



INFRAESTRUTURA



INFRAESTRUTURA E REGULAÇÃO:

NOVE PROPOSTAS PARA ATRAIR
CAPITAL PRIVADO E AUMENTAR
A EFICIÊNCIA



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

APRESENTAÇÃO

A efetiva participação do setor privado no investimento e na gestão dos serviços de infraestrutura é chave para a superação dos problemas de custo e qualidade dos serviços de infraestrutura e para a **recuperação da economia brasileira**.

Estradas de má qualidade, administrações portuárias ineficientes, falhas no fornecimento energético e na oferta de gás natural, entre outros fatores, afetam a indústria e a sua capacidade de se integrar às cadeias globais de produção. O impacto da falta de expansão, manutenção e modernização destes serviços tem sido elevado, e o setor produtivo nacional sente os efeitos desta deterioração.

A criação de um **ambiente favorável ao investimento privado**, aliado a um **amplo programa de concessões e de PPPs**, é condição para que o Brasil possa enfrentar a crise e aumentar a produtividade e o bem-estar social.

Este documento apresenta **nove propostas da Confederação Nacional da Indústria para aumentar a disponibilidade e melhorar a qualidade da infraestrutura no Brasil**:

1 Fortalecer as
AGÊNCIAS REGULADORAS

2 Aprimorar a
LEI GERAL DE LICITAÇÕES
E DE DESAPROPRIAÇÕES

3 Aumentar a participação do
setor privado no FINANCIAMENTO
da infraestrutura

4 Transferir as
ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS
ao setor privado

5 Rever o regime de
PARTILHA EM ÓLEO E GÁS

6 Aumentar a participação
privada nos
SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

7 Lançar EDITAIS DE LICITAÇÃO
com projetos básicos e estudos
técnicos de qualidade

8 Reduzir a insegurança do
LICENCIAMENTO AMBIENTAL

9 Considerar custos totais nos
LEILÕES DE ENERGIA

1



Fortalecer as AGÊNCIAS REGULADORAS

AÇÃO

Aprovar uma lei geral para as agências reguladoras contendo os seguintes princípios orientadores:

- independência administrativa;
- capacidade técnica dos dirigentes;
- agilidade de avaliação e decisão;
- transparência regulatória;
- maior interação com os setores regulados e melhoria no processo de audiências públicas;
- clara delimitação das funções da agência;
- realizar avaliações de custo-benefício e de impacto regulatório no mercado, para decisões selecionadas.

PERTINÊNCIA

O Brasil precisa de agências reguladoras eficientes. A qualidade das ações reguladoras é um dos fatores determinantes para a realização do investimento privado em infraestrutura. A maior participação do capital privado na infraestrutura demanda o aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, das estruturas de gestão e de planejamento setorial.

Regras claras e confiança são cruciais para atrair o investimento privado. Agências reguladoras independentes do Poder Executivo exercem papel decisivo na atração de capitais. A existência de instituições que garantam a segurança do investidor e uma clara definição de papéis entre o Estado e as agências é fator preponderante para ajudar o país a reverter o elevado déficit em infraestrutura.

Aprimorar a LEI GERAL DE LICITAÇÕES E DE DESAPROPRIAÇÕES



2

AÇÃO

- **Pregão em Licitações:** vedar a utilização de pregão para contratação de obras e serviços de engenharia.
- **Pré-qualificação:** exigir a pré-qualificação das empresas que participarão da licitação de obras e serviços de engenharia.
- **A Lei deve prever a separação dos dispositivos de contratação:** tratar separadamente produtos padronizados, obras e serviços de engenharia.
- **Propor estas adequações no PLS nº 559/2013.**
- **Desapropriações:** o contrato deverá prever a parte responsável pelos atos expropriatórios. Necessidade de modernização do Decreto de Lei nº 3.365, de 21/06/1941 (Lei das Desapropriações).

PERTINÊNCIA

O setor público no Brasil é o principal consumidor de bens e serviços do País, com gastos anuais acima de 20% do PIB é o grande indutor de diversas cadeias produtivas industriais e da infraestrutura.

A legislação sobre os procedimentos de licitação tem incorporado novos conceitos e procedimentos com a aprovação de diplomas legais de aplicação subsidiária como a Lei do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratação - RDC. Apesar destas alterações, o setor privado ainda encontra diversos obstáculos que atrasam e reduzem os investimentos.

As propostas da Indústria buscam otimizar a dinâmica concorrencial, superar o excesso burocrático e atenuar as prerrogativas da administração.

3



Aumentar a participação do setor privado no FINANCIAMENTO da infraestrutura

AÇÃO

Para estimular o aumento da participação do setor privado no financiamento da infraestrutura é necessário:

- possibilitar, por meio de alterações legais, regulatórias (no âmbito do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM) e tributárias, a ampliação do *funding* de longo prazo dos bancos comerciais para reduzir o descasamento ativo-passivo;
- estruturar um mercado secundário amplo e com liquidez para os instrumentos de captação de longo prazo dos bancos, além de títulos privados (a exemplo das debêntures) e dos créditos bancários;
- aumentar a atração de investidores individuais com a emissão de títulos privados padronizados e de menor valor, que sejam facilmente analisados pelo investidor;
- expandir a participação do BNDES na liderança da emissão de títulos e da dívida privada. Porém, em caráter minoritário, da mesma forma como a Corporação Financeira Internacional (IFC) faz regularmente, e consistente com seu dever de diligência e limites financeiros.

PERTINÊNCIA

Os bancos públicos têm papel central no financiamento da infraestrutura brasileira sendo responsáveis por cerca de 80% da dívida do setor. O BNDES, a Caixa Econômica Federal e os empréstimos garantidos pelo Tesouro Nacional são as fontes da grande maioria dos aportes de financiamento ao setor.

Diante da atual situação econômica e da fragilidade fiscal, faz-se necessária uma revisão do modelo de financiamento com ênfase em uma maior participação de fontes privadas.

O longo período para a conclusão das obras e a baixa qualidade dos projetos e de estudos técnicos na área de infraestrutura são alguns dos fatores que afetam a expansão da participação dos recursos privados.

É necessário que os bancos comerciais e as seguradoras assumam um papel mais ativo no processo de financiamento. Esses agentes são capazes de garantir uma melhor qualidade dos projetos e uma execução com maior aderência aos prazos estabelecidos.

A ampliação do setor privado no financiamento da infraestrutura permitiria também aumentar a atratividade das debêntures de infraestrutura e expandir o financiamento sob a forma de *project finance*.

Transferir as ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS ao setor privado



4

AÇÃO

Conceder as administrações portuárias públicas ao setor privado.

PERTINÊNCIA

Apesar dos avanços obtidos a partir da aprovação da Lei dos Portos, os grandes portos públicos do País (Santos, Paranaguá, Rio Grande, Vitória, Salvador e Rio de Janeiro) ainda apresentam um baixo nível de eficiência em suas administrações portuárias. Essas administrações públicas (Cias. Docas e Concessionárias Estaduais) encontram-se com baixa capacidade gerencial, elevados passivos trabalhistas e incapacitadas para promover as transformações necessárias para elevar a eficiência dos portos públicos a padrões internacionais. **A modernização dessas administrações é a parte da Lei dos Portos que ainda não avançou.**

A Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/13) tenta mitigar o efeito da ineficiência das Cias. Docas ao retirar da Administração do Porto a atribuição de conduzir o processo de arrendamento de instalações portuárias. Além disso, a nova lei pretende corrigir os problemas registrados na administração das Cias. Docas determinando que essas empresas firmem, com o Governo, compromissos de metas e desempenho empresarial. No entanto, a fixação de metas já foi tentada várias vezes em outras ocasiões, sem efeitos perceptíveis no nível global de eficiência.

Em resolução publicada em 04/11/2015 no “Diário Oficial da União”, o Conselho Nacional de Desestatização propôs a inclusão da Companhia Docas do Maranhão - Codomar no Programa Nacional de Desestatização - PND. Essa iniciativa deve ser estendida para as demais Administrações Portuárias.

5



Rever o regime de PARTILHA EM ÓLEO E GÁS

AÇÃO

Rever a Lei nº 12.351/10 para eliminar o excesso de atribuições impostas à Petrobras para as licitações do pré-sal. É necessário apoiar o texto do PL nº 4567/2016, que promove as alterações necessárias na Lei nº 12.351/2010.

PERTINÊNCIA

A Lei nº 12.351/2010 impôs um excesso de atribuições à Petrobras como a determinação da empresa ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção (artigo 4º) e, a obrigatoriedade da participação mínima de 30% em todos os consórcios para licitações em áreas do pré-sal (artigo 10º, inciso III, alínea c).

A queda do preço do petróleo no mercado mundial somada à perda do grau de investimento comprometem a capacidade de financiamento da Petrobras. A exigência de participação da empresa em todos os blocos contratados sob o regime de partilha irá restringir a contratação de novos blocos e a exploração dos blocos já contratados. Com isso, a expansão da produção de petróleo fica comprometida e se gera insegurança aos investidores.

Aumentar a participação privada nos SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO



6

AÇÃO

Conceder ao setor privado as Companhias de Saneamento passíveis de privatização.

PERTINÊNCIA

Na infraestrutura brasileira, o setor com maior déficit de atendimento e maiores desafios de expansão é o de saneamento. A lenta expansão das redes e a baixa qualidade na prestação dos serviços têm trazido fortes implicações para a saúde da população, para o meio ambiente e para o setor produtivo.

Há vários fatores importantes que comprometem o desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil, com destaque para a baixa qualidade na gestão de boa parte das companhias estatais de saneamento. Um dos indicadores da baixa eficiência do setor é o elevado nível de perdas de água. Em 2014 (último dado disponível), segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, o índice de perdas de água na distribuição alcançou 36,7% (em média). Isso significa que, a cada 100 litros de água distribuídos, cerca de 37 litros se perdem nas redes e não são faturados. Além de antecipar a necessidade de novas captações, essa realidade afeta a saúde financeira das empresas e eleva os custos cobrados do consumidor pela prestação do serviço.

Atualmente, cerca de 90% das empresas de água e esgoto são controladas pelos municípios ou estados. Entretanto, alguns municípios estão aprovando projetos que visam conceder à iniciativa privada os serviços de saneamento básico local. Em paralelo, apesar da situação adversa da economia, grupos nacionais e internacionais consideram entrar (ou reingressar) no mercado nacional de saneamento. Esse é o momento para conceder ao setor privado as Companhias de Saneamento passíveis de privatização, e avançar na direção do aumento da eficiência.

7



Lançar EDITAIS DE LICITAÇÃO com projetos básicos e estudos técnicos de qualidade

AÇÃO

Os processos de licitação das novas concessões e de PPPs devem apresentar previamente ao edital:

- projeto básico de qualidade;
- estudo de viabilidade técnico-econômica;
- licença ambiental prévia;
- processo de desapropriação iniciado.

PERTINÊNCIA

Está sendo esperado pelo mercado um amplo programa de privatizações na área de infraestrutura. A experiência tem demonstrado que para o bom andamento deste processo, os estudos técnicos necessários para as licitações devem estar concluídos ou em estágio avançado para o seu lançamento.

Quando editais de concessões e de PPPs são lançados sem um projeto básico de qualidade e estudos de viabilidade técnica adequados, dão margem a uma série de questionamentos por parte dos investidores e dos órgãos de controle, que atrasam a sua realização. O tempo entre o lançamento do edital e a sua efetiva conclusão não pode ser demasiadamente longo, sob pena de reduzir a credibilidade do processo diante do mercado.

Além disso, as licitações devem ser feitas com as licenças prévias já obtidas e os processos de desapropriações iniciados, para evitar atrasos no andamento das obras. **Todos perdem quando as obras atrasam.** Quanto maior é o tempo que uma obra demora para ser entregue, maior é o seu custo de mobilização e desmobilização de equipamentos, além de outros diversos custos diretos e indiretos. A sociedade como um todo também perde com o atraso das obras devido a não disponibilização à população do serviço derivado da infraestrutura pronta.

Reduzir a insegurança do LICENCIAMENTO AMBIENTAL



8

AÇÃO

Aprovar uma legislação de licenciamento ambiental que aumente a segurança jurídica dos investimentos e garanta a segurança ambiental.

O substitutivo ao PL 3729/04 aprovado na Comissão de Agricultura (CAPADR) em 2014, e o substitutivo apresentado na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), em 2016, ambos na Câmara Federal, caminham nesta direção.

A legislação de licenciamento ambiental deve garantir segurança jurídica e estimular novos investimentos. Para tanto, deve prever:

- **a utilização de critérios objetivos para a classificação dos empreendimentos e a definição de ritos diferenciados.** A classificação permite processos de licenciamento adaptados ao empreendimento, considerando sua natureza, e prevê procedimentos simplificados para empreendimentos de baixo potencial poluidor;
- **a relação direta entre os impactos identificados nos estudos ambientais e o estabelecimento de condicionantes ambientais;**
- **o estabelecimento de prazos máximos para a análise e emissão de licenças e prazos razoáveis (mais dilatados) para a validade das licenças,** além da possibilidade de renovação automática;
- a definição de **termos de referência padrão para cada tipologia** de empreendimento e prazo para sua entrega ao empreendedor;
- **autonomia aos órgãos licenciadores em todo o processo, inclusive em relação às manifestações dos demais órgãos envolvidos no licenciamento;**
- **o incentivo à adoção de programas voluntários** de melhoria da gestão ambiental;
- **a informatização integral dos processos** e o acesso público aos documentos.

PERTINÊNCIA

Projetos de infraestrutura são particularmente afetados pela insegurança regulatória dos licenciamentos ambientais. Os principais impactos refletem-se no aumento de custos e atraso das obras.

O licenciamento deve ser baseado em informações técnicas e científicas de boa qualidade. Apesar de ser um instrumento de mediação de interesses e conflitos, não pode ser um instrumento político e ideológico. Deve ser aperfeiçoado para que seja mais ágil, transparente e eficaz e para que se torne, de fato, instrumento de promoção de um desenvolvimento pautado na sustentabilidade.

Pesquisa sobre licenciamento no Brasil realizada pela CNI em 2013 revela que as principais reclamações do setor empresarial relacionam-se a: altos custos; demora e excesso de burocracia.

Os principais problemas identificados no licenciamento ambiental são:

- incompatibilidade entre as normas nacionais, estaduais e municipais;
- manifestação de outros órgãos envolvidos impedem o andamento dos processos de licenciamento;
- condicionantes extrapolam o caráter ambiental e são elaboradas sem critérios técnicos;
- processo completo do licenciamento pode chegar a 7 anos;
- baixo prazo de validade das licenças: de 1 a 8 anos, isso leva à constante necessidade de renovação das licenças ambientais;
- falta de clareza e uniformização na definição do conteúdo dos estudos ambientais, muitas vezes, resultam em extensos pedidos de complementação dos estudos, acarretando mais custos e tempo ao empreendedor;
- taxas para obtenção das licenças: desproporcionais ao serviço prestado e sem critérios objetivos para sua definição;
- forte influência do Ministério Público: manifestações anulam a decisão do órgão licenciador e alteram a classificação do empreendimento.

Considerar custos totais nos LEILÕES DE ENERGIA ELÉTRICA



9

AÇÃO

Adotar nos leilões de energia elétrica novos critérios de precificação que considerem os custos totais inerentes a cada fonte e não apenas o custo de geração.

Por exemplo:

- localização do empreendimento (proximidade do sistema de transmissão);
- tipo de geração;
- custos de transmissão;
- capacidade de atendimento à demanda máxima;
- disponibilidade de insumos e resíduos.

PERTINÊNCIA

A metodologia atual dos leilões de energia elétrica desconsidera diversos custos entre a produção da energia e o consumidor final. Isso resulta, por exemplo, na seleção de empreendimentos que incorrem em altos custos de transmissão, gerando um preço ao consumidor superior ao que seria estabelecido por empreendimentos melhor localizados, e mais perto da carga.

A medida proposta busca a modicidade tarifária para a energia elétrica, que é essencial para garantir a competitividade dos produtos industriais brasileiros.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS - DRI

GERÊNCIA EXECUTIVA DE INFRAESTRUTURA - INFRA

DIRETORIA DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIA - DIRPE

Setor Bancário Norte
Quadra 1 - Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 - Brasília/DF

infra@cni.org.br

Tel.: (61) 3317-9000

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



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA