BRIEFING

INFRAESTRUTURA NA OCDE

Abril/2021

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

1. CONTEXTO

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

- Para a OCDE**, prover infraestrutura adequada é, sobretudo, um desafio de governança**, que envolve a formulação de projetos de engenharia, desenhos institucionais, planejamento orçamentário, e a criação de mecanismos de financiamento e prevenção de fraudes.

2. O QUE É INFRAESTRUTURA PARA A OCDE

Se traduz no conjunto de grandes obras públicas de um país, estado e região, entre as quais, estradas, utilidades públicas (eletricidade, água, esgoto, telecomunicações, entre outros) e prédios públicos, como, por exemplo, hospitais, escolas, penitenciárias, delegacias ou qualquer outro estabelecimento voltado ao exercício da função pública.

3. GOVERNANÇA DA OCDE NO TEMA

- Não se concentra em um único comitê ou grupo de estudos, o tema é tratado de forma interdisciplinar.
- Os principais comitês e órgãos correlatos que trabalham com infraestrutura são:

Diretoria de Governança Pública

Comitê de Governança Pública

Brasil é participante

Diretoria para Assuntos Financeiros e Empresariais

Comitê de Investimentos

Brasil é participante

Grupo de Trabalho de Altos Funcionários de Orçamento

Grupo formado por autoridades orçamentárias e especialistas em infraestrutura e PPPs de países membros e países não-membros que busca aperfeiçoar a efetividade e transparência do processo orçamentário dos países, mediante diálogo e comparação de políticas públicas e métodos orçamentários.

Brasil é participante

4. INSTRUMENTOS DA OCDE SOBRE INFRAESTRUTURA

- Há 2 instrumentos legais de destaque em infraestrutura:

1 **Recomendação do Conselho sobre Princípios para a Participação do Setor Privado na Infraestrutura (2007)**

- Dispõe de 24 princípios a serem observados por empresas e *policy makers* quando o governo decidir incluir o setor privado no provimento da infraestrutura.
- Brasil **NÃO** aderiu a ela.
- Os princípios estão organizados em 5 categorias:

CATEGORIA	PRINCÍPIOS	IMPACTOS PARA O SETOR PRIVADO
Opção pelo provimento público ou privado dos serviços de infraestrutura	**Princípio 1:** Escolha pelas autoridades públicas entre o fornecimento público e privado deve ser baseada na análise de custo-benefício, levando em consideração todos os modos alternativos de fornecimento, o sistema completo de infraestrutura e os custos e benefícios financeiros e não financeiros projetados sobre o ciclo de vida do projeto. **Princípio 2:** Nenhum projeto de infraestrutura deve ser iniciado sem avaliar o grau em que seus custos podem ser recuperados dos usuários finais e, em caso de déficit, que outras fontes de financiamento possam ser mobilizadas.	Princípios servem para demandar uma participação adequada nas atividades de construção e de funcionamento de aparelhos, instalações e serviços de infraestrutura, com adequada distribuição de riscos e responsabilidades.

