



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

A IMPORTÂNCIA DAS REFORMAS PARA O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

1. Introdução

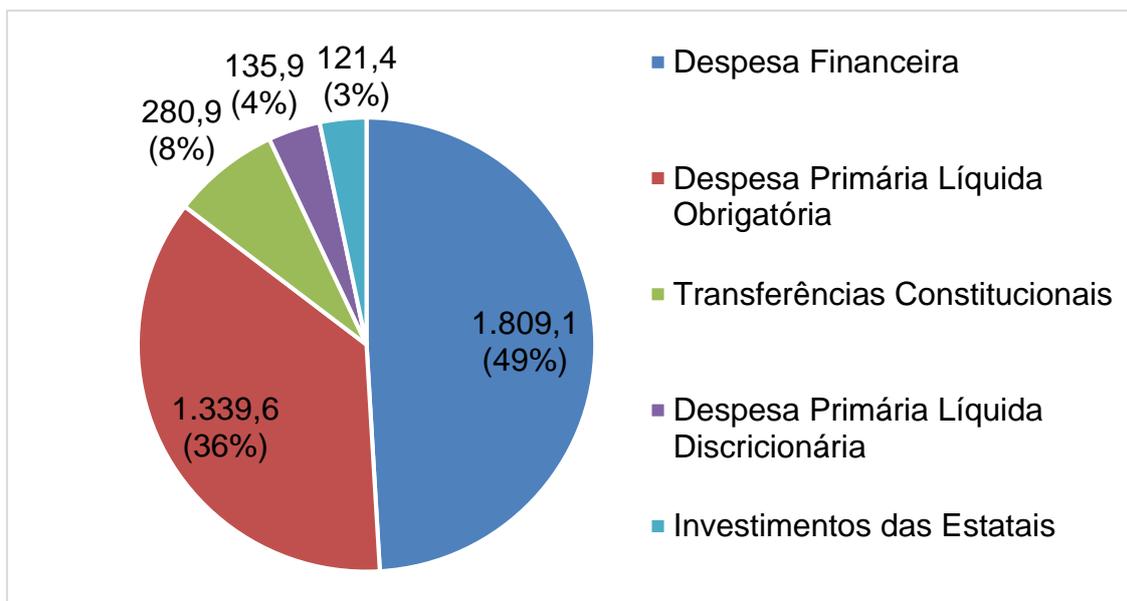
Os investimentos em infraestrutura no Brasil, públicos e privados, representam apenas 1,8% do PIB, de acordo com dados da consultoria Inter B. Tal participação está muito aquém da estimativa de 4,15% necessário para elevar, em duas décadas, o estoque de infraestrutura em relação ao PIB dos 36% atuais para a casa de 60%. O nível foi registrado no início da década de 1980, após um período de taxas recordes de investimentos, e é tido como o mínimo necessário para garantir a competitividade do setor produtivo e a qualidade no atendimento aos usuários dos diferentes setores de infraestrutura.

A queda dos investimentos ocorreu fundamentalmente pela contração dos recursos públicos, que progressivamente perdeu espaço para os gastos com o custeio da máquina pública, salários e aposentadorias. Essa participação cada vez menor nos investimentos em infraestrutura indica a necessidade de continuidade da aprovação das reformas estruturais, iniciadas no ano passado pela previdência. Em conjunto com a continuidade da transferência ao setor privado de ativos de infraestrutura, esse é o caminho para o governo retomar sua capacidade de investimento.

2. Orçamento Geral da União para 2020

Em 2020, a Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizou R\$ 3,565 trilhões para gastos da União, já descontados o valor de R\$ 121,4 bilhões de investimentos autorizados para as Estatais. Do valor total, as despesas financeiras representam R\$ 1,809 trilhões, seguida pela Despesa Primária Líquida Obrigatória (R\$ 1,339 trilhões), as transferências constitucionais (R\$ 280,9 bilhões) e Despesa Primária Líquida Discricionária (R\$ 135,9).

Detalhamento do Orçamento aprovado para 2020 por grupo de despesa (R\$ bilhões)

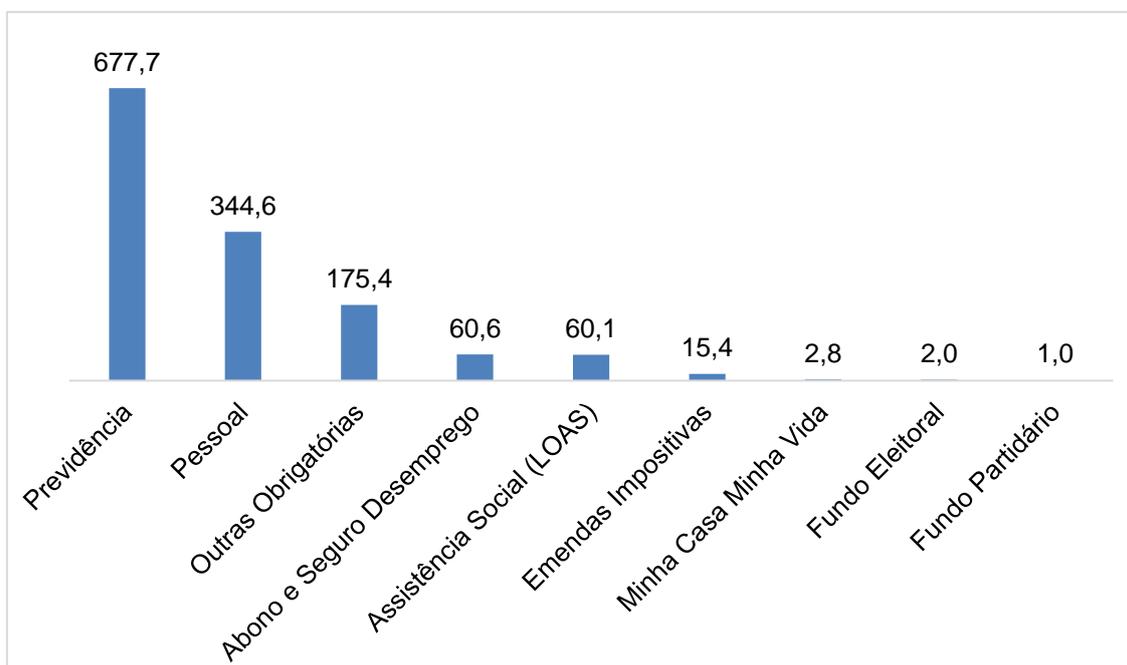


Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

De acordo com a LOA, apenas as despesas discricionárias podem ter o seu pagamento revisto ao longo do exercício orçamentário. No entanto, percebe-se um volume significativo de gastos obrigatórios da União que ainda dependem de aprovação do Congresso para o pagamento em 2020. Essas despesas condicionadas à aprovação somam R\$ 343,6 bilhões, sendo o maior volume referente ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que equivale a 62% do total, e ao gasto com pessoal e encargos (25% do total).

