de Guarulhos, Campinas e Brasília. Posteriormente, em 2014, foi realizado o segundo lote, contemplando os aeroportos do Galeão (Antonio Carlos Jobim) e Confins, em Belo Horizonte.

As privatizações no setor parecem ser bem-sucedidas – do ponto de vista do desempenho operacional dos aeroportos. A Tabela 1 sugere um salto qualitativo da percepção dos passageiros dos aeroportos concedidos em relação à gestão prévia da Infraero.

Apesar da maior eficiência de gestão e administração dos aeroportos privados, o modelo de concessão adotado nas rodadas anteriores foi prejudicial à Infraero, com a concessão de alguns dos aeroportos mais rentáveis do portfólio da empresa. Tal opção tornou os leilões mais atrativos para os investidores privados, mas teve efeito bastante adverso sobre a rentabilidade da estatal, já que os aeroportos concedidos, até 2016,¹⁰ representavam 53% do faturamento total da empresa¹¹.

Tabela 1 – Índice de Satisfação Geral dos Aeroportos Brasileiros (Escala de 1 a 5)

Aeroportos Privatizados	1º T 2013	2º T 2017	Δ (%)
Guarulhos	3,7	4,41	19,2
Viracopos	3,8	4,90	28,9
Brasília	3,6	4,58	27,2
Galeão	3,5	4,34	24,0
Confins	3,5	4,47	27,8
Média dos cinco	3,62	4,54	25,4
Média Geral*	3,86	4,39	13,8

*Quinze aeroportos responsáveis por 80% do total de movimentação de passageiros em aeroportos do país.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Anac.

O modelo de participação minoritária pela Infraero também favoreceu práticas inadequadas nas contratações de serviços, feitas pelas concessionárias. A Infraero,

8. Empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

9. Ela detém 49% dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Confins/MG e Galeão/RJ.

10. Aeroportos de Natal, Brasília, Campinas, Guarulhos, Confins e Galeão.

11. Relatório Anual 2015 – Infraero.

por deter 49% de participação no capital social dos cinco aeroportos leiloados, assume, em igual parcela, responsabilidades financeiras pelos investimentos, contratação de serviços, além de pessoal não absorvido pela nova concessionária. Ao mesmo tempo, a Infraero vem sendo investigada pelo TCU, por adotar postura omissa nas contratações de obras e serviços, caracterizados por custos excessivos.

Em 2017, foi realizada uma terceira rodada de concessões dos aeroportos de Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Florianópolis (SC) e Fortaleza (CE), cujo modelo implica a iniciativa privada assumir integralmente os aeroportos, comprometendo-se a realizar os investimentos necessários para sua modernização e expansão.

Dado o atual grau de oneração da Infraero, promover novos leilões sob as mesmas normas, mantendo apenas os aeroportos regionais tornaria a empresa estruturalmente deficitária e dependente de aportes do Tesouro.

Nesse contexto, a privatização dos aeroportos ainda administrados pela Infraero deve ser feita em blocos, com os vencedores dos leilões das concessões mais atraentes assumindo a operação dos aeroportos regionais, que atualmente são majoritariamente deficitários (ainda que possam deixar de sê-lo sob uma administração privada e operando em rede).

Com esse modelo, a trajetória provável é uma forte redução da participação da Infraero no setor ou mesmo a sua liquidação ao fim do processo, com a venda de seus ativos residuais, como a participação acionária nos cinco aeroportos.

Suas responsabilidades de tráfego aéreo poderiam ser transferidas para a Aeronáutica, sem perdas maiores para a gestão pública do setor.

Rodovias

O modal rodoviário é responsável por 61% da movimentação de cargas e pessoas no País¹². A participação privada nesse setor aumentou sua relevância, a partir do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe), lançado na década de 1990, que, nas suas três etapas, transferiu às operadoras privadas um total de 21 trechos de rodovias. O Programa precisa ser ampliado, a fim de viabilizar os investimentos necessários, sem que haja acréscimo do dispêndio público.

O modelo empregado nos últimos certames apresenta dificuldades. A primeira delas diz respeito à questão do escopo das concessões. A estratégia da terceira etapa foi a de impor uma agenda de grandes investimentos às concessionárias, responsáveis por duplicar os trechos até o quinto ano de concessão¹³, o que demonstrou ser pouco viável. A segunda dificuldade deriva da extensão média das rodovias concessionadas,

12. Anuário dos Transportes CNT, Brasília, 2017.

13. Com exceção da rodovia licitada na segunda fase da terceira etapa, a ECO 101, cujo contrato prevê a duplicação até o fim do contrato.

que foi de 787 km, quase o dobro da segunda etapa (410 km) e mais de três vezes o da primeira (247 km).

Essa mudança foi feita com o intuito de explorar as economias de escopo e escala associadas a trechos maiores, o que poderia refletir-se em pedágios menores. O aumento da extensão aumentou os requisitos de capital envolvidos na obra, limitando a competição na licitação e ameaçando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Trechos de grande extensão e elevadas exigências de investimento, em um período tão curto, limitam o universo de firmas capazes de tolerar essas condições, impondo-lhes fortes limitações à ampliação do programa. Erguem-se barreiras à entrada de novas firmas, diminuindo a quantidade de *players* dispostos a participar, limitando a competição na licitação e a amplitude potencial do programa. Ao mesmo tempo, reduz-se o universo de rodovias privatizáveis, uma vez que o volume de dispêndios exige um volume de tráfego que torne a operação economicamente viável com uma tarifa de pedágio razoavelmente baixa, respeitando o conceito de modicidade tarifária.

Há ainda uma barreira adicional, representada pela aparente dificuldade da ANTT em exercer o monitoramento e eventuais revisões contratuais dos diversos trechos sob sua tutela. Enquanto a Agência nacional conta com 87 analistas para monitorar 10 mil quilômetros de rodovias, a Artesp, agência reguladora de São Paulo, conta com 103 servidores, para monitorar 6.900 quilômetros concedidos.

Os obstáculos à expansão do programa poderiam, em princípio, ser contornados, a partir da adoção de modelos de concessão simplificados e do fortalecimento da ANTT. A princípio, não haveria barreiras ao repasse de trechos que demandam serviços de restauração e manutenção, iniciativa que seria instrumental para desonerar o Estado e prover uma estrutura de qualidade aos usuários. Tais rodovias exigiriam menos aportes das concessionárias, e os contratos poderiam ter uma duração menor – cerca de 10 anos – sem prejudicar seu equilíbrio econômico-financeiro. O Estado se beneficiaria da desoneração dos custos, os consumidores, com serviços de melhor qualidade, e o leilão se tornaria mais competitivo, pois apresentaria menores barreiras à entrada para firmas de tamanho médio, sejam operadoras, investidoras ou construtoras¹⁴.

14. Uma forma complementar de expandir os investimentos sob concessão seria utilizar o conceito de subsídios cruzados, para viabilizar a exploração de rodovias com menor tráfego, que demandem investimentos mais significativos. De fato, enquanto algumas das principais rodovias do País possuem um tráfego suficientemente robusto, a ponto de tornar sua exploração economicamente viável a partir da cobrança do pedágio, outros trechos, por não serem capazes de gerar receita suficientemente grande, não poderiam ser explorados. Assim, construir-se-ia um sistema central de arrecadação, que angariaria os fundos que excedessem a remuneração-alvo prevista em contrato dos trechos superavitários, e utilizar-se-iam esses recursos para financiar o déficit nas rodovias menores. Dessa forma, poder-se-ia ampliar o programa de privatizações para trechos que anteriormente não seriam capazes de se autofinanciar, a partir de uma taxa de pedágio sustentável.

Ferrovias

O final do século XIX marca o início do processo de construção e exploração das estradas de ferro no Brasil, com as concessões de projetos pelo Governo Federal, sob a égide da economia cafeeira. A estratégia, que envolveu retirar o risco de demanda para o investidor, atraiu capitais privados ingleses e se mostrou muito onerosa para o Tesouro.

A rede ferroviária foi eventualmente estatizada na sua quase totalidade. Posteriormente, em 1957, constituiu-se a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA, com a consolidação de 18 ferrovias regionais, sendo que, em 1971, mais cinco estradas de ferro foram agregadas, dando origem à Ferrovia Paulista S.A – Fepasa. À RFFSA foi atribuída a supervisão dos serviços, coordenação dos preços e custos e a implementação de políticas do setor ferroviário. Entretanto, o reajuste das tarifas abaixo da inflação, a interferência política e a baixa eficiência de gestão comprometeram a saúde financeira da RFFSA, obrigando-a a fazer volumosos aportes públicos, para cobrir os prejuízos.

O processo de desestatização em 1996-98 envolveu um conjunto de sete concessões: seis malhas, referentes à RFFSA e uma relativa à Fepasa. Como pode ser observado na Tabela 2, a administração privada levou a melhorias significativas nas linhas férreas nacionais. Ao mesmo tempo em que o volume transportado cresceu a uma taxa de quase 6% ao ano, o número de acidentes diminuiu, em média, 10% a.a.¹⁵. Esses avanços não podem ser dissociados do aumento nos investimentos no setor, que passaram de R\$ 350 milhões, em 1997 para R\$ 5,9 bilhões, em 2016 (a preços correntes).

Tabela 2 – Indicadores do Sistema Ferroviário Brasileiro, 1997 - 2016

	1997	2001	2016	CRESCIMENTO MÉDIO A.A. 1997-16 (%)
Volume Transportado (bilhões de TKU)	123	162	375*	6%*
Acidentes (nº de acidentes/ milhão trem.km)	80	49,1	10,5	- 10
Investimentos (R\$ bilhões)	0,35	0,81	5,90	16

*Dados referentes a 2017.

Fonte: ANTT e Fleury (2012); cálculos próprios.

Como avançar na direção de um novo ciclo de investimentos e expansão da malha ferroviária no País? A opção de utilizar recursos do governo por meio

15. Há de se considerar que essa estimativa subestima a verdadeira redução no número de acidentes, pois, até 2010, a ANTT só considerava os acidentes graves.

da Valec se esgotou, com significativo ônus para o Estado. Em 2008, o governo federal reestruturou a Valec¹⁶ visando ampliar a malha¹⁷. Desde então, os aportes do Tesouro financiam 99% dos gastos da empresa. A decisão de viabilizar grandes empreendimentos ferroviários com dinheiro público foi um erro estratégico, considerando a capacidade de execução da Valec, sua captura por interesses políticos e as limitações de natureza fiscal.

O único trecho operacional da Valec é o tramo Norte da Ferrovia Norte-Sul (FNS), a ser concedido juntamente com o tramo Sul, em grande medida já construído. O outro empreendimento da estatal é a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), que o governo federal também pretende privatizar, apesar da baixa probabilidade. **A Valec está se desfazendo de todos seus ativos em construção ou operação¹⁸, sem os quais não há razão para mantê-la. Deve, portanto, ser liquidada.**

Construir uma ferrovia *greenfield* demanda grande volume de capital e somente se viabilizaria economicamente enquanto PPP, com elevados aportes do Estado, o que está fora do horizonte, mesmo de planejamento.

A alternativa viável, se bem desenhada e executada, é associar novos investimentos tanto de modernização, reativação quanto de construção de novos trechos, quando da renovação antecipada das concessões. É essencial que os novos contratos tenham como objetivo tanto viabilizar investimentos como garantir efetivo direito de passagem e compartilhamento da malha (previsto em edital), para ampliar a competição no setor. Ao mesmo tempo, a renegociação e renovação dos contratos devem ganhar celeridade, pela melhor interlocução do TCU com a ANTT.

Mobilidade Urbana

Mudanças demográficas e no padrão de consumo têm pressionado as condições de mobilidade nas grandes cidades brasileiras. Viana e Young (2015), com dados do Censo de 2010, estimam perdas anuais de 1,3% a 2,6% do PIB. Há duas questões fundamentais: primeiro, como financiar os investimentos em mobilidade; segundo, como operar de forma eficiente o sistema de transportes no tecido metropolitano.

No âmbito da operação, é essencial a implantação de um sistema de bilhete único, multimodal e de âmbito metropolitano.

Ainda estamos distantes das melhores práticas. Quanto aos investimentos, os governos direcionaram, em anos recentes, um volume crescente de recursos para

16. Criada em 1972 para auxiliar a Vale na construção da Estrada de Ferro de Carajás.

17. Por meio da Lei 11.772 de 2008.

18. As participações da Valec na Transnordestina e na Ferroeste podem ser transferidas para a União. Já a elaboração de novos projetos pode ficar a cargo da Empresa Brasileira de Planejamento e Logística (EPL).

a mobilidade urbana, com base num modelo de expansão baseado, quase que exclusivamente, em recursos públicos. Esse modelo parece ter alcançado seu limite, tanto por problemas de gestão e atrasos nas obras, decorrentes da ineficiência do setor público, como pelo fato de o Estado contar com recursos muito limitados para realizar as melhorias necessárias no setor.

Atrair o capital privado não é uma tarefa trivial, pois os sistemas de transporte coletivo costumam ser deficitários, e geralmente envolvem subsídios, ao menos no âmbito do investimento (FRISCHTAK & DAVIES, 2015). Afinal, o transporte público deve atender à população de baixa renda, sem comprometer parte significativa do orçamento familiar¹⁹ ou as finanças públicas. É essencial que a operação seja conduzida de forma eficiente, minimizando os aportes públicos – e que sejam buscadas novas formas de financiar os investimentos necessários.

Mesmo não sendo uma atribuição da União, o governo federal se faz presente nos sistemas de transporte público de sete regiões metropolitanas do Brasil: Belo Horizonte, Recife, Natal, João Pessoa, Maceió, Fortaleza e Porto Alegre.

O governo atua indiretamente por meio de duas estatais: a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb). Ambas faziam parte da antiga RFFSA, mas não foram privatizadas juntamente com o restante da malha ferroviária.

As duas empresas – CBTU e Trensurb – se caracterizam por baixos padrões de eficiência e elevado grau de dependência do Tesouro para cobrir seus gastos (respectivamente 85% e 78%, em 2016), acumulando, em conjunto, até aquele ano, R\$ 6,567 bilhões em prejuízos, sendo que a CBTU apresentava patrimônio líquido negativo de R\$ 387 milhões. Apenas em 2016, foram empenhados R\$ 1,11 bilhão para cobrir os gastos das duas empresas, que não foram capazes de melhorar o transporte coletivo urbano das regiões onde atuam.

Por serem altamente deficitárias as receitas operacionais da CBTU e da Trensurb, em 2016, cobriram, respectivamente, 26,2% e 44,4% das despesas, em contraste, por exemplo, com 132,6% para a Supervia, concessionária dos trens suburbanos da Rede Municipal do Rio de Janeiro. Os investimentos dessas estatais, naquele ano, foram integralmente dependentes de transferências e executados apenas parcialmente (em contraposição ao programa de investimentos da Supervia, que segue o previsto, acumulando o total de R\$ 1.293 milhões em 2011-16, dos quais R\$ 112 milhões em infraestrutura, segurança de via e reforma de estações).

19. Segundo cálculos do Banco Mundial, se os custos com transporte superarem 15% da renda familiar, o transporte público perde sua atratividade.

A proposta é de conceder as malhas da CBTU e da Transurb, liquidando-as após um período de transição. Ao mesmo tempo, é necessário melhorar o planejamento e a gestão dos sistemas – e fazer uso de fontes alternativas de financiamento –, de modo que à concessão dos ativos da CBTU e da Transurb, se possam agregar investimentos complementares.

O financiamento de infraestrutura e segurança da via, a aquisição/reforma de material rodante ou ainda a expansão da malha pelo operador devem alicerçar-se tanto em estruturas tarifárias realistas (a politização do processo decisório levou a que tanto a CBTU como a Transurb tivessem tarifas defasadas e sem aumento – no caso da CBTU desde 2003 em três sistemas e, em 2012 e 2013 nos demais e no caso da Transurb, desde 2008), como em uma política de crédito de longo prazo (como já ocorre no caso do BNDES), além de novas formas de mobilizar recursos.

A primeira iniciativa consiste em *transferir recursos dos usuários de transporte individual para investimentos em mobilidade urbana*. Entre as possibilidades, destacam-se a cobrança de estacionamento e a implantação de pedágios urbanos.

A segunda iniciativa seria *capitalizar a valorização imobiliária decorrente dos investimentos no setor e melhor utilizar as estações e seu entorno, como fulcro de empreendimentos de comércio, serviços e habitação*. Uma das consequências de melhorias no sistema de transporte urbano é a valorização imobiliária das regiões conectadas por esse serviço. A construção de uma nova estação de metrô faz com que as áreas do entorno sejam valorizadas. Esse ganho, decorrente dos investimentos em mobilidade urbana, é apropriado pelos proprietários de terrenos e imóveis.

Poder-se-ia incluir, nos projetos de mobilidade urbana, o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários nos terrenos das concessionárias. Uma opção seria a construção de prédios comerciais sobre as estações de metrô ou trem, assim como – desde o projeto conceitual – conceber as estações de forma a integrar a logística de passageiros aos requisitos de zonas comerciais ou shoppings, prática adotada em diversos países.

Um empreendimento de mobilidade urbana, no qual o operador possa contar com receitas oriundas das tarifas, da valorização imobiliária, do uso inteligente do espaço criado e de cobranças sobre transporte individual, torna-se atrativo para investidores privados. É imperativo que esses recursos não sofram desvio de finalidade. Para tal, recomenda-se que, no contrato de concessão, essas fontes de financiamento sejam diretamente associadas ao serviço de transporte. Vale notar que a receita das passagens tende a se aproximar do custo operacional e investimentos essenciais, razão pela qual qualquer recurso adicional pode e deve ser direcionado para a expansão do sistema.

2.2 Energia Elétrica

No setor elétrico, a privatização da Eletrobras é a prioridade, passo essencial para a sobrevivência da empresa. A privatização deve ser levada a cabo enquanto *holding* integrada por empresas e sociedades com ativos operacionais – e não enquanto conjunto independente de empresas regionais de geração e transmissão de energia.

As razões de privatizar já foram discutidas, mas vale voltar a sublinhar:

- **Mudar a governança**, para evitar a captura política da empresa e consequente destruição de valor.
- **Dotar a gestão da empresa de autonomia decisória**, sujeitando a regras do direito privado e garantindo autoridade aos gestores, para reagirem, em tempo hábil, aos desafios de mercado.
- **Sustentar o investimento no médio e longo prazo, com base em preços ou tarifas economicamente justificadas**, não sujeitas a interferências políticas.

A questão central é o modelo de privatização. Há basicamente duas estratégias: privatizar a Eletrobras, enquanto *holding* de empresas operacionais (opção do governo expressa pelo PL enviado ao Congresso em Janeiro de 2018); ou desconstituir a *holding* e privatizar as empresas de acordo com algum critério de regionalização elétrica ou no âmbito de bacias hidrográficas.

Há elementos sobre os quais há relativa convergência:

- **O imperativo de privatização das seis distribuidoras da Eletrobras por um valor nominal e o compromisso de investimento de R\$ 7.8 bilhões em cinco anos, para melhorar a qualidade de serviços** (já aprovado em AGE²⁰ de 8/2/2018). Essas empresas, assumidas em 1999 para serem imediatamente privatizadas, não o foram, gerando destruição maciça de valor (prejuízos acumulados de mais de R\$ 23 bilhões) e utilização predatória para acomodar interesses regionais – um modelo representativo do fenômeno da captura. A Eletrobras irá assumir o passivo de R\$ 19,7 bilhões e um ativo regulatório contingente de R\$ 8,48 bilhões (sob a forma de créditos contra fundos setoriais).
- **A venda de participações minoritárias em 74 sociedades de propósito específico (SPEs) em geração eólica e de transmissão**, avaliadas em cerca de R\$ 4 bilhões, tendo por objetivo reduzir o endividamento da empresa. Muitas das SPEs foram constituídas em um contexto de forte ingerência política na empresa, cujas obrigações e contingências têm efeito econômico adverso.

20. Assembleia Geral Extraordinária.

- **A separação e não privatização de Itaipu Binacional e Eletronuclear**, por conta de obrigações no âmbito de tratado internacional e dispositivo constitucional, respectivamente. O governo planeja uma nova estatal, que compreenderá essas duas empresas, com a função de desenvolver projetos hidrelétricos binacionais.
- **A necessidade de assegurar que as atividades da Eletrobras, às quais se confere o caráter de bem público, tenham recursos alocados e financiados** (a exemplo do Procel, ou ainda da regularização de cursos d'água, como no caso do Rio São Francisco), ou ao menos que gerem forte externalidades (retornos sociais maiores que retornos privados, a exemplo do programa Luz para Todos).

Há um conjunto de condições precedentes à privatização, que dizem respeito, fundamentalmente, à resolução das questões relativas aos passivos gerados pelo déficit de geração hídrica (GSF) nos contratos do mercado livre²¹; à “descotização” das 14 hidrelétricas da empresa; e à definição do prazo de pagamento das indenizações referentes aos ativos de transmissão não amortizados, ambos resultantes do fato de a Eletrobras ter aderido aos termos da MP 572 (na época, possivelmente, um caso de abuso do controlador). Nesse sentido, há um número de questões de grande complexidade que necessitam ser resolvidas previamente à privatização, independentemente do modelo adotado.

Quanto ao modelo, foi feita uma clara escolha: desestatizar por meio de um aumento de capital, que dilua a posição do governo e que abra mão do controle da empresa. Nessa alternativa, a Eletrobras se torna uma “corporation”, sem um controlador definido e sujeita às regras de governança e atuação no mercado da legislação e da CVM (assim como da SEC, empresa com ações transacionadas na bolsa de NY), assim como de uma ação de classe D especial (*golden share*).

A analogia mais próxima a esse modelo foi a privatização da Embraer e da Vale (então Vale do Rio Doce) nos anos 1990, ainda que as empresas tenham se tornado efetivas “corporations” anos depois, transitando por uma fase em que havia de fato um grupo de controle (no caso da Vale, concentrado na Valepar). A alternativa de desfazer a *holding* e/ou privatizar as partes seria análoga à privatização isoladamente ou em blocos das empresas da Siderbras, RFFSA e Telebras.

Há ganhos e perdas nas duas abordagens. A maior vantagem da desconstituição da *holding* e reestruturação dos ativos da Eletrobras seria possibilitar uma reorganização do setor em torno de novas bases, possivelmente alicerçadas numa visão regional

21. Em 9 de Fevereiro de 2018, o Ministério de Minas e Energia enviou à Presidência minuta de projeto de lei do novo marco legal do setor elétrico, que trata, entre outros, do GSF, (retirando-o da geração fora da ordem de mérito e levando em consideração restrições no escoamento de energia) e do cronograma de abertura do mercado livre de energia para todos os consumidores.

integrada, consistente com as tendências contemporâneas de descentralização da geração e sua aproximação física com os centros de carga, reduzindo o transporte de blocos de energia por grandes distâncias.

O maior problema inerente a essa abordagem seria a complexidade e o tempo para transitar de um desenho aproximado para um modelo de setor com os incentivos econômicos corretos, evitando deslocamentos inter-regionais de recursos e contando com forte aderência ao interesse público. No limite, esse seria um trabalho de vários anos, podendo inviabilizar a privatização da Eletrobras, que, com toda a probabilidade, teria de ser privatizada em partes como um “single undertaking”, em que os agentes teriam de estar seguros do resultado final, antes de optarem por um ou outro ativo, o que aumentaria o grau de complexidade do processo.

O custo da opção do governo é assim claro: abre-se mão no momento de um redesenho estrutural do setor, mas se ganha em velocidade e factibilidade. Ganham-se ainda os benefícios já discutidos da privatização, que são muito significativos. Nesse caso o aforismo “o bom é inimigo do ótimo” parece se aplicar. Diferentemente do setor aeroportuário, cujo redesenho é o de menor complexidade (ainda que não trivial), ou mesmo do setor de telecomunicações há cerca de duas décadas, uma reorganização do setor elétrico, com os interesses envolvidos, enfrentaria obstáculos talvez insuperáveis num horizonte de tempo previsível. A opção do governo, expressa no Projeto de Lei, seria assim a mais recomendável.

Finalmente, a privatização de ativos em setores regulados, deve, necessariamente, ser acompanhada do reforço das agências reguladoras – no caso a ANEEL, além da ANP (no que diz respeito ao gás natural). Além disso, para as estatais que não serão privatizadas – a exemplo da Itaipu Binacional e da Eletronuclear – é fundamental que a nova Lei das Estatais seja refletida nas indicações para cargos relevantes e no estatuto (com restrições, no caso de Itaipu), independentemente do modelo adotado.

2.3 Saneamento

Bons sistemas de distribuição, coleta e tratamento de água e esgoto estão associados a melhores condições de saúde²², preservação ambiental, crescimento e desenvolvimento econômico e social (HUTTON e HALLER, 2004; TEIXEIRA e PUNGIRIM, 2005; ITB, 2017). Por essa razão, saneamento é um setor que apresenta fortes externalidades positivas de consumo.

22. De acordo com Roberto Medronho, Diretor da Faculdade de Medicina da UFRJ, o modo mais eficiente de controle da febre amarela (urbana) é o saneamento básico.

O Brasil apresenta indicadores de cobertura de água – e principalmente de coleta e tratamento de esgoto – inferiores aos de outros países de renda média. Dominado por empresas estaduais, com participação relevante de autarquias municipais e operadores privados, os avanços observados nas últimas três décadas foram muito lentos. Ainda que haja empresas estaduais com um bom desempenho – entre as quais a Sabesp²³ – a maioria das empresas estaduais e autarquias municipais não são capazes de responder à demanda da população e não cumprem com suas obrigações contratuais ou regulatórias.

Ao mesmo tempo, há interesse tanto de incumbentes como de entrantes privados no setor, ainda que a insegurança jurídica (associada ao rompimento de contratos por prefeituras) e a incerteza regulatória (dada a fragilidade de muitas agências estaduais e municipais, quando presentes) dificultem o processo.

O BNDES iniciou um programa que tem como objetivo ampliar a participação privada no setor, inclusive por meio de modelagens que contemplam a assunção de determinados serviços, territórios ou mesmo eventual privatização de companhias estaduais de saneamento. Dos 17 estados que inicialmente demonstraram interesse em participar do programa, 8 contrataram os estudos, sendo que Roraima está em fase de contratação. As empresas estaduais – mesmo aquelas que funcionam distantes das melhores práticas – são de clara relevância política para as administrações estaduais e, junto com as corporações de funcionários, tendem a se opor à maior participação privada, exceto marginalmente, o que explica em parte as desistências e a baixa probabilidade de se avançar ainda em 2018.

A prioridade seria dar maior dinamismo ao programa do BNDES, reformular o marco regulatório e aprofundar o diálogo com os estados, para voltar a atrair um número maior de empresas para um processo de efetiva abertura ao setor privado.

A Tabela 3 indica a necessidade e potencial de privatização de saneamento no País, sob a ótica das empresas estaduais. Nas suas primeiras três colunas, a Tabela especifica as companhias estaduais de saneamento de acordo com os seus indicadores operacionais²⁴, com destaque para o atendimento de água e tratamento de esgoto. A quarta coluna apresenta uma estimativa do tamanho do mercado não explorado, ou seja, o potencial adicional de receita por ano, caso se atendesse a toda a demanda. Esse indicador pode ser interpretado como o retorno anual dos investimentos em universalização, que constitui uma medida da atratividade desse empreendimento para um investidor privado.

23. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

24. Atendimento de água, coleta de esgoto e tratamento.

Na Tabela 3, também estão destacadas as empresas que fazem parte do programa de desestatização do BNDES. Se os estudos necessários para sua desestatização já foram contratados, elas estão em laranja; se ainda estão em fase de contratação, elas estão em azul.

A maior parte das empresas que aderiram ao programa do BNDES de fato está entre aquelas que apresentam os piores indicadores operacionais, ou seja, onde essa intervenção é mais necessária. Todavia, os estados interessados também tendem a possuir um mercado potencial pouco atrativo. Para equacionar essa questão, será preciso aumentar os retornos esperados, via mudança na política tarifária, ganhos de produtividade ou de aportes do setor público²⁵.

Da Tabela 3, infere-se também que será relativamente mais fácil encontrar investidores privados interessados para a Cedae (RJ), Compesa (PE) e Cagece (CE), com um mercado potencial de, respectivamente, R\$ 1,1 bilhão, R\$ 465,7 milhões e R\$ 436,7 milhões ao ano. Para as demais, provavelmente será necessário um modelo de desestatização consistente, com mercados potenciais menores de R\$ 100 milhões/ano, inclusive via consorciamento.

Cabe mencionar algumas empresas adequadas para o programa, mas que ainda não fazem parte neste momento:

- Em Minas Gerais, a Copasa, em conjunto com sua subsidiária, a Copanor, tem um mercado não explorado de quase R\$ 600 milhões ao ano, suficiente para atrair o setor privado. Além disso, no nordeste do estado, apenas 28% da população têm acesso à água, enquanto apenas 33% do esgoto é tratado.
- Na Bahia e em Goiás, os serviços ainda estão distantes da universalização. Enquanto, no primeiro estado, o atendimento de água só atinge 77% da população e o índice de tratamento é de 39%, no segundo, os mesmos indicadores são, respectivamente, de 85% e 47%. Como ambos os estados contam com um mercado potencial significativo de, respectivamente, R\$ 734,5 e 386,8 milhões, há possibilidade de atrair o setor privado, para executar os investimentos necessários.
- A Corsan (RS) cobra a maior tarifa média pelos seus serviços em um dos estados mais ricos do país, mas só trata 10% do esgoto produzido. Como resultado, o mercado não explorado no Rio Grande do Sul é o sexto maior do país, o que viabilizaria os investimentos privados. Além disso, há espaço significativo para reduzir o custo por funcionário da empresa, que foi de R\$ 153,5 mil em 2015.

25. Que podem ocorrer por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Tabela 3 – Ranking das Companhias Estaduais de Saneamento, 2015

Indicadores Operacionais ²⁶		Atendimento de Água (em %)		Tratamento de Esgoto (em %)		Mercado Não Explorado (Em R\$ milhões de 2015) ²⁷	
1º	CAESB (DF)	CAESB (DF)	95	CAESB (DF)	82	CEDAE (RJ)	1.099,6
2º	SABESP (SP)	SABESP (SP)	95	SABESP (SP)	68	SABESP (SP)	844,7
3º	SANEPAR (PR)	SANEPAR (PR)	91	SANEPAR (PR)	62	EMBASA (BA)	732,4
4º	COPASA (MG)	CEDAE (RJ)	86	CAER (RR)	57	COPASA (MG)	565,1
5º	SANEAGO (GO)	SANEAGO (GO)	85	COPASA (MG)	51	SANEPAR (PR)	501,5
6º	CAER (RR)	COPASA (MG)	84	SANEAGO (GO)	47	CORSAN (RS)	490,3
7º	CEDAE (RJ)	CAERN (RN)	81	CAGEPA (PB)	47	COMPESA (PE)	465,7
8º	CAGEPA (PB)	DESO (SE)	80	EMBASA (BA)	39	CAGECE (CE)	436,7
9º	EMBASA (BA)	CASAN (SC)	80	CEDAE (RJ)	38	SANEAGO (GO)	386,8
10º	DESO (SE)	CORSAN (RS)	80	COPANOR (MG)	33	CASAN (SC)	235,0
11º	CESAN (ES)	CAER (RR)	79	CAGECE (CE)	29	CESAN (ES)	226,1
12º	CAERN (RN)	SANESUL (MS)	78	CESAN (ES)	27	CAEMA (MA)	207,6
13º	CAGECE (CE)	CAGEPA (PB)	77	CAEMA (MA)	25	CAGEPA (PB)	176,9
14º	COMPESA (PE)	EMBASA (BA)	77	COMPESA (PE)	25	CAESB (DF)	169,1
15º	CASAN (SC)	CESAN (ES)	77	DESO (SE)	22	CAERN (RN)	142,4
16º	SANESUL (MS)	COMPESA (PE)	74	CAERN (RN)	21	AGESPISA (PI)	127,6
17º	COPANOR (MG)	CASAL (AL)	73	SANESUL (MS)	20	COSANPA (PA)	126,2
18º	CAEMA (MA)	AGESPISA (PI)	67	CASAN (SC)	18	SANESUL (MS)	106,6
19º	CASAL (AL)	CAGECE (CE)	59	CASAL (AL)	18	CASAL (AL)	105,6
20º	CORSAN (RS)	ATS (TO)*	58	DEPASA (AC)	13	DESO (SE)	105,0
21º	DEPASA (AC)	CAEMA (MA)	47	CAESA (AP)	13	CAERD (RO)	88,9
22º	AGESPISA (PI)	DEPASA (AC)	43	AGESPISA (PI)	12	CAESA (AP)	31,9
23º	CAESA (AP)	COSANPA (PA)	38	CORSAN (RS)	10	DEPASA (AC)	31,1
24º	CAERD (RO)	CAERD (RO)	35	CAERD (RO)	1	CAER (RR)	19,0
25º	COSANPA (PA)	CAESA (AP)	34	COSANPA (PA)	0	COPANOR (MG)	16,2
26º		COSAMA (AM)*	31			ATS (TO)*	13,6
27º		COPANOR (MG)	28			COSAMA (AM)*	3,1

Contrataram estudos para ampliar a participação privada no setor.

Fase de contratação de estudos para ampliar a participação privada no setor.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SNIS.

* Prestam apenas serviços de água.

26. Ranking sintético, que considera o desempenho das empresas nos indicadores de Atendimento de Água, Coleta de Esgoto e Tratamento de Esgoto.

27. A partir da multiplicação da receita média por pessoa pela população sem acesso aos serviços, considera-se a política tarifária vigente no ano base.

A possibilidade de lucros futuros não é suficiente, por si só, para atrair o investidor privado; é preciso criar um ambiente institucional, cuja receita não possa ser expropriada. Para tal, é imperativo que se conte com uma agência reguladora independente, capaz de garantir os termos firmados com o governo e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Um dos problemas no setor de saneamento é a ausência de um sistema institucional bem definido. A Constituição de 1988 elegeu os municípios como responsáveis pela provisão de saneamento básico, considerado um tópico de interesse prioritariamente local (BARROSO, 2002). Todavia, a autonomia para conceder os serviços de água e esgoto só foi garantida às prefeituras pela Lei das Concessões de 1995²⁸. Além disso, os contratos com os prestadores só poderiam ser firmados, ou mesmo renovados, após uma licitação, que deveria estar aberta para operadores privados.

Tanto a Constituição quanto a Lei das Concessões foram omissas em relação à regulação dos serviços, o que só foi alterado por meio da Lei 11.445/2007, que estabeleceu uma política nacional de saneamento básico. A Lei determina que os municípios necessitam definir o ente responsável pela regulação, o qual há de gozar de independência decisória. Para tal, é imperativo legal que o regulador tenha autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Esse modelo, no qual cada município escolhe quem vai regular os serviços de saneamento básico, apresenta problemas de conflito de interesse. Primeiro, sendo o regulador uma autarquia de pequeno porte, ficaria muito suscetível a pressões, seja dos prestadores (privados ou estatais), seja dos políticos, seja, até mesmo, da população. Além disso, em mais de 40% das cidades, são as prefeituras que fornecem, direta ou indiretamente, os serviços de saneamento, o que acaba criando uma situação de claro conflito de interesse.

A maior parte dos municípios que delegaram os serviços de saneamento básico para companhias estaduais ou empresas privadas definiu um ente regulador municipal ou delegou a responsabilidade a agências de regulação estaduais. Apesar de o número de municípios com serviços regulados ter crescido de 853, em 2009 para 2.746, em 2014, as agências não apresentam características essenciais para sua autonomia administrativa²⁹. Uma alternativa em discussão é criar diretrizes regulatórias a partir de uma agência reguladora federal. O atendimento dessas diretrizes pelas agências reguladoras locais e estaduais seria uma condicionante para o acesso aos recursos federais (Ministério das Cidades, Caixa Econômica e BNDES).

28. Lei 8.987/95.

29. Em uma amostra de 27 agências municipais e estaduais, 25 se vinculavam a alguma secretaria de Governo, sendo 24% dessas diretamente submetidas ao gabinete do chefe do Poder Executivo (municipal ou estadual) de acordo com Diagnóstico Setorial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Mais de metade não tinha nenhum funcionário no quadro próprio, dependendo de que outros órgãos cedessem os seus funcionários: das agências pesquisadas, 13% dos funcionários em agências municipais e 16% dos funcionários em agências estaduais eram cedidos de outros órgãos públicos. O estudo sugere ampla possibilidade de intervenção do Poder Executivo no processo regulatório.

2.4 Telecomunicações

Em 1998, o sistema Telebras foi privatizado, tendo por referência a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Pode-se afirmar que foi um processo muito bem sucedido, que possibilitou o acesso dos brasileiros a serviços modernos, a preços competitivos. À época, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPQd) da Telebras se tornou uma fundação de direito privado, com atuação relevante (a exemplo da conversão da TV analógica em digital).

Em 2007, a Telebras foi inicialmente reativada, enquanto empresa gestora dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), e posteriormente – em 2010 – como empresa operacional para gerir o Plano Nacional de Banda Larga, lançado no mesmo ano, cujo objetivo era universalizar o acesso à banda larga até 2014. Não há evidência, até meados de 2018, de que a empresa tenha atingido esse propósito.

A partir de 2011, a empresa investiu na infraestrutura de rede e na construção e lançamento de um satélite para uso civil e militar³⁰. O objetivo era garantir a universalização do acesso à banda larga, com a instalação de estações receptoras e a distribuição do sinal por pequenos provedores locais, chegando às comunidades mais remotas, cuja renda e poder aquisitivo não justificassem o investimento em fibra por longas distâncias.

De modo geral, não apenas o desempenho financeiro da Telebras reflete sua natureza de empresa de economia mista (Tabela 4), mas algumas evidências indicam que, por estar sob o controle do Estado, a Telebras se submete aos problemas já indicados neste trabalho³¹. A título de ilustração, a Empresa teve sete presidentes em oito anos, o que aponta para problemas de gestão e uso político.

A empresa está submetida a regras que a engessam, tanto na contratação quanto na demissão de funcionários, além de promover aumentos salariais, incompatíveis com uma empresa dependente dos recursos do Tesouro, que somaram R\$ 1,9 bilhões

30. Nos últimos cinco anos, foram investidos pela Telebras R\$ 2.137 milhões (em valores de 2017) no chamado Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), que busca prover autonomia de comunicação à União, mais além da universalização da banda larga. No entanto, os valores divulgados indicam o total de 2,8 bilhões de reais, pois uma parte complementar dos gastos foi proveniente do Ministério da Defesa. A vida útil do satélite é por volta de 18 anos, tempo em que se deveria recuperar o valor do investimento. A Telebras se propôs a leiloar bandas de dados e a utilização do satélite, no que fracassou devido aos altos custos e à existência de concorrentes mais competitivos que buscam entrar no mercado nacional, além das incertezas jurídicas – geradas, inclusive, pelos valores fixados pelo Plano Nacional de Banda Larga. Mais recentemente, o contrato para o uso do satélite pela empresa americana Viasat, que ganhou isoladamente concorrência da Telebras, foi suspenso pela 1ª Vara do TRF.

31. O Ministério do Planejamento considera a Telebras uma empresa não dependente, isto é, seu regime jurídico não prevê a obtenção de recursos do Tesouro Nacional. Na prática, entretanto, vem recebendo aportes significativos.

(em valores correntes)³². Por fim, suas iniciativas estão sujeitas a questionamentos, seja no âmbito da eficiência com que conduz seus investimentos,³³ seja no que diz respeito a padrões com que conduz as contratações de serviços, entre outros.

Tabela 4 – Telebras - Balanço simplificado e aportes do Tesouro (2011-2017)

(Valores Constantes - R\$ milhões 2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Operacional Líquida	98,713	93,340	40,120	178,930	49,814	57,879	73,293
Custos e despesas operacionais	75,813	94,087	121,236	286,675	182,769	201,542	250,953
Pessoal	11,000	12,193	41,270	50,620	54,367	70,810	83,457
Serviço de terceiros	7,697	11,749	31,397	134,050	65,686	66,925	62,884
Investimentos	76,200	140,100	298,840	1077,651	660,374	329,904	315,000
Investimentos no satélite SGDC	0	1,5	92,070	884,821	617,710	276,171	265,100
Lucro (Prejuízo)	-66,522	55,985	-180,390	-143,229	-260,583	-279,703	-243,817
Aporte do Tesouro (AFACs)*	...	...	232,962	328,665	386,812	732,257	216,800

Fonte: Relatórios Administrativos da Telebras; "Aspectos Fiscais do Relacionamento do Tesouro Nacional com suas Participadas", 2016, e MPOG, "Boletim das Estatais, 4º Trimestre 2017".

* Adiantamento para Futuros Aumentos de Capital (em milhões correntes).

A questão mais relevante é se há necessidade de uma empresa estatal para prover os serviços de que a Telebras está incumbida, ou se seria melhor: a) privatizar a empresa, com a obrigação do comprador de manter e operar o satélite, além de prover sinal para acesso à banda larga, de modo a universalizá-la nos próximos 10 anos; ou b) liquidar a empresa e formar um consórcio de empresas privadas, para administrar e operar seus ativos.

Aqui se propõe que o governo tome a iniciativa de contratar a modelagem de desestatização (seja via privatização, seja via liquidação) da Telebras, de modo que seus ativos sejam aproveitados da melhor forma, consistente com o interesse público. Qualquer que seja a opção, é fundamental que se conclua o processo exitoso da privatização dos serviços de telecomunicações, sem espaço para empresas que, pela sua condição de estatal, são incapazes de atuar de forma eficiente, dependendo de transferências do Tesouro para sua sobrevivência.

32. De acordo com o Relatório da Administração de 2017, a empresa possuía 417 empregados, sendo 283 de quadro efetivo, tendo sido concedido reajuste salarial de 8,1% (mais além da ampliação dos gastos com encargos previdenciários e outros). De fato, houve o aumento de 17,9% nos gastos de pessoal no ano.

33. No caso do satélite, o valor de mercado de satélite GEO similar está muito aquém do valor gasto, estimando-se entre US\$ 350-450 milhões e US\$ 50-60 milhões pelo lançamento.

3 RECOMENDAÇÕES PARA AVANÇAR NA PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

A privatização se tornou um imperativo. Nos últimos anos, exacerbaram-se os problemas, diante da interferência política sistemática nas empresas.

Em setores regulados, como infraestrutura, observa-se ainda um regulador leniente com as empresas públicas – de forma simplificada, é o governo regulando o governo. As empresas enfrentam ainda a impossibilidade de conferir a seus gestores a flexibilidade que teriam no setor privado.

A crise fiscal compromete o espaço de investimento no orçamento: para empresas não lucrativas, não há recursos do Tesouro; para as empresas lucrativas, impõe-se a distribuição de resultados sob forma de dividendos para o controlador. Essas circunstâncias dificultam – quando não impedem – as empresas estatais de responder aos desafios e incentivos do mercado.

Proposições Gerais

Regulação: É imperativo que se garanta a autonomia decisória e financeira das agências reguladoras, dando-lhes maior sustentação à privatização nos setores regulados. Para tal, a aprovação do Projeto de Lei das Agências – no momento na Câmara – é essencial.

Governança das Empresas Estatais: As empresas públicas que não forem privatizadas devem se adaptar às determinações da Lei das Estatais até 30 de junho de 2018. Para tal, a atuação dos órgãos de controle da União e dos entes subnacionais de fiscalização será de grande importância. Por se tratar de uma legislação recente, cabe à sociedade monitorar as decisões da justiça, que determinarão a jurisprudência que se fará presente por muitos anos.

Liderança e Sentido de Urgência: A condução do processo de desestatização depende, em grande medida, da congruência entre três elementos: lideranças determinadas a levar adiante o processo, sem hesitação e com sentido de urgência; governo com capital político e credibilidade para ajudar no convencimento da população; e corpo técnico qualificado, que dê celeridade e consistência ao processo. Um presidente recém-saído de uma vitória nas urnas, com um projeto de privatização referendado pelo voto popular e um gabinete de excelência, teria uma oportunidade ímpar para realizar um plano arrojado de desestatização, consistente com o interesse público.

Papel do BNDES: O BNDES deverá dar celeridade ao processo de privatização e concessão. É fundamental que sua direção esteja imbuída do sentido de necessidade e urgência de engajar o Banco nesse processo – e que o Banco tenha o mandato para tal.

Proposições Setoriais

Portos: A prioridade é a privatização das Companhias Docas, cuja combinação de fragilidade na sua governança, gestões desiguais e falta de recursos não permite que os portos organizados possam oferecer melhores serviços e competir, alicerçados nas melhores práticas. Em paralelo, deve-se avançar mais rapidamente na licitação de novas áreas nos portos organizados, descentralizando o processo.

Aeroportos: Os aeroportos da Infraero devem ser leiloados em blocos, que aglutinem empreendimentos lucrativos e operações regionais – essas tipicamente deficitárias. Prosseguir com o atual modelo seria manter na estatal apenas seus piores ativos, o que a tornaria deficitária e ainda mais dependente de recursos do Tesouro. Ao final do processo de privatização dos blocos, a Infraero deve ser liquidada ou ter sua participação no setor reduzida ao mínimo necessário.

Rodovias: É necessário dar continuidade e maior celeridade às concessões do PPI. Em paralelo, tornou-se essencial a transferência para operadores privados de trechos que demandem apenas serviços de recuperação e manutenção, permitindo a cobrança de pedágio por períodos de 10 anos, opção que amplia o espaço de entrada de novos investidores e operadores, desonera os cofres do governo e garante a qualidade das estradas.

Ferrovias: Investimentos de modernização, reativação e construção de novos trechos ferroviários devem estar associados à renovação antecipada das concessões. Aqui se vê como essencial que os novos contratos tenham como objetivo tanto viabilizar investimentos como garantir efetivo direito de passagem e compartilhamento da malha (previsto em edital), para ampliar a competição no setor. Ao mesmo tempo, a renegociação e renovação dos contratos devem ganhar celeridade, pela melhor interlocução do TCU com a ANTT. No atual modelo e conjuntura, a Valec perdeu o sentido de existir, devendo se desfazer de seus ativos e ser liquidada.

Mobilidade Urbana: A crise de mobilidade urbana no País demanda melhor governança e gestão dos sistemas, além de mais investimentos. Não há razão plausível para o Governo Federal continuar operando metrô e trens urbanos em algumas das principais cidades do país. A liquidação da CBTU e da Trensurb, além de desonerar o Estado, é uma oportunidade para melhorar a gestão, despolitizar a determinação das tarifas, e aplicar novos modelos de financiamento do transporte coletivo. O sucesso desse processo tem muito a beneficiar a população pela melhora nos serviços.

Energia Elétrica: Aprovar o Projeto de Lei 9.463/2018, que trata da privatização da Eletrobras. Em um primeiro momento, dar prioridade à desestatização das distribuidoras e suas participações em empresas de propósito específico.

Saneamento: Deve ser dado prosseguimento e maior celeridade ao processo de privatização das companhias estaduais, ora coordenado pelo BNDES, ampliando-o, nos próximos anos, com base numa interlocução efetiva com os governadores eleitos. Em paralelo, o aparato regulatório do setor há de ser redesenhado, mediante a criação de diretrizes regulatórias de uma agência nacional. A adequação ao novo modelo de regulação pelos municípios e estados seria condicionante para o acesso a recursos da União.

Telecomunicações: O governo deve tomar a iniciativa de contratar a modelagem de desestatização (seja via privatização, seja via liquidação) da Telebras, de modo que seus ativos sejam aproveitados da melhor forma, em consonância com o interesse público. Qualquer que seja a opção, é fundamental que se conclua o processo exitoso da privatização dos serviços de telecomunicações, sem espaço para empresas que, pela sua condição de estatais, são incapazes de atuar de forma eficiente, dependendo de transferências do Tesouro para sua sobrevivência.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORES - ABAR. **Revista de Saneamento Básico**: regulação 2017. Disponível em: <http://abar.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ABAR_2017.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Consultoria para elaboração do plano estratégico de capacitação em regulação de serviços de saneamento básico e implantação de um módulo inicial de ensino à distância**: diagnóstico setorial e ações propostas. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br/pdf/DiagSetorial.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRAID, Marcello Fragano. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)-- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Por que o Brasil investe pouco em infraestrutura?** Brasília: CNI, 2015.

HUTTON, G.; HALLER, L. Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level. In: WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Water, Sanitation and Health Protection of the Human Environment**. Geneva: WHO, 2004.

FRISCHTAK, Claudio; DAVIES, Katharina. **O "ajuste" microeconômico**: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil. In: FÓRUM NACIONAL, 27., 2015, Rio de Janeiro, 11 maio 2015.

FRISCHTAK, Claudio; MOURÃO, João. **Uma Estimativa do Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil**. 2017. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/conferencias/modernizacao-da-infraestrutura-brasileira-2017/files/estoque-de-capital-de-infra-brasil-22-08-2017.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

FRISCHTAK, Claudio; MOURÃO, João. **O Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil**: Uma abordagem setorial. 2017. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/conferencias/modernizacao-da-infraestrutura-brasileira-2017/files/estoque-de-capital-setorial-em-infra-brasil-22-08-2017.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

INFRAERO. **Relatório anual 2015**. 2015. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551579/relatorio_2015.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MASKIN, Eric. My Life as An Economist, Trinity University 2009 Lecture. In: SPENCER, Roger W.; MACPHERSON, David A. (Ed.) **Lives of the Laureates**: Twenty-three Nobel Economists. 6. ed. Cambridge: MIT Press, 2014. p. 349-361.

MASKIN, Eric. Auctions, development, and privatization: efficient auctions with liquidity-constrained buyers. **European Economic Review**, Santiago de Compostela, v. 44, p. 667-681, 1999.

PAIVA ABREU, Marcelo de. **A quem beneficiam as políticas públicas no Brasil? Uma visão de longo prazo**. In: Aula Magna, XXXV Encontro Annual da ANPEC, Recife, 4 de dezembro de 2007.

PAIVA ABREU, Marcelo de; WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Privatization and Regulation in Brazil**: the 1990-92 policies and the challenges ahead. Rio de Janeiro, 1993. (Texto para discussão, 300).

PEREIRA, Caio Mário. **Instituições do direito civil**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 1.

PEROTTI, Enrico. Credible Privatization. **American Economic Review**, v. 85, n. 4, p.847-859, 1995.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; PIRES, Rodrigo Cintra. **Ranking do Saneamento**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2017/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of Public Sector**. 3. ed. Nova York: W.W. Norton & Company, 1999.

TEIXEIRA, J. C.; PUNGIRIM, M. E. M. C. Análise da associação entre saneamento e saúde nos países da América Latina e do Caribe, empregando dados secundários do banco de dados da Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 8, n. 4, p. 365-376. 2005.

WORLD BANK. **Lei das agências**: an analysis of draft law on regulatory agencies. Washington: World Bank Group, 2017.

VILLALONGA, Belén. Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 42, p. 43–74, 2000.

VIANNA, G. S. B.; YOUNG, C. Em busca do tempo perdido: uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 403-416, set./dez. 2015.

LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018

1. Segurança Jurídica e Governança: o problema e a agenda
2. Segurança Jurídica e Governança na Infraestrutura
3. Segurança Pública: a importância da governança
4. O Brasil na OCDE: um caminho natural
5. Saúde Suplementar: uma agenda para melhores resultados
6. Educação: a base para a competitividade
7. Ensino de Engenharia: fortalecimento e modernização
8. Financiamento Privado de Longo Prazo: uma agenda para fortalecer o mercado de debêntures
9. Licenciamento Ambiental: propostas para a modernização
10. Biodiversidade: as oportunidades do uso econômico e sustentável
11. Mudanças Climáticas: estratégias para a indústria
12. Economia Circular: o uso eficiente dos recursos
13. Segurança Hídrica: novo risco para a competitividade
14. Modernizar a Tributação Indireta para Garantir a Competitividade do Brasil
15. Tributação da Renda de Pessoas Jurídicas: o Brasil precisa se adaptar às novas regras globais
16. Tributação sobre a Importação e Exportação de Serviços: mudar para uma indústria competitiva
17. Tributação no Comércio Exterior: isonomia para a competitividade
18. Relações de trabalho: caminhos para continuar a avançar
19. Modernização Previdenciária e da Segurança e Saúde no Trabalho: ações para avançar
20. Privatização da Infraestrutura: o que falta fazer?
21. Sistema Portuário: avanços, problemas e agenda
22. Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações
23. Transporte Ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos
24. Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional
25. Grandes Obras Paradas: como enfrentar o problema?

26. Energia Elétrica: custos e competitividade
27. Insumos Energéticos: custos e competitividade
28. Gás Natural: mercado e competitividade
29. Térmicas na Base: a escolha inevitável
30. Telecomunicações: modernização do marco institucional
31. Inovação: agenda de políticas
32. Indústria 4.0 e Digitalização da Economia
33. Compras Governamentais e Desenvolvimento Tecnológico: a experiência internacional e propostas para o Brasil
34. Propriedade Intelectual: uma agenda para o desenvolvimento industrial
35. Governança do Comércio Exterior: aperfeiçoamento de instituições e competências
36. Acordos Comerciais: as prioridades
37. Barreiras Comerciais e aos Investimentos: ações para abrir mercados
38. Investimentos Brasileiros no Exterior: superando os obstáculos
39. Defesa Comercial: agenda para um comércio justo
40. Financiamento e Garantias às Exportações: mais eficácia no apoio ao exportador
41. Facilitação e Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro
42. Documentos Aduaneiros: comércio exterior sem amarras
43. Política Industrial Setorial: conceitos, critérios e importância (*esse documento será divulgado em um seminário específico dedicado ao tema*)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros

Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires

Diretor

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Relações Institucionais - DRI

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Gerência Executiva de Infraestrutura - GEINFRA

Wagner Cardoso
Gerente-Executivo

Ilana Ferreira
Mariana Lodder
Matheus Braga
Roberto Wagner
Equipe Técnica

Cláudio R. Frischtak
Gabriela Diniz
João Gabriel Caetano Leite
João F. Mourão
Consultores

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022**Diretoria de Políticas e Estratégia - DIRPE**

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Renato da Fonseca
Samantha Ferreira e Cunha
Maria Carolina Correia Marques
Mônica Giágio
Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva

André Augusto Dias
Produção Editorial

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

ZPC Comunicação
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

Athalaia Gráfica e Editora
Impressão



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



ISBN 978-85-7957-209-8



9 788579 572098