CATEGORIA	PRINCÍPIOS	IMPACTOS PARA O SETOR PRIVADO
Opção pelo provimento público ou privado dos serviços de infraestrutura (cont.)	**Princípio 3:** A alocação de risco entre as partes privadas e o setor público será determinada pelo modelo escolhido de envolvimento do setor privado, incluindo a alocação de responsabilidades. **Princípio 4:** A disciplina fiscal e a transparência devem ser salvaguardadas, e analisadas as implicações potenciais nas finanças públicas de compartilhar responsabilidades pela infraestrutura com o setor privado.	Princípios servem para demandar uma participação adequada nas atividades de construção e de funcionamento de aparelhos, instalações e serviços de infraestrutura, com adequada distribuição de riscos e responsabilidades.
Melhora do ambiente institucional	**Princípio 5:** Criação de ambiente favorável aos investimentos com altos padrões de governança pública e corporativa, transparência e observância da lei, incluindo proteção de direitos de propriedade e contratuais. **Princípio 6**: Projetos de infraestrutura devem estar livres de corrupção em todos os níveis e em todas as fases do projeto. As autoridades públicas devem tomar medidas eficazes para garantir a integridade e a responsabilização dos setores público e privado. **Princípio 7:** Aumento dos benefícios da participação do setor privado na infraestrutura com esforços para criar um ambiente competitivo, inclusive submetendo as atividades a pressões comerciais apropriadas, desmantelando barreiras desnecessárias à entrada e implementando e aplicando leis de concorrência adequadas. **Princípio 8:** O acesso aos mercados de capitais para financiar as operações é essencial para os participantes do setor privado e restrições no acesso aos mercados locais e os obstáculos aos movimentos internacionais de capital devem ser eliminados gradualmente.	A observância aos princípios deve ser demandada pelas empresas interessadas em participar de seleções públicas. Ao lado disso, o setor privado deve se preparar para competição mais acirrada, inclusive com empresas estrangeiras.
Metas, estratégias e capacitação em todos os níveis	**Princípio 9:** As autoridades públicas devem garantir a consulta adequada aos usuários finais e outras partes interessadas, inclusive antes do início de um projeto de infraestrutura. **Princípio 10:** As autoridades responsáveis por projetos de infraestrutura operados pelo setor privado devem ter a capacidade de gerenciar os processos comerciais e de estabelecer parcerias em igualdade de condições com suas contrapartes do setor privado. **Princípio 11:** As estratégias para a participação do setor privado na infraestrutura precisam ser compreendidas e os objetivos compartilhados em todos os níveis de governo. **Princípio 12:** Mecanismos para cooperação entre jurisdições, inclusive em nível regional, podem ter que ser estabelecidos.	Prescrevem a abertura à participação das empresas de projetos em infraestrutura e a consulta aos usuários de serviços públicos. São importantes para empresas concessionárias e prestadoras de serviços de utilidade pública.
Funcionamento da cooperação público-privada	**Princípio 13:** As autoridades públicas devem comunicar claramente os objetivos de suas políticas de infraestrutura e devem estabelecer mecanismos de consulta entre os parceiros públicos e privados sobre esses objetivos, bem como projetos individuais. **Princípio 14:** Deve haver divulgação completa de todas as informações relevantes do projeto entre as autoridades públicas e seus parceiros privados. **Princípio 15:** A adjudicação de contratos ou concessões de infraestruturas deve ser concebida de forma a garantir a justiça processual, a não discriminação e a transparência.	A transparência, a clareza e a qualidade técnica das seleções públicas beneficiam as empresas mais competitivas e tecnicamente mais preparadas. Esses aspectos devem ser cobrados do poder público pelas empresas, especialmente elementos referentes ao equilíbrio contratual e à de situações prejudiciais à parte privada.

CATEGORIA	PRINCÍPIOS	IMPACTOS PARA O SETOR PRIVADO
Funcionamento da cooperação público-privada (cont.)	**Princípio 16:** O acordo formal entre as autoridades e os participantes do setor privado deve ser especificado em termos de serviços de infraestrutura verificáveis a serem fornecidos ao público com base em especificações baseadas em resultados ou desempenho. **Princípio 17:** A regulamentação dos serviços de infraestrutura deve ser confiada a autoridades públicas especializadas, competentes, dotadas de recursos e protegidas de influências indevidas das partes nos contratos de infraestrutura. **Princípio 18:** As renegociações ocasionais são inevitáveis em parcerias de longo prazo, mas devem ser conduzidas de forma transparente. **Princípio 19:** Devem existir mecanismos de resolução de disputas por meio dos quais as disputas que surjam em qualquer momento da vida útil de um projeto de infraestrutura.	(cont.) A existência de mecanismos não judiciais de solução de controvérsias é importante para que a prestação de serviços e a realização de obras não sejam obstaculizadas pela morosidade e o alto custo de litígios legais.
Incentivo à conduta empresarial responsável	**Princípio 20:** As empresas privadas atuando em infraestrutura devem observar os princípios e padrões comumente aceitos para uma conduta empresarial responsável. **Princípio 21:** As empresas privadas devem participar de projetos de infraestrutura com boa fé. **Princípio 23:** Os participantes do setor privado devem contribuir para estratégias de comunicação e consulta com o público em geral, incluindo consumidores, comunidades afetadas e partes interessadas corporativas. **Princípio 24**: Os participantes do setor privado na prestação de serviços vitais às comunidades precisam estar cientes das consequências de suas ações para essas comunidades e trabalhar, em conjunto com as autoridades públicas, para evitar e mitigar resultados socialmente inaceitáveis.	Princípios direcionados ao setor privado. Prescreve-se a conduta empresarial responsável, a boa-fé, a contribuição com estratégias de comunicação com o público geral. Veda-se a prática de suborno e outras formas de conduta ilícita contra a administração pública.

2 **<u>Recomendação do Conselho sobre Governança em Infraestrutura</u> (2020)**

- Visa desenvolver e atualizar o arcabouço normativo da OCDE para a governança da infraestrutura. Fornece instrumentos para ajudar os governos a investirem em projetos de infraestrutura de maneira econômica, acessível e confiável, abertos a investidores, cidadãos e outras partes interessadas.
- Brasil **NÃO** aderiu a ela.
- Contém um conjunto de prescrições específicas, direcionadas à superação de desafios em infraestrutura:

PONTOS DA RECOMENDAÇÃO	DESAFIOS E SOLUÇÕES	PAPEL DO SETOR PRIVADO
 Desenvolvimento de visão estratégica de longo prazo para infraestrutura	• Visão estratégica baseada em ambições compartilhadas de desenvolvimento nacional e subnacional, amparada por avaliação rigorosa das necessidades de infraestrutura atuais e futuras. • O plano de longo prazo deve ser monitorado, flexível e atualizado regularmente. • Deve ser fiscalmente sustentável inserido em quadro institucional transparente, coerente, previsível, legítimo. Sua viabilidade depende de um consenso político de ampla base.	O setor privado, em especial alguns ramos da indústria de transformação, construção civil, concessionárias de serviços públicos, podem prestar importantes informações sobre a situação atual da infraestrutura e auxiliar a projetar objetivos de longo prazo.

PONTOS DA RECOMENDAÇÃO	DESAFIOS E SOLUÇÕES	PAPEL DO SETOR PRIVADO
Sustentabilidade Fiscal	• Deve-se desenvolver estrutura de orçamento de capital robusta, transparente e responsável, identificando, medindo, atualizando regularmente e relatando despesas anuais e plurianuais de infraestrutura em relação ao desenvolvimento de nova infraestrutura e manutenção, renovação, adaptação às necessidades de mudança e desativação de ativos existentes • Deve-se assegurar que o investimento em infraestrutura seja sustentável a médio e longo prazo, considerando o nível geral de dívida e os objetivos da política.	O setor privado deve considerar a sustentabilidade fiscal ao ponderar benefícios e custos de participar de licitaçoes e de assinar contratos com o setor público.
Garantia de aquisição eficiente e eficaz de projetos de infraestrutura	• Ao escolher a modalidade de entrega, o governo deve equilibrar os aspectos políticos, setoriais, econômicos e estratégicos. • A escolha de como a infraestrutura é entregue e do responsável por seu desenvolvimento tem implicações no controle discricionário do setor público, na relação custo-benefício e na acessibilidade econômica. • A depender da alocação de riscos e do nível de controle executado, o governo pode identificar o modo de entrega mais eficiente de obras públicas a parcerias públicas, privadas ou uma série de abordagens híbridas.	A escolha da mais adequada modalidade de entrega gera benefícios a todos os participantes. Em certos empreendimentos a alocação de riscos e responsabilidades deve ser compartilhada entre atores públicos e privados, para que haja interesse por parte de investidores.
Garantia a participação transparente, sistemática e eficaz das partes interessadas	• A consulta deve ser proporcional ao tamanho do projeto e levar em consideração o interesse público geral e as opiniões das partes interessadas relevantes. • Deve ser ampla, inspirar o diálogo e prover acesso público às informações e às necessidades dos usuários. • Projetos de infraestrutura devem ser desenvolvidos de forma aberta e transparente, com procedimentos apropriados e bem divulgados para contribuições efetivas.	O setor privado, com destaque para o setor industrial, deve participar ativamente dos processos de consulta. Na qualidade de beneficiários de projetos de infraestrutura e de fornecedores de bens e soluções, a opinião do setor tem peso importante na tomada de decisão pelo Estado.
Coordenação da política de infraestrutura entre os níveis de governo	• Deve haver mecanismos de coordenação robustos para a política de infraestrutura no governo, os quais devem encorajar equilíbrio entre a perspectiva geral do governo e as visões setoriais e regionais.	O setor privado deve estar atento às possibilidades de contribuição para aumentar a coordenação entre atores públicos.
Promoção de uma estrutura regulatória coerente, previsível e eficiente	• Design regulatório e entrega adequada são necessários para assegurar infraestrutura sustentável e acessível ao longo da vida do ativo. • A incerteza quanto às "regras do jogo", ou a baixa qualidade dessas regras, afetará a disposição de investir, manter, atualizar e desativar a infraestrutura e, em última análise, afetará a qualidade da prestação do serviço. • Os reguladores podem oferecer visão econômica ou funcional consolidada do setor ou de determinado projeto, preenchendo, com isso, lacunas de coordenação que possam existir entre os diferentes atores envolvidos.	A regulação adequada é importante para a execução de projetos de infraestrutura e a prestação continuada de serviços públicos. A criação dessa regulação, para que atenda às necessidades dos interessados, deve ter a participação direta das empresas e da sociedade civil.

PONTO DA RECOMENDAÇÃO	DESAFIOS E SOLUÇÕES	PAPEL DO SETOR PRIVADO
Implementação de abordagem governamental para gerenciar ameaças à integridade	• Deve-se coibir a corrupção em cada estágio do projeto de infraestrutura pública. • A extensão da discricionariedade dos funcionários públicos sobre a decisão de investimento, a escala e a complexidade dos projetos, assim como a multiplicidade de etapas e partes interessadas envolvidas, tornam os projetos de infraestrutura altamente vulneráveis à corrupção. • O Quadro de Integridade da OCDE para Investimento Público (2016) propõe um conjunto de medidas especificamente adaptadas que buscam salvaguardar a integridade em cada fase dos projetos de infraestrutura.	As entidades privadas devem observar regras de conduta estritas, como aquelas expressas nas Diretrizes da OCDE sobre Multinacionais.
Promoção a tomada de decisão com base em evidências	• A política de infraestrutura deve ser fundada em dados. • A falta de coleta e publicação sistemática de dados impede o monitoramento eficaz do desempenho dos ativos. • Os governos devem implementar sistemas que garantam uma coleta sistemática de dados relevantes e a responsabilidade institucional pela análise, disseminação e aprendizado destes.	O setor privado tem papel importante no fornecimento e no processamento de dados necessários à avaliação de infraestrutura.
Fortalecimento da resiliência da infraestrutura crítica	• O sistema de infraestrutura deve ser resiliente, adaptável às novas circunstâncias e à prova de futuro. • Riscos críticos se materializam e as mudanças tecnológicas podem perturbar profundamente setores e economias. • Uma estrutura de governança que garanta que as medidas de resiliência sejam aplicadas aos setores de infraestrutura é essencial. • A alta parcela de infraestrutura crítica particular ou de operação privada implica a necessidade de os governos desenvolverem parceria com o setor privado. Abordagens complementares de governança para a regulamentação incluem trocas regulares, compartilhamento de informações e confiança mútua.	Parte importante da infraestrutura crítica é controlada por entidades privadas, ainda que amparadas por compromissos contratuais. A manutenção da infraestrutura crítica deve ser pensada e executada pelo Estado e pelas empresas.

5. PROJETOS E ESTUDOS DA OCDE SOBRE INFRAESTRUTURA

- A OCDE criou uma plataforma de debates com o G20 e Banco Mundial e *think tanks*.
- O objetivo era desenvolver estudos que orientassem políticas públicas, a produção de bancos de dados e estatísticas sobre a gestão de infraestrutura.
- Em conjunto com o G20, a Organização desenvolveu um conjunto de trabalhos multidisciplinares, entre eles, o *Infrastructure Investment Working Group* (IWG), com destaque para:

Princípios de Alto Nível do G20 / OCDE para Financiamento de Investimentos de Longo Prazo por Investidores Institucionais (2013)

Abordagens do G20 / OCDE para a Implementação dos Princípios de Alto Nível do G20 / OCDE sobre Financiamento de PMEs (2018)

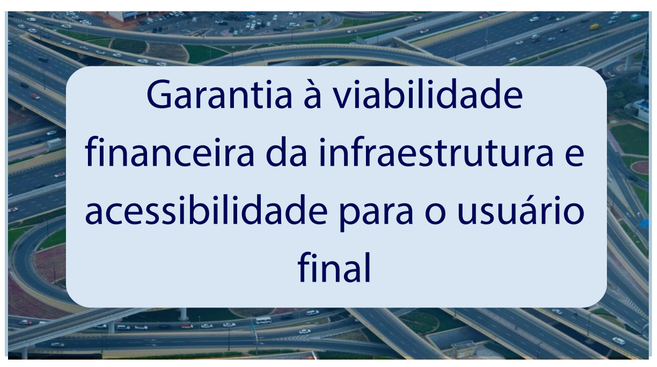
Nota de Orientação do G20 / OCDE sobre Diversificação de Instrumentos Financeiros para Infraestrutura e PMEs (2016)

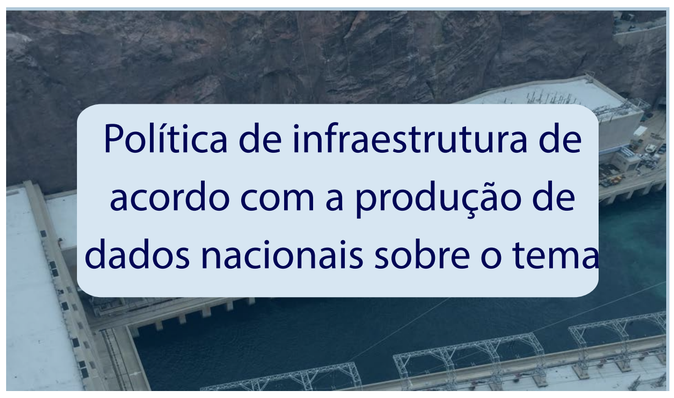
Taxonomia de Instrumentos e Incentivos para Financiamento de Infraestrutura (2015)

G20 /OCDE /Banco Mundial - Apanhado de Ferramentas e Instrumentos relacionados à Infraestrutura como um Asset Class (2018)

GETTING INFRASTRUCTURE RIGHT: A FRAMEWORK FOR BETTER GOVERNANCE

- É reconhecido como o **principal estudo sobre governança da infraestrutura elaborado pela OCDE**.
- Consiste em um levantamento dos dez principais desafios a serem enfrentados pelos países no que se refere à expansão da infraestrutura e de 10 "*policies*" que poderiam ser adotadas para enfrentar essas situações:

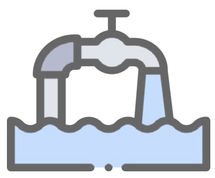




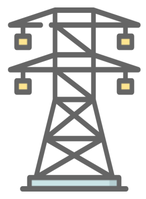
5. INFRAESTRUTURA CRÍTICA E INDÚSTRIA

- A relação da indústria com a infraestrutura é de dependência e de oportunidade.
- O papel da indústria na infraestrutura é de demandante de serviços e de ofertante de soluções materiais e imateriais.
- Esse duplo papel é ainda mais destacado no caso da **infraestrutura crítica**, aquela que assegura elementos mínimos de funcionamento da economia. Para a OCDE, são consideradas infraestruturas críticas:

Transportes (rodoviário, ferroviário, aeroportos e portos);



Abastecimento de água



Abastecimento de energia

Telecomunicações

- Apenas os investimentos públicos podem não ser suficientes para garantir a infraestrutura crítica.
- Faz-se necessário a formação de **Parcerias Público-Privadas (PPPs)**, o torna necessário a interlocução frequente com o setor industrial. Para a OCDE, são consideradas infraestruturas críticas:
- As PPPs são dispostas como forma de aumentar a eficiência e a cobertura dos serviços de infraestrutura.
- As infraestruturas críticas são vulneráveis e podem estar sujeitas a riscos naturais, acidentes industriais, ataques terroristas, entre outros, que podem provocar danos de efeito cascata, os quais impactam negativamente a economia e a sociedade.
- Obter uma infraestrutura de qualidade se torna ainda cada vez mais necessário diante de três tendências identificadas pela OCDE:

1 **<u>Aumento da interconectividade e da independência dos ativos e dos sistemas de infraestrutura</u>**
Os impactos negativos decorrentes de interrupção da infraestrutura críticas provocam consequências de longo alcance e em diferentes setores da economia, como por exemplo, cabos submarinos que detém mais de 90% do tráfego de dados mundial.

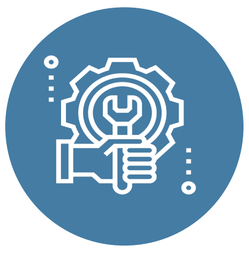
2 **<u>Transformação da infraestrutura pela inovação e pela digitalização</u>**
A inovação digital pode fortalecer a resiliência da infraestrutura mediante a substituição de redes centralizadas para redes descentralizadas mas pode facilitar o surgimento de novas vulnerabilidades.

3 **<u>Interesse crescente de investimentos em infraestrutura</u>**

6. OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO MODELO DA OCDE DE GOVERNANÇA DA INFRAESTRUTURA

OPORTUNIDADES

Acesso e serviços de infraestrutura eficientes e dotados de maior cobertura



Auxílio na manutenção de infraestruturas necessárias para a atividade produtiva

Menor sujeição à vulnerabilidade da infraestrutura crítica

Trabalhadores com melhores condições sociais e de bem-estar

Maior crescimento econômico e dos negócios

Construção de indústrias sustentáveis e inclusivas

DESAFIOS

PARA O GOVERNO

1. Desenvolvimento de visão estratégica de longo prazo para infraestrutura e coordenação da política de infraestrutura entre os níveis de governo.
2. Instituição do processo de tomada de decisão com base em evidências e promoção do diálogo com os usuários finais e *stakeholders*.
3. Promoção de altos padrões de governança corporativa, de governança pública e transparência, com estrutura regulatória previsível e eficiente.
4. Elaboração de políticas e de legislação efetivos contra a corrupção.
5. Criação de ambiente regulatório e de políticas públicas compatíveis para a formação de PPPs.

PARA A INDÚSTRIA

1. Aumentar a participação privada na gestão e nos investimentos em infraestrutura.
2. Melhorar o planejamento e a execução das obras de infraestrutura.
3. Criar mecanismos de controle que evitem a judicialização e a paralisação das obras.
4. Trabalhar com o governo para a simplificação de normas e edição de regulamentos para fomentar os investimentos.
5. Fortalecer o diálogo entre entes privados na representação dos seus interesses.

RISCOS POR NÃO IMPLEMENTAR O MODELO DE GOVERNANÇA DA OCDE

PARA OS PAÍSES, SETORES, INDÚSTRIA E SOCIEDADE

1. Ineficiência da prestação de serviço e menor disposição em investir, em razão da incerteza do ambiente regulatório.
2. Ineficiência do monitoramento dos ativos de infraestrutura, em razão da ausência de coleta e da publicação sistemática de dados.
3. Infraestrutura insuficiente para suportar as transformações tecnológicas e digitais.
4. Obstáculos para atender as necessidades da população e do setor produtivo.
5. Vulnerabilidade do setor produtivo e da sociedade pela falta de robustez da infraestrutura crítica.
6. Amplificação dos efeitos de desigualdades regionais.

Conheça mais
Informações sobre publicações e a agenda internacional da CNI em:
http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/

INFRAESTRUTURA NA OCDE | Publicação da Confederação Nacional da Indústria – CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia- DDIE | Gerência de Diplomacia Empresarial e Competitividade do Comércio | Gerente: Constanza Negri | Equipe: Afonso Lopes, Alessandra Matos, Isabella Valentim, Maria Clara Avelino, Pietra Mauro, Ronnie Pimentel e Viviane Franco | Diretoria de Relacionamento Institucional - DRI | Gerência Executiva de Infraestrutura– GEINFRA | Gerente-Executivo: Wagner Ferreira Cardoso | Equipe: Matheus Braga de Castro | Design gráfico: Viviane Aversa Franco | Consultoria: Fundação Getúlio Vargas (FGV) | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9989/9992 - email: sac@cni.com.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.