A quantidade de pagamentos obrigatórios para a União categorizados como despesas condicionadas evidencia a pressão de gastos com o custeio da máquina pública no orçamento global. Além desse montante com programação condicionada, o detalhamento das despesas primárias líquidas obrigatórias mostra que os gastos com a previdência somam R\$ 677,7 bilhões (51% do total para esse grupo), seguido pelo gasto com pessoal (R\$ 344,3 bilhões).

Detalhamento da Despesa Primária Líquida Obrigatória (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

A análise específica por órgãos orçamentários revela que, do orçamento autorizado para 2020, R\$ 1,599 trilhões são gastos previstos com a dívida pública federal, ou 45% do total. Destacam-se nos valores da LOA os orçamentos previstos para os órgãos do poder Executivo – que representa 98% do orçamento total. O Ministério com o maior volume de recursos autorizados foi o da Economia (R\$ 825 bilhões), seguido pela Saúde (R\$ 139 bilhões), Educação (R\$ 118 bilhões) e Defesa (R\$ 114). O Ministério da Infraestrutura conta com R\$ 22,1 bilhões de recursos, ou 1% do total autorizado para 2020.

Detalhamento do Orçamento aprovado para 2020 por órgão

Órgão	Valor autorizado (R\$ bilhões)	Participação
Dívida Pública Federal	1.599,9	45%
Ministério da Economia	825,2	23%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	303,0	8%
Ministério da Saúde	139,0	4%
Ministério da Educação	118,3	3%
Ministério da Defesa	114,4	3%
Ministério da Cidadania	98,3	3%
Reserva de Contingência	75,6	2%
Encargos Financeiros da União	60,0	2%
Operações Oficiais de Crédito	53,1	1%
Ministério da Infraestrutura*	22,1	1%
Outros	156,8	4%
Total	3.565,5	100%

*Além desses recursos, o orçamento do Ministério da Infraestrutura conta com R\$ 6,3 bilhões adicionais oriundos de “operações oficiais de crédito” referentes ao Fundo da Marinha Mercante, utilizados para o financiamento das empresas de navegação e da indústria de construção e reparação naval.

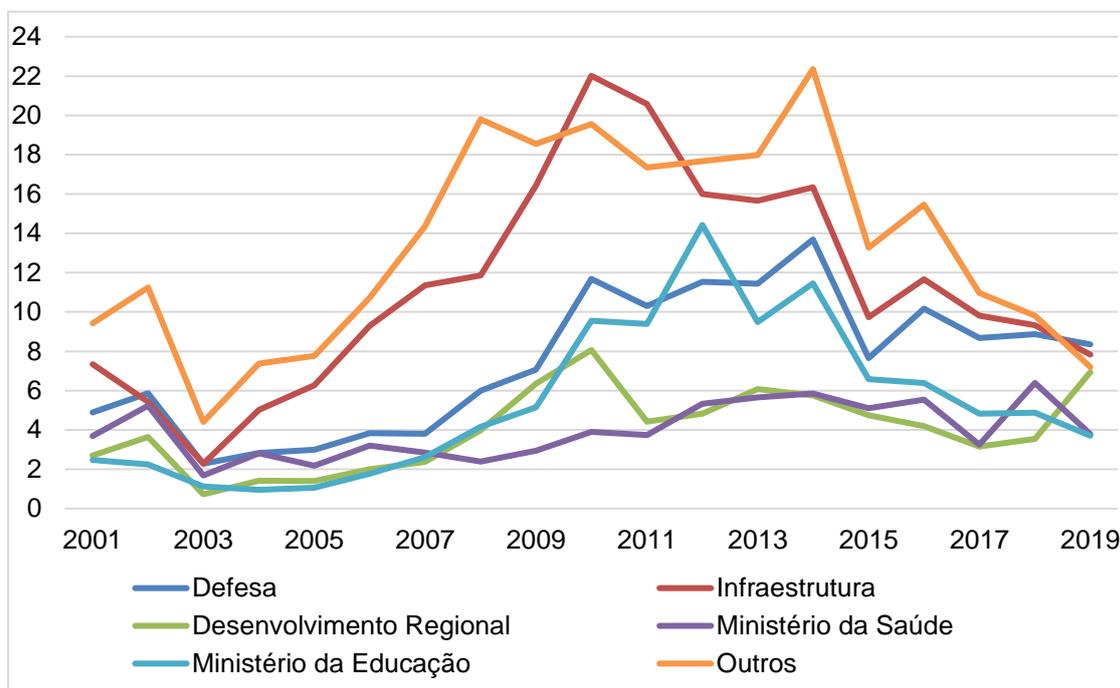
Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

3. Evolução do Investimento da União

Em 2019, os investimentos da União totalizaram R\$ 37,8 bilhões de valores pagos, tanto com recursos do orçamento anual, quanto com restos a pagar de outros anos. O Ministério da Defesa foi o órgão que mais realizou investimentos, o que não ocorria desde 2003, e totalizou R\$ 8,3 bilhões em valores pagos. O Ministério da Infraestrutura, pasta que historicamente realizou o maior volume de investimentos, ficou em segundo lugar, com R\$ 7,8 bilhões, seguido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, com R\$ 6,9 bilhões executados.

A posição de destaque da pasta da Defesa foi favorecida pelo desembolso em três ações: gasto de R\$ 1,7 bilhão na aquisição caças e de seus sistemas operacionais; investimento de R\$ 831 milhões no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro; e gasto de R\$ 810 milhões para a aquisição de um avião cargueiro. No total, essas três ações somam R\$ 3,34 bilhões e representaram 40% dos investimentos da pasta.

**Investimentos totais realizados por órgão (R\$ bilhões) –
Valores Constantes***



* Valores pagos com os orçamentos anuais, acrescidos dos restos a pagar pagos. Os órgãos que mudaram de novo ao longo dos anos foram considerados equivalentes aos respectivos ministérios atualmente sob suas responsabilidades. Nos anos anteriores, o valor alto para o grupo de “outros” ocorre basicamente em função dos investimentos do Ministério das Cidades, do Desenvolvimento Agrário, da Justiça e da Presidência da República.

Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

Em valores constantes, o total investido pela União em 2019 é o menor desde 2007. Para 2020, foram autorizados R\$ 41,5 bilhões, valor 15% superior ao aprovado em 2019. Do total aprovado para 2020, R\$ 15,1 bilhões são para a área de infraestrutura. O valor representa um incremento de 23% em relação ao total pago em 2019, sendo a função com o maior volume de recursos autorizados referente à área de transportes, majoritariamente sob responsabilidade do Ministério da Infraestrutura.

Ressalta-se que os investimentos em telecomunicações e energia são, em sua maioria, realizados por empresas privadas e estatais. Logo, a investigação dos investimentos da União será focada no orçamento do Ministério da Infraestrutura. A última seção abordará a execução orçamentária das Estatais.

Investimentos por funções orçamentárias (R\$ milhões) – Valores Correntes

Função	Autorizado para 2020	Total pago em 2019*
Transporte	7.895,0	7.834,0
Urbanismo	6.641,7	3.175,7
Saneamento	399,1	1.157,3
Comunicações	115,2	88,9
Energia	85,9	61,9
Total	15.137,0	12.317,8

* Valores pagos com os orçamentos anuais, acrescidos dos restos a pagar pagos.

Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

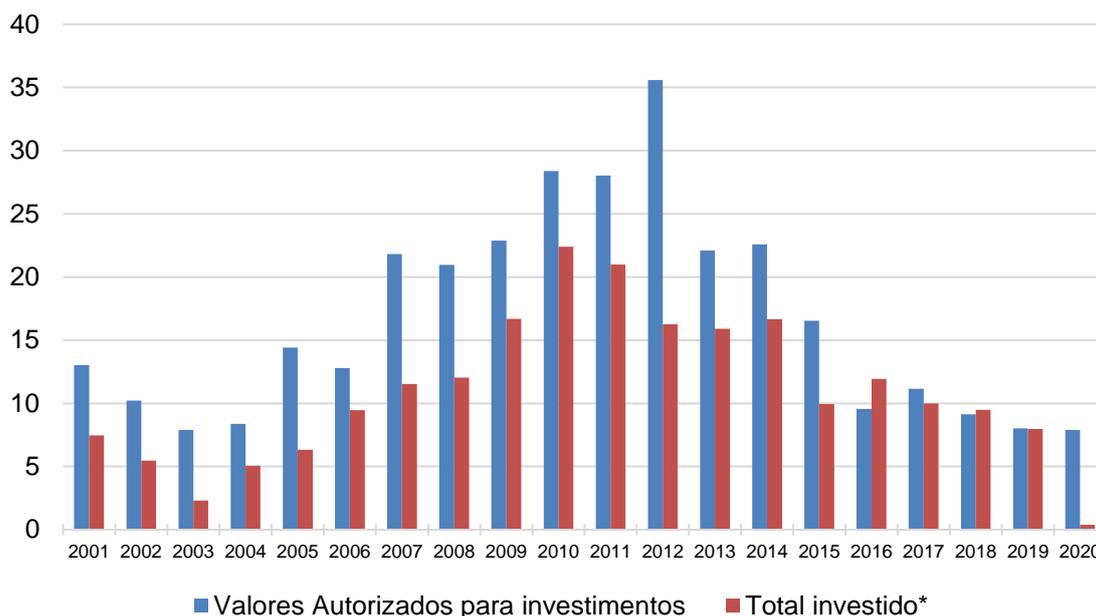
4. Evolução da execução orçamentária do Ministério da Infraestrutura

Os investimentos aprovados no orçamento da União de 2020 para o Ministério da Infraestrutura somam R\$ 7,9 bilhões. Quando comparados com o orçamento do antigo Ministério dos Transportes, os valores autorizados para a pasta apresentam tendência de queda desde 2012, se corrigidos pelo IPCA. Em valores também constantes, o montante para este ano é o menor da série iniciada em 2001 e inferior ao de 2019, em R\$ 113,4 milhões.

O detalhamento por unidade responsável pelo desembolso dos investimentos do Ministério da Infraestrutura revela que, na média, o DNIT foi responsável por 85% do total dos investimentos realizados entre 2001 e 2019. A VALEC realizou 10% dos investimentos, seguida por recursos investidos pelo próprio Ministério e por outras unidades sob sua responsabilidade, cada um com uma média de 3% e 2%, respectivamente.

Tal estrutura de gastos revela a priorização de obras rodoviárias em detrimento dos demais setor da infraestrutura. Ressalta-se, no entanto, que as outras modalidades de transporte recebem proporcionalmente mais investimentos de concessionárias privadas (ferrovias e aeroportos), de estatais (Infraero) e de operadores privados arrendados ou autorizados (terminais portuários marítimos e fluviais).

Evolução anual do orçamento de investimentos do Ministério da Infraestrutura (R\$ bilhões) – Valores Constantes*



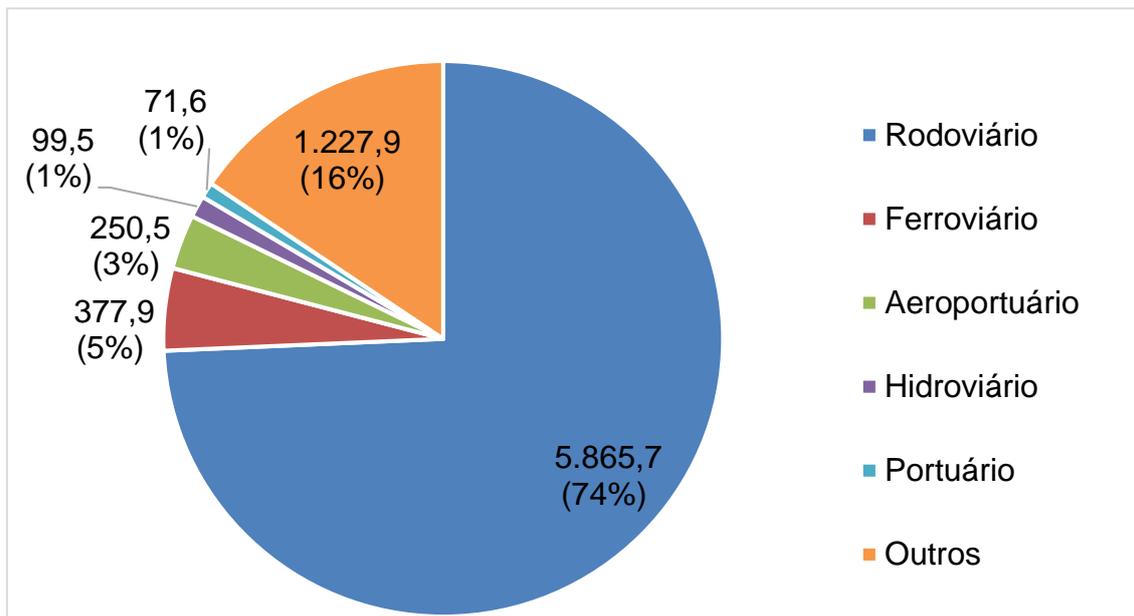
*Em 2020, valores até 4 de fevereiro para o Ministério da Infraestrutura. Demais períodos, valores anuais do Ministério dos Transportes. O Total pago equivale ao total de investimentos com recursos autorizados para o ano e com restos a pagar de outros anos.

Fonte: Elaboração própria com base no sistema SIGA Brasil consolidados pelo Contas Abertas. Valor atualizado com base no IPCA.

Para 2020, do total de R\$ 7,8 bilhões autorizados para investimentos no ministério dos transportes, 74% diz respeito aos investimentos em rodovias (R\$ 5,7 bilhões), seguido pelas ferrovias (5%), aeroportos (3%) e hidrovias (1%) e portos (1%). O grupo denominado como “outros”, que responde por 16% do total de recursos autorizados, refere-se majoritariamente a conservação e recuperação de ativos da União e de gastos com estudos, projetos e com o planejamento do Ministério.

A maior parcela dos investimentos em rodovias diz respeito a manutenção da malha sob responsabilidade do DNIT e somam R\$ 3,2 bilhões (41%) do total. Os outros dois conjuntos de obras com maior participação no orçamento autorizado também são para obras rodoviárias, sendo R\$ 1,6 bilhão em obras de adequação da malha e R\$ 1,1 bilhão para a construção de novos trechos.

Detalhamento do Orçamento de investimentos do Ministério da Infraestrutura aprovado para 2020 (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

Outras ações de destaque referem-se aos recursos autorizados para gastos com a Ferrovia Oeste-Leste (FIOL), que somam R\$ 294,3 milhões (4% do total), e o valor de R\$ 238,7 milhões para as obras em aeroportos e aeródromos de interesse regional. Tanto a FIOL como um conjunto de aeroportos regionais constam no PPI para a concessão à investidores privados.

Os valores apresentados revelam um volume de investimentos aplicados pelas pastas do poder Executivo responsáveis pela infraestrutura de transportes cada vez mais insuficientes e aquém do necessário à superação dos gargalos logísticos existentes no país. O principal motivo para essa deterioração na capacidade de investimentos decorre da estrutura orçamentária da União, cada vez mais concentrada no pagamento de despesas com pessoal e previdência.

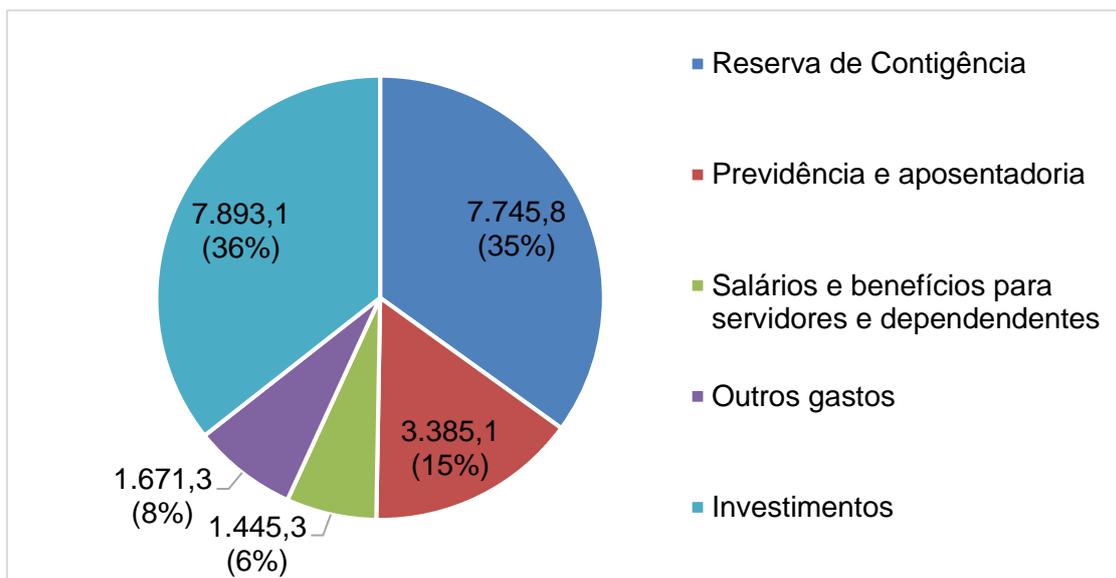
Detalhamento do Orçamento de investimentos do Ministério da Infraestrutura aprovado para 2020

Tipo	Detalhamento	Valor autorizado (R\$ milhões)	%
Rodovias	Manutenção de rodovias	3.207,7	40,6%
	Adequação de trechos rodoviários	1.574,4	19,9%
	Construção de trechos rodoviários	1.072,9	13,6%
	Implantação de pontos de pesagem	10,7	0,1%
Ferrovias	Ferrovia Oeste- Leste (FIOL)	294,3	3,7%
	Malha ferroviária geral	60,7	0,8%
	Ferrovia Norte-Sul	22,0	0,3%
	Ferrovia Transnordestina	0,9	0,0%
Aeroportos	Obras em aeroportos e aeródromos regionais	238,7	3,0%
	Fiscalização da aviação civil	11,8	0,1%
Portos	Obras de dragagem	64,8	0,8%
	Investimentos em tecnologia da Informação	3,4	0,0%
	Outros	1,9	0,0%
	Obras em terminal de passageiros	1,5	0,0%
Hidrovias	Manutenção de terminais e hidrovias	78,0	1,0%
	Hidrovia do Tocantins	10,0	0,1%
	Hidrovia Tietê-Paraná	9,5	0,1%
	Hidrovia do São Francisco	2,0	0,0%
Outros	Conservação e recuperação de ativos da União	902,0	11,4%
	Estudos, projetos e planejamento	264,9	3,4%
	Investimentos em tecnologia da Informação	34,4	0,4%
	Administração da Unidade	26,5	0,3%
Total		7.893,1	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

Em 2020, do orçamento total de R\$ 22,1 bilhões autorizado para o Ministério da Infraestrutura, 35% dizem respeito a reserva de contingência, recursos que não podem ser gastos pois compõem o cálculo de superávit do Governo. Os gastos com a previdência, salários e benefícios aos servidores e seus dependentes respondem por 21% do orçamento ou R\$ 4,8 bilhões. Descontando-se gastos diversos da pasta, os investimentos somam 36% do orçamento aprovado.

Detalhamento do Orçamento do Ministério da Infraestrutura aprovado para 2020 (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

Além do orçamento aprovado anualmente, o Ministério conta com recursos dos restos a pagar de anos anteriores para aplicação. Logo, a participação das categorias de gastos pode sofrer variações em cada ano. Em 2019, por exemplo, do total de R\$ 11,6 bilhões gastos pelo Ministério, os investimentos representaram 39%, ou R\$ 4,6 bilhões. Foram gastos também R\$ 1,3 bilhões (11% do total) com aplicações de recursos do AFRMM para o financiamento de embarcações e ressarcimento de empresas de navegação. Os gastos com pessoal e administrativos representaram metade dos desembolsos totais do Ministério em 2019.

Vale ressaltar a execução de investimentos de estatais no setor portuário e aeroportuário. Em 2019, as Cias. Docas investiram R\$ 59 milhões nos portos, o que representa 30% dos gastos do Ministério da Infraestrutura com obras de dragagem. Já a Infraero investiu R\$ 453 milhões, valor cinco vezes superior ao investido pelo Ministério em obras nos aeroportos. Logo, fica evidente a falta de recursos aplicados no setor portuário.

Detalhamento do Orçamento do Ministério da Infraestrutura Pago em 2019

Tipo	Detalhamento	Total Pago* (R\$ milhões)	Participação	
Gastos com Pessoal	Previdência e aposentadoria	3.436,3	29,2%	42%
	Salários	1.383,9	11,8%	
	Benefícios com servidores e dependentes	74,2	0,6%	
	Assistência médica	43,8	0,4%	
	Auxílio-Moradia	2,5	0,0%	
Gastos administrativos e gerais	Administração da unidade	592,6	5,0%	8%
	Estudos, projetos e planejamento	146,9	1,2%	
	Investimentos em tecnologia da Informação	141,9	1,2%	
	Sentenças judiciais e precatórios	56,9	0,5%	
	Publicidade de utilidade pública	0,8	0,0%	
	Obrigações da extinção do DNER	0,5	0,0%	
	Contribuições para organismos internacionais	0,1	0,0%	
Aplicações com recursos do AFRMM	Financiamento de embarcações	1.272,8	10,8%	11%
	Ressarcimento de empresas brasileiras de navegação	2,0	0,0%	
Investimentos em rodovias	Adequação de trechos rodoviários	1.654,3	14,1%	30%
	Construção de trechos rodoviários	973,5	8,3%	
	Manutenção de trechos rodoviários	561,4	4,8%	
	Outros	310,0	2,6%	
Investimentos em ferrovias	Ferrovia Oeste- Leste (FIOL)	416,1	3,5%	5%
	Malha ferroviária geral	84,7	0,7%	
	Ferrovia Norte-Sul	49,3	0,4%	
	Ferrovia Transnordestina	0,1	0,0%	
Investimentos em portos	Obras de dragagem	199,4	1,7%	2%
	Obrigações com a liquidação da CODOMAR	40,0	0,3%	
	Tecnologia da Informações	21,8	0,2%	
	Regulação e fiscalização dos serviços de transporte	1,8	0,0%	
	Construção de terminal de passageiros	0,6	0,0%	
Investimentos em aeroportos	Obras em aeroportos e aeródromos de interesse regional	95,1	0,8%	2%
	Pesquisa, desenvolvimento e estudos para a aviação civil	86,4	0,7%	
Investimentos em hidrovias	Operação de eclusas, hidrovias, e terminais	49,8	0,4%	1%
	Construção de terminais fluviais	39,9	0,3%	
	Hidrovia do Tietê	13,0	0,1%	
	Hidrovia do Tocantins	2,0	0,0%	
	Hidrovia do São Francisco	0,1	0,0%	
Total		11.754,4	100%	

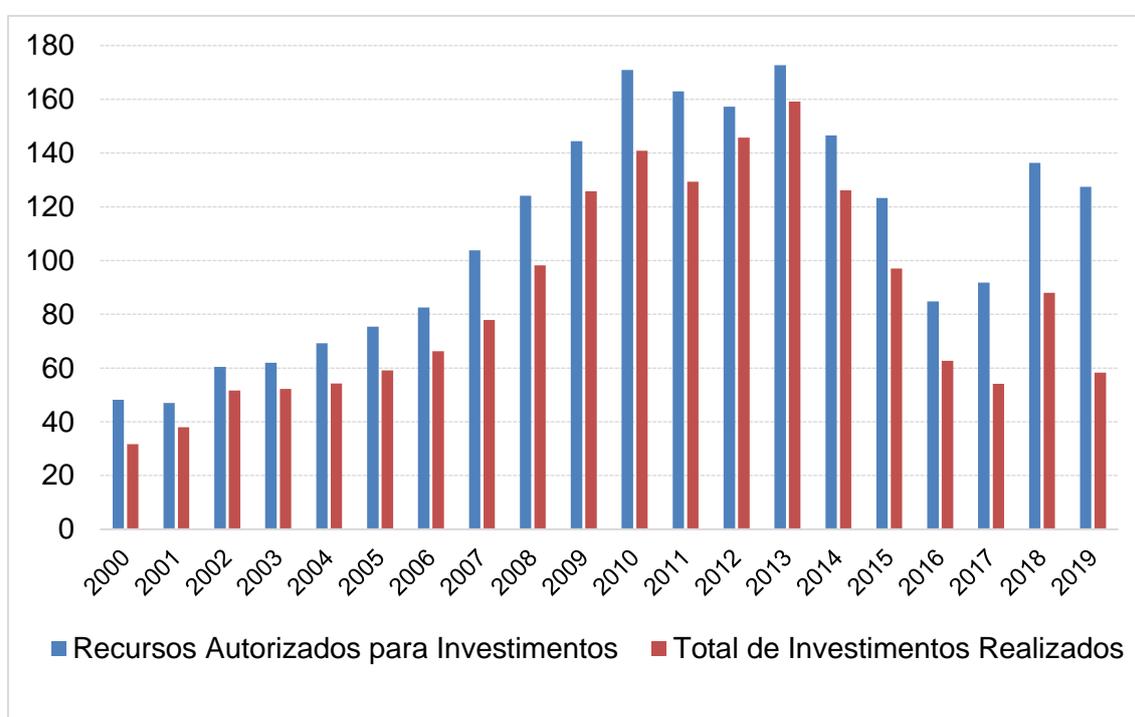
* Valores pagos com os orçamentos anuais, acrescidos dos restos a pagar pagos.

Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

5. Evolução da execução orçamentária das Estatais

O total de investimentos realizados pelas estatais em 2019 alcançou R\$ 58,3 bilhões e foi o menor que o verificado em 2018, mas superior ao total de 2017. Para 2020, o volume total de recursos autorizados para investimentos soma R\$ 121 bilhões, tendo retomado ao patamar anterior ao início da crise econômica do país, em 2015, apesar de ser inferior ao dos últimos dois anos.

Evolução anual dos investimentos das estatais (R\$ bilhões) – Valores Constantes



Fonte: Elaboração própria com base no sistema SIGA Brasil consolidados pelo Contas Abertas. Valor atualizado com base no IPCA.

A Petrobrás e suas subsidiárias representam o maior volume de recursos autorizados para investimentos neste ano, somando R\$ 107,4 bilhões. O setor de petróleo e gás responde por 89% dos recursos autorizados, seguido pelo de energia (R\$ 4,6 bilhões), construção naval (R\$ 1,4 bilhão), portuário (R\$ 475,3 milhões) e aeroportuário (R\$ 192,3 milhões). O grupo de outras empresas estatais soma R\$ 7,1 bilhões em investimentos, ou 6% do total.

**Detalhamento do Orçamento de investimento Autorizado para as Estatais
em 2019 e 2020 (R\$ milhões) – Valores Correntes**

Setor	Empresa	Autorizado em 2019	Autorizado em 2020
Aeroportuário	INFRAERO	540,3	192,3
Construção Naval	EMGEPRON	1.200,2	1.401,3
Energia	CHESF	1.602,7	1.868,0
	FURNAS	1.122,9	1.194,3
	ELETRONUCLEAR	623,7	671,4
	ELETRONORTE	756,1	377,4
	ELETROSUL	191,6	255,2
	CGTEE	191,8	74,4
	ELETROBRAS	39,0	41,5
	Outras	695,6	132,5
Óleo e Gás	Petrobras	102.535	107.417
	LIQUIGÁS	81,6	143,7
	TBG	73,2	116,1
	PPSA	13,1	2,7
	BR	697,9	-
	GASPETRO	0,1	-
	TAG	267,6	-
Outros	BB	2.742,5	2.759,0
	CAIXA	2.603,8	2.374,5
	Correios (ECT)	921,9	833,2
	Outras	2.674,5	1.092,7
Portuária	Docas Santos (CODESP)	178,3	277,7
	Docas Pará (CDP)	29,4	80,1
	Docas Rio de Janeiro (CDRJ)	70,1	70,2
	Docas Bahia (CODEBA)	44,5	23,7
	Docas Ceará (CDC)	16,8	10,7
	Docas Espírito Santo (CODESA)	36,6	10,5
	Docas Rio Grande do Norte (CODERN)	64,4	2,4
Total		120.015	121.422

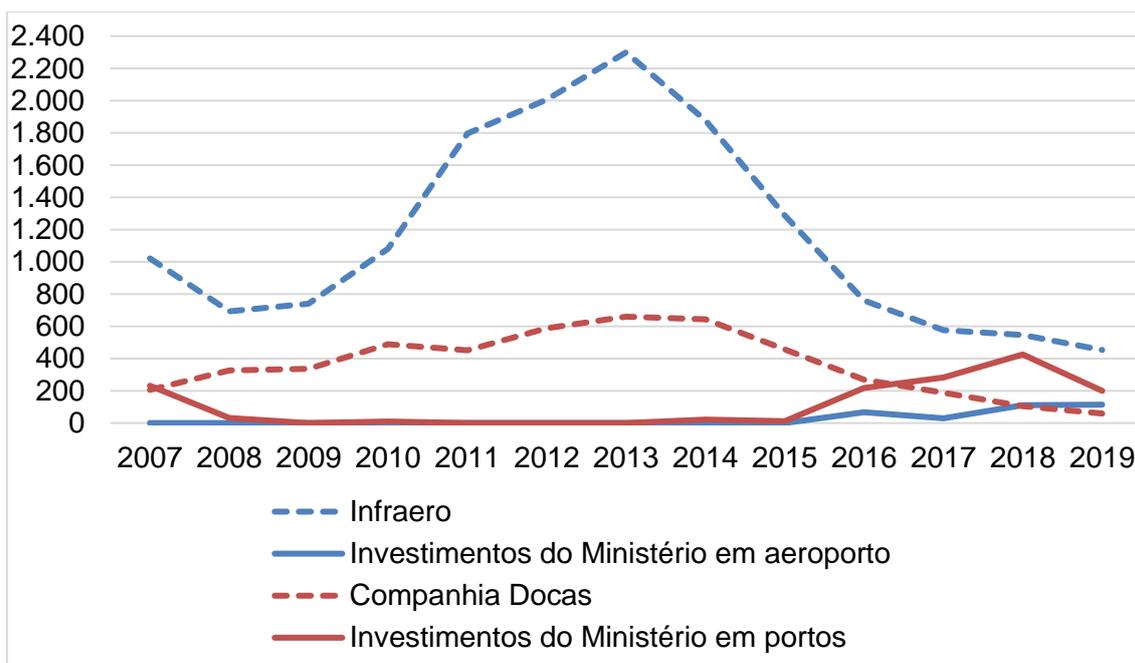
Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas.

6. Evolução dos investimentos públicos em transporte por modalidade

Como dito anteriormente, os investimentos públicos no setor de transporte podem ser complementados pela execução de recursos da Infraero e das Cias. Docas, especialmente em anos anteriores. O pico dos investimentos públicos em aeroportos ocorreu em 2013, sendo os R\$ 2,3 bilhões aplicado integralmente pela Infraero. No caso dos investimentos em portos, o maior volume de investimentos ocorreu em 2014, com R\$ 665 milhões investidos quase que na totalidade pelas Cias. Docas (apenas 3% foram investidos pelo Ministério).

Nos últimos anos, os investimentos em ambos os setores diminuíram. O programa de concessão transferiu a responsabilidade com a realização das obras nos principais aeroportos do país para o investidor privado e reduziu o volume de recursos disponíveis para investimentos na Infraero. As pastas ministeriais responsáveis pelo setor de transportes passaram a assumir progressivamente os investimentos nesse setor e no portuário, que por sua vez observou uma queda nos investimentos das Cias. Docas.

Investimentos das Cias Docas e do Ministério da Infraestrutura nas modalidades portuária e aeroportuária (R\$ milhões) – Valores Constantes

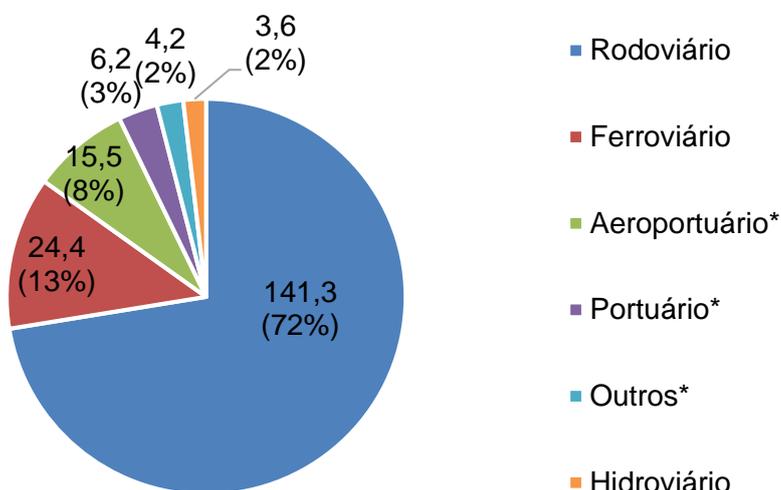


* Valores pagos com os orçamentos anuais, acrescidos dos restos a pagar pagos.

Fonte: Elaboração própria com dados do Contas Abertas e atualizados pelo IPCA.

Entre 2007 e 2019, o investimento federal em infraestrutura de transportes, que inclui os gastos do Ministério da Infraestrutura, da Infraero e das Companhias Docas, totalizou R\$ 195 bilhões, em valores atualizados pelo IPCA. Os investimentos do Ministério em rodovias responderam por R\$ 141 bilhões (72% do total), seguido pelos gastos de R\$ 34 bilhões da pasta do poder Executivo em outras modalidades de transporte. Os gastos das estatais representaram 10% do total, sendo R\$ 15 bilhões referentes aos investimentos da Infraero e R\$ 5 bilhões das Cias. docas.

Investimentos acumulado do Ministério da Infraestrutura, Infraero e Cias. Docas entre 2007 e 2019 (R\$ bilhões) – Valores Constantes*



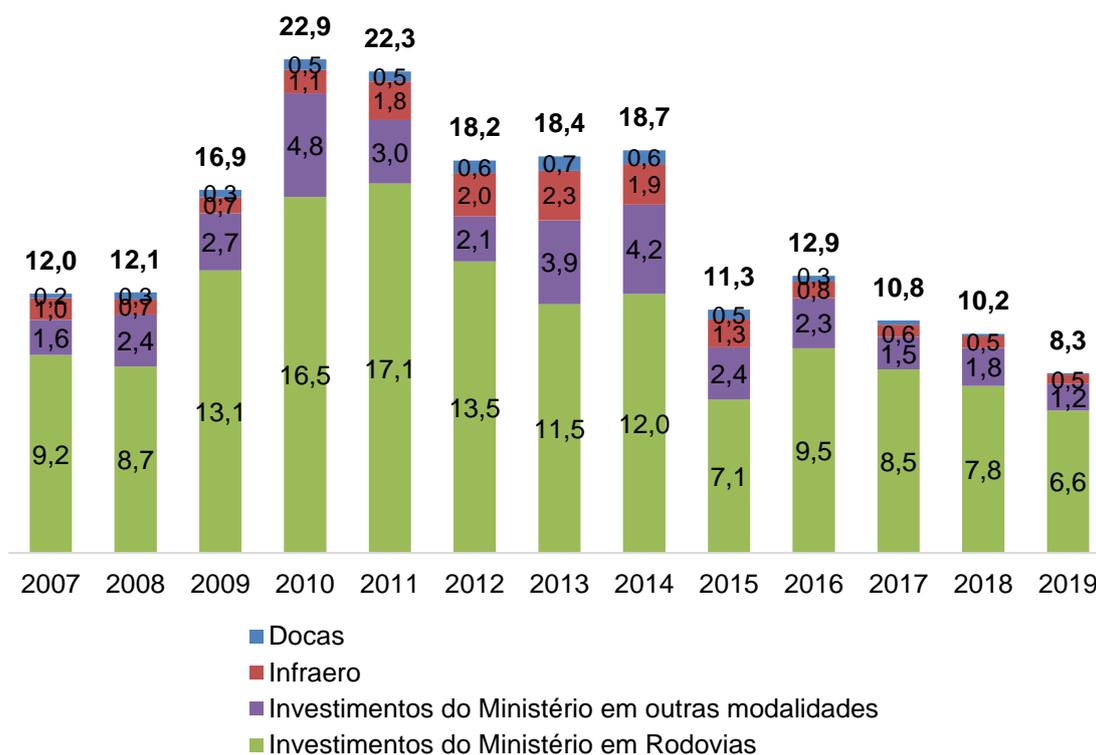
*O grupo de outros investimentos inclui gastos gerais do Ministério com estudos, pesquisas e planejamento. O total de investimentos inclui os gastos da Infraero, em aeroportos, e das Cias. Docas, nos portos, além do total pago com recursos autorizados e com restos a pagar de outros anos para o Ministério da Infraestrutura, em 2019, e para o Ministério dos Transportes, nos demais períodos.

Fonte: Elaboração própria com base no sistema SIGA Brasil consolidados pelo Contas Abertas. Valor atualizado com base no IPCA.

No período, a queda mais expressiva ocorreu nos investimentos em rodovias, que após alcançar o pico de R\$ 17,1 bilhões investidos em 2011, chegou a apenas R\$ 6,6 bilhões investidos em 2019. Também contribuíram para a redução dos recursos aplicados a transferência ao setor privado de infraestruturas aeroportuária sob administração da Infraero, a conclusão dos principais trechos da Ferrovia Norte-Sul e a paralisação de obras nas ferrovias Transnordestina e FIOEL, retomadas recentemente. No total, as ferrovias

receberam R\$ 24 bilhões em investimentos, seguido pelos aeroportos (R\$ 15,5 bilhões), portos (R\$ 6,2 bilhões) e hidrovias (R\$ 3,6 bilhões), além de R\$ 4,2 bilhões em investimentos diversos do Ministério com estudos, projetos e planejamento sem vinculação a um setor específico.

Evolução anual dos investimentos do Ministério da Infraestrutura, Infraero e Cias. Docas (R\$ bilhões) – Valores Constantes*



*Total de investimentos refere-se ao total anual investidos pelas estatais e ao total pago com recursos autorizados e com restos a pagar de outros anos para o Ministério da Infraestrutura, em 2019, e para o Ministério dos Transportes, nos demais períodos.

Fonte: Elaboração própria com base no sistema SIGA Brasil consolidados pelo Contas Abertas. Valor atualizado com base no IPCA.

7. Conclusão

A retração nos investimentos tem relação direta com a economia do País nesse período. De forma geral, a crise fiscal afetou a capacidade de investimento dos diferentes agentes públicos, tanto no setor de transportes, quanto em outras áreas. Logo, a pressão no orçamento da União, de Estados e municípios por gastos com custeio da máquina pública e com salários, aposentadorias e benefícios evidencia a urgência de se aprovar as reformas estruturais (tributária, administrativa) após a aprovação da reforma da previdência.

É preciso também manter a transferência de ativos públicos ao setor privado, como uma forma de reduzir as obrigações de investimentos sob responsabilidade do Estado e de atrair a expertise e a agilidade dos investidores privados para o setor de infraestrutura. Nesse sentido, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) se mostra cada vez mais imprescindível para o desenvolvimento de infraestrutura brasileira. Desde a sua criação, em 2016, até o fim de 2019, o PPI já realizou mais de 170 leilões, com investimentos totais de R\$ 700 bilhões e arrecadação de R\$ 137 bilhões em outorgas pelo poder público. Para 2020, a expectativa é de realizar novos leilões de pelo menos 40 projetos de infraestrutura.

Na medida em que se evolui na expansão da participação privada nos ativos de infraestrutura, é natural que os empreendimentos mais atrativos e de maior facilidade de construção dos editais diminuam. Logo, a avaliação dos benefícios com a mudança de gestão se torna mais desafiadora, sendo necessária a definição de mecanismos contratuais menos usuais, enquanto outros empreendimentos se mostrarão mais vantajosos se mantidos sob gestão pública. Além disso, existem particularidades e ações específicas à cada setor que devem ser adotadas para agilizar a execução de investimentos, a saber:

Rodovias:

No setor rodoviário, as consequências da progressiva queda nos investimentos foram evidenciadas pela mais recente pesquisa CNT de rodovias. Em 2019, o estado geral de 41% da extensão avaliada pela pesquisa foi considerado em condições “ótima ou boa” e 24% como “ruim ou péssimo”. Em 2018, esses percentuais haviam sido de 43% e 22%, respectivamente. Chama a atenção o fato de que, pela primeira vez desde as pesquisas mais recentes, as rodovias concedidas apresentaram uma piora na avaliação do estado das vias. Atualmente, 15% das rodovias federais pavimentadas são administradas pelo setor privado, o que representa 9.647 km.

Esse cenário tem relação direta com as dificuldades enfrentadas pelos concessionários que participaram da terceira etapa de leilões de rodovias, nos anos de 2013 e 2014. Os problemas com essa etapa derivaram de um modelo que almejou a modicidade tarifária à custa de financiamento subsidiado do BNDES, de planos de investimento irrealistas – com previsões otimistas para o volume de tráfego e exigências de duplicação de grandes trechos em cinco anos – e do risco de demanda integralmente alocado para o concessionário.

É imprescindível que os órgãos de Estado responsáveis pelo processo de renegociação desses contratos de concessão problemáticos agilizem o processo de repactuação ou relicitação para evitar uma deterioração ainda maior dessas rodovias. Além disso, as dificuldades experimentadas nesses certames mostram a necessidade de uma avaliação meticulosa das modelagens de concessão e dos empreendimentos a serem transferidos para a gestão privada. Dada a preponderância do modal rodoviário na matriz de transporte brasileira, a base para os novos contratos deve ser a modicidade tarifária, além da viabilidade dos empreendimentos e da priorização de trechos com um grande volume de acidentes. Além disso, é natural que o setor público tenha uma participação elevada nos investimentos. Vale destacar a recente conclusão pelo DNIT e Exército da pavimentação da BR 163, um corredor logístico estratégico para o setor produtivo.

Ferrovias:

Nos últimos anos, ao mesmo tempo em que o setor ferroviário avançou com a conclusão do principal trecho da Ferrovia Norte-Sul após décadas de promessas para a sua entrega, a malha ferroviária nacional continuou marcada por uma baixa conectividade, pela preponderância do minério de ferro como responsável por quase 80% da movimentação e por uma extensão praticamente estagnada. Segundo dados da ANTT, enquanto 30% da malha permanece ociosa e aproximadamente um quarto já não apresenta condições operacionais, o total da movimentação de carga ferroviária de operadores trafegando na malha de outras concessionárias representa apenas 12% do total, o que revela a baixa integração do sistema.

É preciso acelerar o processo de retomada das obras na Ferrovia Transnordestina e de concessão da Ferrovia Oeste-Leste (FIOL), previsto para este ano. Além disso, com a perspectiva de prorrogação das concessões atuais, deve-se estipular garantias contratuais, legais e regulatórias para a viabilização do direito de passagem e do tráfego mútuo no sistema, tanto para operadores atuais, quanto futuros.

Outro caminho para expansão do investimento privado no setor é pela permissão do regime de autorização para as ferrovias. O PLS 261/2018 atua nesse sentido, mas depende de alterações textuais em seu substitutivo, especialmente para que apenas os novos trechos a serem construídos pelos investidores privados sejam explorados mediante autorização.

Aeroportos:

O programa de concessão aeroportuário pode ser considerado como a experiência recente mais bem sucedida de transferência de ativos de infraestrutura. Atualmente, o país conta com 22 aeroportos operados pelo setor privado, que respondem por 67% dos passageiros movimentados no país. Os próximos leilões de aeroportos regionais neste ano devem dobrar a quantidade de aeroportos concedidos, o que irá alavancar a quantidade de investimentos e a qualidade de suas infraestruturas.

Além de se avançar no programa de concessões de ativos da Infraero, o investimento no setor será beneficiado com a aprovação do PLS 46/2017, que permite a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac) na cobertura de custos de desapropriações, facilitando os processos de ampliação da infraestrutura dos aeroportos.

Portos e hidrovias:

Todos os terminais portuários marítimos e fluviais no Brasil são operados por agentes privados, seja por arrendamento ou autorização. No entanto, a infraestrutura dos grandes portos do país permanece sob a responsabilidade das Cias. Docas, estatais que apresentam um baixo nível de eficiência em suas administrações, elevados passivos trabalhistas e baixa capacidade de gestão para realizar os investimentos necessários à alavancagem dos portos públicos aos padrões internacionais de qualidade, especialmente no que diz respeito às obras de dragagem.

A modernização das administrações portuárias é a parte da Lei dos Portos que ainda não avançou. O governo confirmou o interesse de proceder com a transferência ao setor privado dos portos públicos, a ser iniciada pela Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), e do porto de Santos, com leilões previstos para 2021. A desestatização desses empreendimentos é essencial, mas existe um grupo de outros pequenos portos públicos que poderiam ser privatizados com maior agilidade. É o caso do porto de Ilhéus, Aratu, Natal, Areia Branca, Fortaleza, Cabedelo, Recife, Macapá e Forno. Por apresentarem menores níveis de complexidade operacional e de movimentação de carga, a modelagem de concessão desses portos é mais simples, sendo possível o leilão conjunto das administrações portuárias e dos terminais. Isso facilita o processo de transferência ao setor privado e potencializa os resultados positivos com as concessões.

Além disso, é preciso definir as oito áreas dos portos organizados que ainda não tiveram os decretos com as suas novas poligonais publicados e adequar os cerca de 140 contratos de arrendamentos com prazo expirados. Em conjunto com os leilões e autorizações de novos terminais, essas medidas ajudarão a ampliar os investimentos no setor.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA