

Carta de  
Infraestrutura  
**Inter.B**

29 de maio

**2023**

Ano 10, nº 22

**Novas estimativas de investimento em  
infraestrutura em 2022 e primeiras  
projeções para 2023**

**A Agenda de Reformas**

Seção 1 – Introdução.....	3
Seção 2 – Os investimentos em infraestrutura 2019-2023.....	4
Quadro 1: Investimentos em infraestrutura por setor e instância, de 2020 a 2022 (em bilhões de 2022), e 2023 (Projeção).....	4
Quadro 2: Média dos investimentos em infraestrutura em 2019-2022 (e projeção para 2023), com desagregação do investimento público entre federal e estadual + municipal. ....	5
Gráfico 1: Investimentos em infraestrutura por instância pública e privada, 2010- 2022, em % do PIB.....	8
Gráfico 2: Participação do Setor Público nos investimentos em infraestrutura, de 2010-2022, em % do total.....	9
Quadro 3: Participação do investimento privado por setor, triênio 2010-2012 vs. triênio 2021-2023P (em %) .....	10
Seção 3 – A Agenda de Modernização.....	11
Seção 4 – Conclusão.....	18

## Seção 1 - Introdução

Esta Carta apresenta as novas estimativas da Inter.B para os investimento em infraestrutura em 2022, primeiras projeções para 2023, e propõe uma agenda de reformas necessária para a modernização do setor no país. Ainda que em 2023 o governo federal tenha obtido espaço fiscal ampliado por conta da PEC da Transição, este é potencialmente efêmero, e a modernização necessita estar alicerçada basicamente nos investimentos privados.

Os investimentos agregados públicos e privados em 2022 são estimados em 1,86% do PIB, denotando um ganho de 0,25% do PIB no quadriênio, sendo mais pronunciado em energia elétrica e saneamento básico, e no caso de transportes, pelo impulso dos gastos públicos em rodovias pelos entes subnacionais em 2022. As projeções para 2023 refletem uma inércia nos compromissos de investimento, podendo chegar a 1,94% caso o Ministério dos Transportes execute a integralidade do planejado. Em termos nominais, há um avanço significativo em energia elétrica frente a 2022 (15,5%), em saneamento básico (12,4%) e transportes (11,2%), por conta do impulso dos investimentos federais possibilitado pela PEC, e contração em telecomunicações. Assim, a diferença dos investimentos frente a 2022 é projetada em 11,1%, ou 0,09% do PIB.

A agenda de modernização da infraestrutura parte da constatação que há mais de 3 décadas não se investe o suficiente para responder às demandas de uma economia competitiva e o bem-estar da população. A agenda de modernização se alicerça na ampliação dos investimentos privados, com maior segurança jurídica, previsibilidade regulatória e estruturas contemporâneas de financiamento, e na melhoria da governança dos investimentos públicos, com melhor planejamento e priorização, e respeitando os limites da responsabilidade fiscal. O Brasil tem o potencial de atrair investimentos e mobilizar recursos domésticos e externos para tornar a infraestrutura do país inclusiva e ambientalmente sustentável, promovendo a descarbonização e facilitando a integração do país à economia internacional.

É imperativo um esforço sistemático de atrair um número maior e mais diversificado de investidores ao país. Dentre outras iniciativas, é essencial que o governo tenha um compromisso com uma ambiente de negócios alicerçado na estabilidade macroeconômica, numa radical redução da complexidade e litigiosidade tributária, na desburocratização dos processos e redução dos custos de transação, e diminuição das barreiras à entrada. É igualmente fundamental ter o médio e longo prazo como horizonte, e logo como política de Estado a modernização do setor. Nesta perspectiva deve-se caminhar celeremente para ingressar na OCDE e seguir regras de boa governança, inclusive no âmbito da transparência e combate à corrupção; reforçar os fundamentos macroeconômicos e fiscais; e superar o dano reputacional incorrido em anos recentes com a degradação da Amazônia e a violência aos povos originários, se aproximando da fronteira das melhores práticas socioambientais, de direitos humanos e outras dimensões essenciais à integridade do ambiente de negócios. Assim iremos transitar para uma economia mais aberta, inclusiva, sustentável e competitiva, alicerçada numa infraestrutura modernizada, acessível e resiliente.

## Seção 2 – Os investimentos em infraestrutura 2019-2023

O Quadro 1 sintetiza os investimentos em infraestrutura no Brasil entre 2019 e 2022 (em valores constantes de 2022), por instância pública e privada, e desagregado por grandes setores. De forma sintética, e sob o ângulo da relação investimento-PIB, o quadriênio ampliou os ganhos setoriais, ainda que numa escala limitada. Dados públicos dos governos (federal, estadual e distrito federal, além dos municípios), e nas publicações das empresas privadas atuantes – concessionárias, arrendatárias e outras – indicam que o país realizou R\$ 184,1 bilhões de investimentos em infraestrutura naquele último ano, ou 1,86% do PIB, em contraposição a 1,61% em 2019, uma média de pouco mais de 0,05% anuais. Talvez mais importante, a trajetória foi essencialmente ascendente.

**Quadro 1:** Investimentos em infraestrutura por setor e instância, no quadriênio 2019-2022 em bilhões de 2022<sup>1</sup>

	2019			2020			2021			2022		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
<b>Energia Elétrica</b>	9,8	39,4	<b>49,2</b>	9,9	44,4	<b>54,3</b>	12,2	50,4	<b>62,6</b>	14,1	60,5	<b>74,6</b>
<b>Telecom</b>	0,1	36,5	<b>36,6</b>	0,1	32,9	<b>33,0</b>	0,0	33,4	<b>33,4</b>	0,1	27,0	<b>27,1</b>
<b>Saneamento<sup>2</sup></b>	14,1	3,3	<b>17,4</b>	12,6	2,5	<b>15,1</b>	13,7	3,8	<b>17,5</b>	17,1	4,7	<b>21,7</b>
<b>Transportes</b>	24,3	17,2	<b>41,5</b>	21,2	20,6	<b>41,8</b>	24,6	22,5	<b>47,1</b>	37,1	23,6	<b>60,7</b>
<i>Rodovias</i>	16,8	6,7	<b>23,5</b>	15,8	6,4	<b>22,2</b>	18,7	7,8	<b>26,5</b>	31,3	9,2	<b>40,5</b>
<i>Portos</i>	0,3	2,6	<b>2,9</b>	0,5	2,8	<b>3,3</b>	0,6	3,0	<b>3,6</b>	1,0	2,8	<b>3,8</b>
<i>Hidrovias</i>	0,3	0,2	<b>0,5</b>	0,4	0,4	<b>0,8</b>	0,5	0,6	<b>1,1</b>	0,1	0,3	<b>0,4</b>
<i>Ferrovias</i>	0,7	5	<b>5,7</b>	0,4	9,0	<b>9,4</b>	0,4	9,7	<b>10,1</b>	0,3	8,9	<b>9,2</b>
<i>Aeroportos</i>	0,7	2	<b>2,7</b>	0,7	1,5	<b>2,2</b>	0,6	0,5	<b>1,1</b>	0,4	1,1	<b>1,4</b>
<i>Mobilidade Urbana</i>	5,5	0,7	<b>6,2</b>	3,4	0,5	<b>3,9</b>	3,8	0,9	<b>4,7</b>	4,1	1,3	<b>5,4</b>
<b>Total</b>	<b>48,3</b>	<b>96,4</b>	<b>144,7</b>	<b>43,8</b>	<b>100,4</b>	<b>144,2</b>	<b>50,6</b>	<b>110,1</b>	<b>160,6</b>	<b>68,4</b>	<b>115,7</b>	<b>184,1</b>
<b>% do PIB</b>	<b>0,54</b>	<b>1,07</b>	<b>1,61</b>	<b>0,50</b>	<b>1,16</b>	<b>1,66</b>	<b>0,55</b>	<b>1,20</b>	<b>1,75</b>	<b>0,69</b>	<b>1,17</b>	<b>1,86</b>

**Fonte:** Base de dados da Inter.B Consultoria e cálculos próprios. Notas: 1 Em valores constantes, considerando IPCA para 2022 de 5,79%; 2 Abastecimento de água e esgotamento sanitário; (\*) PIB de 2022 de R\$ 9.915 bilhões.

**Nota:** Os investimentos públicos contemplam as diferentes instâncias de governo (federal, estadual e distrito federal, além dos municípios). Por sua vez, os investimentos privados são computados a partir de informações coletadas em publicações oficiais de empresas privadas atuantes no setor como concessionárias, arrendatárias e outras.

O Quadro 2 apresenta a média dos investimentos em infraestrutura entre 2019 e 2022, e a primeira projeção para o ano de 2023. Em 2023 os investimentos em infraestrutura devem alcançar R\$ 204,6 bilhões, significativamente superior à média de R\$ 158,4 bilhões executados no quadriênio 2019-2022 (+29,1%), direcionados por energia elétrica, rodovias e saneamento básico. O quadro, contudo, ainda é de alguma forma incerto principalmente no âmbito dos investimentos federais, em função da efetiva capacidade de execução dos órgãos de governo. Já os investimentos privados estão em grande medida planejados e contratados, principalmente aqueles regidos por obrigações e compromissos no âmbito de concessões.

**Quadro 2:** Média dos investimentos em infraestrutura em 2019-2022 (e projeção para 2023, com desagregação do investimento público entre federal e estadual + municipais<sup>1</sup>

	Média 2019-2022 (em R\$ bilhões de 2022 <sup>2</sup> )					2023 (Projeção)				
	Privado	Público Federal (A)	Público Estadual e Municipal (B)	Público Total (A + B)	Total	Privado	Público Federal (A)	Público Estadual e Municipal (B)	Público Total (A + B)	Total
<b>Energia Elétrica</b>	48,7	4,6	6,9	11,5	<b>60,1</b>	76,5	0,0	9,7	9,7	<b>86,2</b>
<b>Telecomunicações</b>	32,5	0,1	0,0	0,1	<b>32,5</b>	26,4	0,1	0,0	0,1	<b>26,5</b>
<b>Saneamento</b>	3,5	0,1	14,4	14,5	<b>18,0</b>	5,0	0,2	19,2	19,4	<b>24,4</b>
<b>Transportes</b>	21,0	8,8	17,9	26,8	<b>47,8</b>	23,9	13,3	30,4	43,7	<b>67,5</b>
<i>Rodovias</i>	7,5	7,0	13,6	20,6	<b>28,2</b>	10,5	11,9	25,5	37,5	<b>47,9</b>
<i>Portos</i>	2,8	0,1	0,5	0,6	<b>3,4</b>	2,9	0,1	0,9	1,0	<b>3,9</b>
<i>Hidrovias</i>	0,4	0,3	0,0	0,3	<b>0,7</b>	0,3	0,1	0,0	0,1	<b>0,4</b>
<i>Ferrovias</i>	8,1	0,5	0,0	0,5	<b>8,6</b>	7,7	0,3	0,0	0,3	<b>8,0</b>
<i>Aeroportos</i>	1,3	0,6	0,0	0,6	<b>1,9</b>	1,2	0,6	0,0	0,6	<b>1,8</b>
<i>Mobilidade Urbana</i>	0,9	0,4	3,8	4,2	<b>5,1</b>	1,3	0,1	4,0	4,1	<b>5,4</b>
<b>Total</b>	<b>105,6</b>	<b>13,6</b>	<b>39,2</b>	<b>52,8</b>	<b>158,4</b>	<b>131,8</b>	<b>13,5</b>	<b>59,3</b>	<b>72,8</b>	<b>204,6</b>
<b>% do PIB<sup>3</sup></b>	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,71</b>	<b>1,24</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,94</b>

Fonte: Base de dados da Inter.B Consultoria e cálculos próprios. Notas: 1 Inclui recursos do orçamento fiscal e, quando existem, das empresas estatais e autarquias federais, estaduais e municipais; <sup>2</sup> IPCA 2022 de 5,78%; <sup>3</sup> PIB nominal de 10.551,4 bilhões projetados para 2023, de acordo com o Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI (maio de 2023).

Um exame preliminar dos Quadros 1 e 2 revela em Energia Elétrica uma expansão dos investimentos públicos e privados em 2021 e 2022, um comportamento que não deve se repetir em 2023, quando somente os investimentos privados devem apresentar aumento significativo em relação ao ano anterior (26,5%), direcionados em grande medida pela rápida expansão em energia renovável, fonte que, na margem, se tornou dominante no país, no sentido que os investimentos em renováveis são os que têm acrescido mais capacidade ao sistema, e pela Eletrobrás. Inversamente, o setor público perderá participação, especialmente pela saída da União em 2022 como controladora da Eletrobrás, o que concentrará nas empresas estaduais o investimento público neste setor.

No caso de Telecomunicações, o processo de reorganização do setor explica a retração dos investimentos médios no biênio 2022-2023 em comparação a 2020-2021 (R\$ 26,8 bilhões em contraposição a R\$ 33,2 bilhões no período anterior). Entre 2010 e 2020 cerca de um-quinze dos investimentos no setor foram de responsabilidade da Oi, empresa que se fragilizou financeiramente em anos recentes, levando à transferência de parte expressiva de seus ativos (em telefonia móvel) para a Vivo, Tim e Claro em 2022. Ao se dedicar à provisão de serviços de banda larga (fibra ótica), a empresa passou a investir significativamente abaixo de anos recentes, diferença não compensada pelas três maiores empresas do setor. Entretanto, ao longo da atual década os investimentos no setor devem voltar a crescer, especialmente por conta do cumprimento de obrigações ligadas ao Leilão 5G, realizado no final de 2021, além da expansão das provedoras regionais.

Em Saneamento Básico, o expressivo crescimento nos investimentos, que devem alcançar R\$ 24,4 bilhões em 2023, é explicado pelo novo marco legal do setor aprovado em 2020. A legislação impõe uma rápida ampliação dos investimentos dos concessionários para que as metas propostas sejam atingidas até 2033 (99% da população tenha acesso à água potável e 90% à coleta e tratamento de esgoto). A expectativa de aumento dos investimentos reflete no planejamento tanto das empresas públicas mais relevantes, quanto privadas, sugerindo que o novo marco está tendo um impacto transformador no setor, obrigando os estados e suas empresas a procurarem uma solução para anos seguidos de investimentos insuficientes que caracterizou o setor no país.

Os investimentos em Transportes alcançaram R\$ 60,7 bilhões em 2022, e terão uma expansão significativa em 2023. O montante de 2022 é bastante superior ao observado nos dois anos precedentes, destacando-se o setor de rodovias, o principal modal do país, que apresenta as maiores taxas de crescimento, direcionadas por investimentos privados — 18,0% entre 2021 e 2022, e 14,1% entre 2022 e 2023, ano que as concessionárias devem investir R\$ 10,5 bilhões. Quanto aos investimentos públicos, estes cresceram 67,4% em 2022, impulsionado pelo ciclo eleitoral, e devem se expandir 19,8% em 2023, na medida em que os investimentos anunciados no âmbito federal se concretizem. O impulso dos investimentos públicos no setor de transportes, em 2022, foi dado pelos estados, em um contexto atípico de alta na arrecadação e controle de despesas com pessoal (mantidos relativamente estáveis em 2022), enquanto os investimentos do governo federal vêm se contraindo anualmente, trajetória que será possivelmente revertida com o espaço fiscal aberto pela PEC da Transição.

No setor portuário houve uma expansão relativamente modesta dos investimentos em 2022 (5,6%), e projeta-se um aumento de 2,6% em 2023, com forte predominância do setor privado (74,6% do total dos gastos de capital). Os investimentos nesse segmento são impulsionados por diferentes vetores: compromissos assumidos por terminais cujo contrato de arrendamento foi renovado; licitação de áreas no perímetro dos portos públicos, e o arrendamento de terminais subutilizados e com necessidade de serem modernizados; e a impulsão ao abrigo do regime de autorização de instalações portuárias privadas - incluindo os Terminais de Uso Privado (TUPs) e as Estações de Transbordo de Carga (ETCs). Já no caso das hidrovias, os investimentos em 2022 foram de apenas 0,01% do PIB, concentrados em esforços do Governo Federal e em poucas empresas privadas que atuam no segmento – inclusive pela falta de uma legislação e regulação que dê segurança jurídica e abra espaço para a exploração do regime de concessão ou instrumento que produza o mesmo efeito.

Os investimentos em Ferrovias apresentaram crescimento real de 7,5% entre 2020 e 2021, quando atingiram seu maior valor (R\$ 10,1 bilhões), mas essa trajetória foi revertida, e em 2022 foram de R\$ 9,2 bilhões, estando projetados em R\$ 8,0 bilhões em 2023, a quase a totalidade (96%) de empresas privadas. A renovação antecipada dos contratos impulsionou uma alta nos investimentos em 2020/2021, enquanto o programa Pro Trilhos, lançado pelo Governo Federal no escopo do novo marco das ferrovias (aprovado em 2021), pode vir a significar uma nova onda de investimentos no setor. O novo marco possibilita o setor privado a projetar, construir e operar estradas de ferro e terminais ferroviários sob o regime de autorização, mais flexível que uma concessão tradicional, e submetido a menos regras e restrições, inclusive no âmbito da precificação de serviços, consistente com um ambiente mais competitivo no país. Até fevereiro de 2023, 27 contratos de autorização foram assinados, no valor de R\$ 170 bilhões, para agregar 12 mil quilômetros de ferrovias no país no médio-longo prazo. É, contudo, provável que um número significativo – mais ainda indeterminado – dos projetos não se concretize, seja pela não viabilidade econômico-financeira ou por conta da fragilidade dos grupos proponentes.

De qualquer modo, a combinação das obrigações contratadas por conta das renovações antecipadas das atuais concessões e o regime de autorização no âmbito federal – e seus equivalente estaduais – deverá promover a expansão dos investimentos no setor ao longo da década de 2020, e ganhos de participação do modal na malha de transportes do país. O reequilíbrio da matriz será direcionado nos próximos anos por ganhos em ferrovias, cabotagem e progressivamente pela melhor utilização das hidrovias do país.

Os investimentos em Aeroportos apresentaram uma forte redução em 2020, e ainda mais acentuada em 2021, por conta do choque adverso de demanda de primeira grandeza com o advento da pandemia no primeiro trimestre de 2020, e as incertezas do timing da reabertura das economias. Os investimentos voltaram a crescer em 2022 (27,3% em comparação a 2021) e são projetados para aumentarem mais 28,6 % em 2023. Após 2023, a trajetória mais provável é de uma continuidade da expansão dos investimentos privados, potencializados tanto pelas concessões de 2021 como pela

7ª rodada, que transferiu mais 15 aeroportos em todo país para operadores privados, que passaram a controlar 91,6% do tráfego aéreo nacional.

No caso de Mobilidade Urbana, observa-se uma alta de 14,9% nos investimentos em 2022, e não se projeta um ganho adicional em 2023, quando o segmento deve investir os mesmos R\$ 5,4 bilhões, direcionado especialmente por empreendimentos no estado de São Paulo. Para os próximos anos, o segmento deve experimentar elevação nos investimentos em transporte de alta capacidade, tipicamente estruturados sob a forma de PPPs entre governos de estados e operadores privados, a exemplo da Linha 6 do Metrô de São Paulo, que tem previsão de entrega para o fim de 2025, a construção da linha 2 do metrô de Belo Horizonte, projeto do bojo da privatização da CBTU-BH, ocorrida em dezembro de 2022, e o Trem Intercidades em SP, projeto significativo e em processo de licitação.

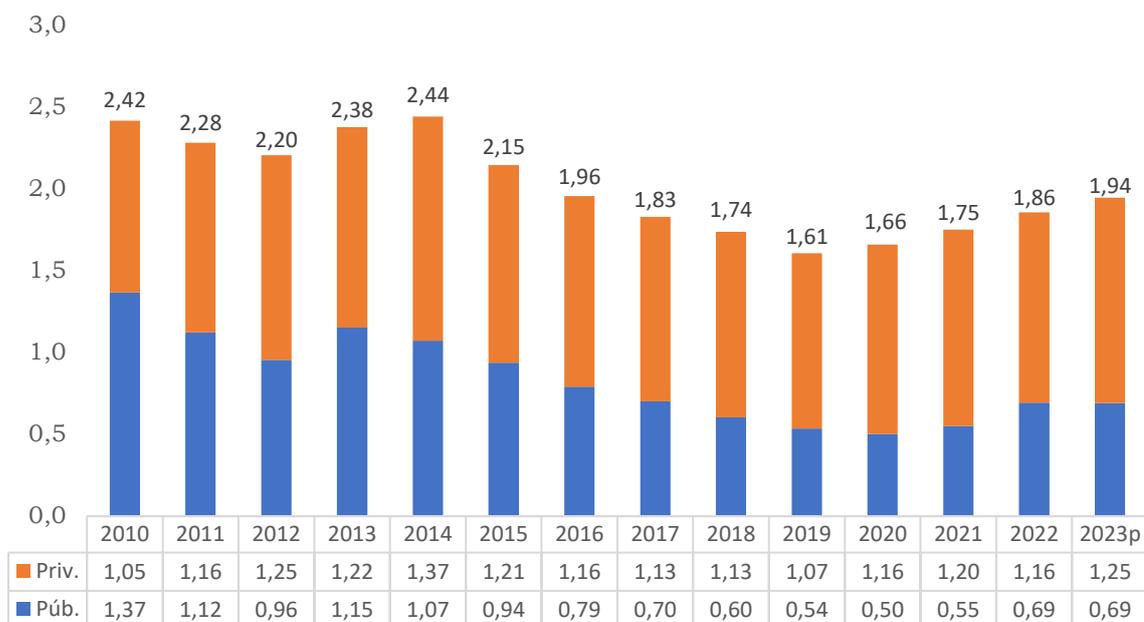
No Rio de Janeiro, a crise de mobilidade afeta fundamentalmente a região metropolitana, cujo epicentro é a capital que concentra desde 2021 os investimentos mais relevantes em execução e que são voltados para o sistema de BRT – tanto em infraestrutura como na aquisição de veículos. Além da consolidação do BRT, projeções para 2023 e próximos anos incluiriam o metrô de superfície conectando a cidade do Rio à Baixada, e investimentos complementares na Linha 4 do metrô.

### ***A dinâmica público-privada nos investimentos em infraestrutura***

Os Gráficos 1 e 2 indicam que desde 2013 o investimento privado em infraestrutura ganhou participação de forma consistente, tendo atingido uma participação próxima a 70% em 2020, se situando em torno de dois-terços dos investimentos desde então. Em 2023, projeta-se uma relação público-privado da mesma ordem, o que emula a experiência de relativamente poucos países, principalmente aqueles que nos anos 1980 estabeleceram marcos legais e regulatórios capazes de atrair compromissos privados de longo prazo no setor.

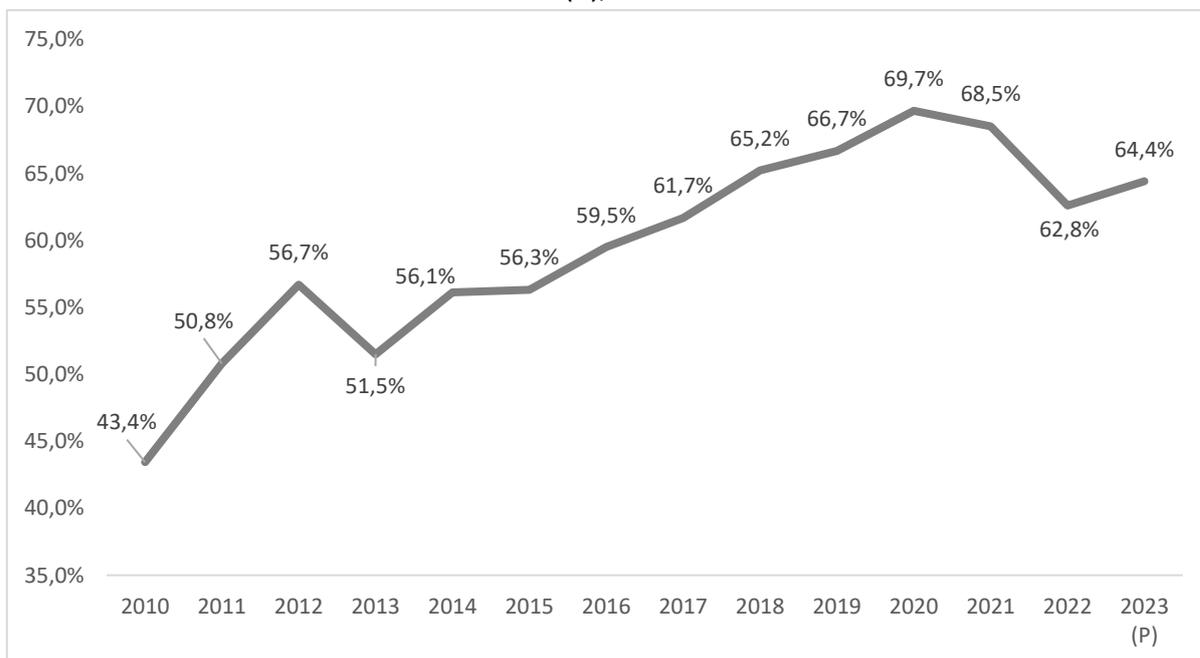
No caso do Brasil, essa transformação se dá a partir de meados dos anos 1990, com a aprovação da Lei das Concessões (1995), a instituição das primeiras agências reguladoras, e a privatização da holding Telebrás, empresas relevantes (Eletrosul, além de distribuidoras no caso do setor elétrico), da RFFSA no setor ferroviário, e o processo de arrendamento de terminais nos portos públicos ao abrigo da Lei de Modernização dos Portos de 1993, e posteriormente da nova legislação de 2013, que facultou os investimentos em portos e terminais privados fora do perímetro dos portos públicos. Também relevante foi a Lei das PPPs promulgada em dezembro de 2004, ao abrigo da qual se viabilizaram muitas iniciativas municipais e estaduais de atrair o setor privado para projetos de infraestrutura, a exemplo de iluminação pública.

**Gráfico 1: Investimentos em infraestrutura por instância pública e privada, 2010- 2023 (P)**  
% do PIB



Fonte: Inter.B (estimativas próprias).

**Gráfico 2: Participação do Setor Privado nos investimentos em infraestrutura 2010-2023(P), em % do total**



Fonte: Inter.B (estimativas próprias).

O crescimento da participação privada nos investimentos em infraestrutura na década de 2010 tem o ponto de partida nos anos 1990. Com exceção de telecomunicações, privatizada na integralidade em 1998 (apesar da reativação da Telebrás nos anos 2010 a um considerável custo e parcos benefícios), os demais setores iniciam a década passada com níveis de participação privada bastante díspares, variando de 7,6% (média do triênio 2010-12) em saneamento básico para 85,8% em portos (Quadro 3). Em relação aos anos iniciais das décadas de 2010 e 2020, os principais avanços de participação privada ocorrem nos setores de energia elétrica (28,9 p.p.), ferrovias (27,3 p.p) e aeroportos (41,6 p.p). O setor de saneamento básico apresenta avanço de 14,16 p.p. em termos da participação dos investimentos privados, e deve ampliar ao longo do restante da década de 2020, com a perspectiva de privatizações (a exemplo da SABESP), novas concessões e PPPs, por força do marco regulatório de 2020.

**Quadro 3:** Participação do investimento privado por setor  
Triênio 2010-2012 vs. triênio 2021-2023P (em %)

Setor	2010	2011	2012	Média do triênio 2010-2012 (A)	2021	2022	2023P	Média do triênio 2021-2023P (B)	B - A
<b>Energia Elétrica</b>	51,15	51,54	55,35	52,68	80,48	81,10	88,72	83,43	30,75
<b>Telecomunicações</b>	99,98	99,64	99,41	99,68	99,87	99,80	99,79	99,82	0,14
<b>Saneamento Básico</b>	5,76	5,87	11,03	7,55	21,46	19,83	20,51	20,60	13,05
<b>Rodovias</b>	13,35	16,79	24,33	18,16	29,47	22,63	21,81	24,64	6,48
<b>Portos</b>	85,39	84,68	87,16	85,75	83,52	73,75	74,61	77,29	-8,45
<b>Hidrovias</b>	0,00	0,00	17,34	5,78	52,98	86,44	78,81	72,74	66,96
<b>Ferrovias</b>	55,42	72,14	79,05	68,87	95,81	96,37	95,84	96,00	27,13
<b>Aerovias</b>	0,00	0,00	20,21	6,74	46,24	71,93	64,06	60,74	54,01
<b>Mobilidade Urbana</b>	8,64	25,14	33,17	22,32	19,87	23,38	23,60	22,28	-0,03

Fonte: Inter.B (estimativas próprias).

A seção 3 que segue propõe uma Agenda de Modernização para o setor, e numa perspectiva que mira não apenas o próximo quadriênio, mas as duas décadas que serão necessárias para que a população do país tenha acesso a serviços básico de infraestrutura em caráter universal e de qualidade. Uma infraestrutura atualizada deve ser encarada como um projeto de Estado, não de um único mandato ou governo; depende de um planejamento de longo prazo com base numa interação transparente e construtiva com o setor privado; de projetos que passem o crivo de análises de custo-benefício conduzidas de forma técnica e íntegra; e de sua execução eficiente e que venham a prover os ganhos para a população em prazo hábil.

### Seção 3 – A Agenda de Modernização

O investimento em infraestrutura – público e privado – em 2022 foi de 1,86% do PIB, e projetamos que assim se mantenha em 2023, ou mais próximo de 1,94% caso o governo federal execute o previsto na PEC de Transição. Esse nível permanece sendo claramente insuficiente para impulsionar a economia e reduzir a desigualdade, ampliando o acesso e a qualidade dos serviços, e garantindo maior resiliência às mudanças climáticas.

Por que não se deu uma resposta efetiva nos últimos 4 anos, apesar de ganhos gradativos? Primeiro, não se construiu uma coalizão reformista para propor, discutir e aprovar uma Reforma do Estado, que proveria o espaço fiscal para ampliar de forma responsável os investimentos públicos e uma governança que viesse garantir uma alocação adequada de recursos. Falhas de primeira ordem na governança dos investimentos públicos foram magnificadas pelo processo orçamentário e emendas pouco transparentes, que em 2020 e 2021 perfizeram 41,7% e 39% no total destinado ao investimento público no Orçamento Geral da União (OGU), levando a desperdícios e má alocação dos recursos, refletindo as piores práticas clientelistas e patrimonialistas que atrasam o país.

Ademais, o imperativo de expandir os investimentos privados continua a enfrentar um amplo espectro de obstáculos. Apesar da atratividade do país, pelo excesso de demanda de investimento em infraestrutura, grande extensão territorial, e carteiras significativas de projetos, há uma concentração em relativamente poucos incumbentes, investidores aclimatados ao país; já entrantes são poucos.

- Permanecem elevadas a insegurança jurídica e a imprevisibilidade regulatória, esta última agravada por uma politização crescente das indicações das agências, e logo ampliação do risco regulatório.
- O véu de incerteza encurta os horizontes por força das ameaças ao arcabouço fiscal e a volatilidade macroeconômica, elevando o custo de capital e pressionando o custo de financiamento com prêmios de risco.
- Investidores estrangeiros são particularmente suscetíveis às declarações intempestivas do governo em relação aos países e jurisdições relevantes que o país mantém relação de cooperação, de comércio e investimento, e principalmente na esfera ambiental, com ênfase maior na Amazônia e povos originários.
- O fato de o país ainda não ter ingressado na OCDE e aderido às regras de boa governança da instituição, inclusive no que diz respeito ao combate à corrupção, é igualmente uma barreira relevante ao capital externo.

### 3.1 A Agenda Necessária

O Brasil pode tornar-se um destino de investimentos de infraestrutura com uma dimensão socioambiental significativa, dado a sua relevância no âmbito das mudanças climáticas, o potencial de descarbonização em energias renováveis (e de ganhos de eficiência energética), a melhoria no uso da terra, inclusive com o apoio de infraestruturas que zelem pelos biomas mais sensíveis, e as contribuições do setor de modo mais geral para os objetivos do desenvolvimento sustentável. Essa dimensão se expressa em particular no âmbito da qualidade de vida da população mais pobre e vulnerável com a expansão da cobertura e melhor qualidade de infraestruturas essenciais, a exemplo de mobilidade urbana e interurbana, saneamento básico – inclusive em áreas rurais – e inclusão digital.

A modernização da infraestrutura brasileira demandará um aumento nos investimentos públicos corretamente priorizados e executados de cerca de 0,6% para estimados 0,9% do PIB ao longo do quadriênio, e investimentos privados de 1% para ao menos 2,8% do PIB nos próximos anos, com ganhos almejados – no âmbito privado – de 0,2% do PIB ao ano. O país necessita prioritariamente mobilizar mais recursos privados, inclusive externos e melhorar a governança dos investimentos públicos, que devem ser direcionados para onde maiores forem os retornos para a sociedade. O investimento público, em particular, requer melhor planejamento, menos arbítrio e fragmentação. Essencial uma carteira de projetos sujeitos *ex-ante* a uma análise de custo-benefício séria e com publicidade, garantindo que recursos públicos sejam corretamente direcionados e executados de forma eficiente.

Para tanto, é necessário:

- 1) ***Tornar o investimento em infraestrutura uma política de Estado e garantir sua melhor governança.*** Imperativo usar da forma judiciosa e criteriosa os recursos públicos, cada vez mais escassos, o que supõe integridade e qualidade nas decisões de governo; e continuidade ao longo de vários governos. Sendo política de Estado, não deveria haver espaço para personalismos. Nesse sentido, o mais importante é estabelecer boas regras; e evitar que o poder discricionário de alocar recursos se concentre nas mãos de um indivíduo, levando ao risco presente de má alocação e desperdício, garantindo um emprego judicioso e criterioso de recursos públicos, que não podem e não devem ser sujeitos a influências políticas de grupos de interesse ou decisões arbitrárias, visando o ganho político ou pessoal.
- 2) ***Ampliar de forma responsável (respeitando as restrições fiscais) e com racionalidade econômica os investimentos públicos, direcionando-os para projetos de maior retorno para a sociedade.*** Em anos recentes, o investimento público em infraestrutura oscilou em torno de 0,5-0,6% do PIB (em contraposição a mais de 1% do PIB até meados da década passada), por força da crise fiscal, e da má qualidade de muitos investimentos e suas sequelas. Em 2022 representou cerca de um terço do total. Há de fato espaços onde o setor privado investe muito abaixo do necessário, onde a taxa social de retorno diverge de forma significativa da taxa privada, e podem ser identificadas e quantificadas externalidades de primeira ordem. Sempre que factível os investimentos públicos devem ser financiados por serviços efetivamente prestados ou por “pagamentos por resultados”, evitando obras

inacabadas, ou projetos que não se sustentam por manutenção fora dos parâmetros de integridade e eficiência<sup>1</sup>.

- 3) ***O planejamento de governo requer maior cuidado e rigor nos critérios de escolha de investimentos, incluindo uma análise ex-ante do custo-benefício dos projetos e sua taxa social de retorno.*** Critérios que dizem respeito ao impacto sobre a redução da desigualdade e da pobreza, e sustentabilidade socioambiental e descarbonização, devem ser considerados. Essa seria condição necessária para os projetos avançarem no ciclo de planejamento, que ainda é sujeito a forte influência política. Ao mesmo tempo, o processo ignora a dinâmica do investimento privado, e perde-se assim muita informação relevante, reduzindo a eficácia dos planos que acabam por não se traduzir em programas e ações concretas.
- 4) ***Garantir maior segurança jurídica para os investimentos privados, com maior clareza, transparência, estabilidade e obediência às regras e sua aplicação.*** Seria desejável, na esfera do judiciário, acelerar/dar precedência a revisões de decisões monocráticas pelos colegiados, para fortalecer a estabilidade do direito, e o uso jurisprudencial do consequentialismo, pelo filtro ex-ante do impacto econômico das decisões judiciais; no âmbito contratual, a utilização sistemática de instrumentos de arbitragem e comitês de resolução de disputas, para dirimir conflitos; e no perímetro dos órgão de controle, melhor definição das instâncias e competências desses órgãos.
- 5) ***Aprimorar a regulação do setor, reforçando o papel das agências reguladoras, sua autonomia técnica e administrativa, protegendo-as da interferência política.*** Esta vem se acentuando em anos recentes, com indicações de dirigentes nem sempre com os necessários requisitos técnicos para a função, e a omissão do Senado na avaliação das competências dos indicados. É necessário ao mesmo tempo atualizar a ação das agências, reduzindo a carga regulatória por força da revisão do impacto de normas e decisões, e com especial atenção às barreiras à entrada interpostas pela política regulatória. A previsibilidade regulatória é um bem público, e que se reforça pela despolitização das agências e sua autonomia decisória. O poder público deve-se ater ao espírito e à letra da Lei das Agências de 2019, propiciando desta forma uma redução do risco regulatório e logo ampliando a atratividade dos investimentos em infraestrutura, ao não permitir o uso das Agências para fins de barganha política, como moeda de troca. Neste sentido, deve-se rejeitar liminarmente a “PEC das Agências”, que desmembra as funções das agências, retira seu poder normativo e as enfraquece.

---

<sup>1</sup> Esse último ponto tem sido corretamente enfatizado pelo Jerson Kelman, inclusive em artigo recente no Valor de 28/11/2022.

- 6) **Ampliar a participação dos mercados de capitais no financiamento de projetos de infraestrutura.** Ao início da década passada, o setor público era o principal responsável pelo financiamento dos investimentos em infraestrutura no Brasil. Em 2010 o setor público foi responsável por financiar 76,1% do valor investido, sendo o BNDES responsável por 63% dos R\$ 186,2 bilhões destinados ao financiamento público de infraestrutura em valores constantes. Desde 2016, a introdução da TLP - e redução do crédito subsidiado – combinada com o uso de debêntures e outros instrumentos, magnificou o potencial de participação dos mercados de capitais no financiamento de projetos de infraestrutura. Na medida em que empresas e desenvolvedores gradativamente venham “ocupar” seu balanço ao prover garantias, se torna essencial o *Project Finance*, cuja característica básica é o financiamento de projetos com base no seu fluxo de caixa, com participação ativa de seguradores, bancos e outros agentes, e que venham a contribuir para filtrar os projetos, e melhorar seu desenho e execução. O BNDES – cumprindo seu papel de inovar – deveria ser pioneiro nesse tipo de estrutura, com apoio das multilaterais.
- 7) **Fortalecer o papel do BNDES como estruturador de projetos de infraestrutura.** O programa de concessões e privatização deve se estender por talvez mais de uma década. O BNDES deve ser pensado como instrumento essencial para dar materialidade tanto ao pipeline, quanto à modelagem do processo de privatização de empresas estatais e serviços providos por estados e municípios (a exemplo do saneamento e reciclagem de resíduos sólidos, ou ainda no âmbito da mobilidade urbana), intensificando o apoio técnico a estados e municípios. No âmbito do financiamento, **o Banco deve ser pioneiro de estruturas financeiras inovadoras a exemplo do Project Finance**, de modo a dar materialidade a uma carteira ampliada de concessões, autorizações, e de privatização de ativos das diferentes instâncias de governo.
- 8) **Aprimorar o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).** O PPI é uma excelente inovação institucional; deveria ser mantido, pois cumpre função relevante de interlocução, coordenação e informação sobre os projetos de infraestrutura. O primeiro desafio do PPI é ampliar uma carteira crível de projetos, e para tanto é relevante assegurar que os projetos que venham a ser incluídos para serem licitados sejam exequíveis, e da mesma forma seu cronograma. Nesse sentido, os estudos não podem prescindir de rigor técnico e os resultados necessitam de credibilidade.

Em suma, é possível ampliar os investimentos em infraestrutura e melhorar sua qualidade com as iniciativas aqui propostas. É fundamental que se tenha o médio e longo prazo como horizonte, e nesta perspectiva, o objetivo de uma ampliação dos investimentos de 0,2% a 0,3% do PIB anualmente ao longo da próxima década, factível se os esforços forem tomados como política de Estado. Se espera que o governo que assumiu em 2023 tenha uma postura distinta e ações concretas para recuperar a credibilidade do país, ingressarmos na OECD, e transitarmos para uma economia mais aberta, inclusiva, sustentável e competitiva.

### 3.2 Considerações Adicionais sobre Mobilidade Urbana e Saneamento Básico

É provável que os investimentos em infraestrutura com maiores retornos para a sociedade sejam aqueles direcionados para mobilidade urbana e saneamento básico, o que justifica considerações adicionais.

Mobilidade Urbana. Esse setor necessita de uma medida de suporte financeiro do Estado (em suas três esferas) porque, em geral, seus custos frequentemente superam a capacidade de pagamento dos usuários. Se bem estruturadas e reguladas, as atividades de mobilidade urbana são capazes de atrair investidores e operadores privados, em que tipicamente o investimento de capital no sistema é público, e a operação privada (ainda que seja parcialmente subsidiada) e 56% dos passageiros movimentados em operações metro-ferroviárias o são pelo setor privado. Importante ressaltar que o setor de Mobilidade Urbana é essencial para a melhoria da qualidade de vida, além da produtividade do trabalho e a competitividade das atividades urbanas. Um sistema eficiente de transporte de massa é igualmente essencial para apoiar a expansão das cidades de forma planejada, integrando atividades e locais de moradia, e minimizando externalidades adversas dos grandes aglomerados.

Nesta perspectiva deve-se apoiar um plano nacional de desenvolvimento de transporte tanto de baixo impacto como de média e alta capacidade, em cooperação com os entes federativos e assistência técnica do Banco Mundial e do BID, dotando de maior visibilidade o horizonte de investimento no setor, e uma perspectiva temporal de descarbonização e os meios de assegurar a transição para um sistema de baixo carbono. Em paralelo, deve-se caminhar de forma célere para um novo marco legal para a mobilidade urbana, tomando por base o PL 3.278/21 que engloba questões centrais do setor (política tarifária, parâmetro de desempenho na prestação de serviços, e critérios de reequilíbrio econômico-financeiro das concessões), e proporcionando maior segurança jurídica a investidores e operadores. Da mesma forma há necessidade nos próximos 4 anos de promover uma nova governança com a criação de autoridades metropolitanas de transporte, a exemplo da RMSP, e desta forma caminhar para um planejamento de médio e longo prazo, contemplando a integração dos modais, e a introdução desde logo do bilhete único. Em paralelo, é essencial expandir os investimentos em mobilidade de média e alta capacidade centrados nas 15 maiores regiões metropolitanas, com uma perspectiva de longo prazo, e investimentos estimados em 0,16% do PIB ao longo de duas décadas, cerca do dobro do investido em anos recentes. Finalmente, é necessário definir uma política de financiamento de transporte público, com remuneração baseada em serviços prestados ou disponíveis (a exemplo das mudanças recentes na cidade do Rio de Janeiro).

Saneamento Básico. O novo Marco Legal do Saneamento Básico de 2020 contribuiu com avanços importantes: adoção de metas de universalização, criação de blocos regionais, fim dos “contratos de programa”, e fortalecimento do papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento básico – ANA, na definição de normas de caráter universal a serem observadas pelas concessões. Os leilões de 2020 a 2022 foram bem-sucedidos, indicando o elevado interesse privado e a capacidade das empresas de responder ao desafio de participar de um setor regulado ainda imperfeitamente, e amplamente dominado pelas empresas e autarquias. O saneamento se tornou um *asset class* global e que atrai muitos investidores/financiadores qualificados devido aos aspectos ambientais e sociais relacionados com o aumento da coleta e do tratamento de esgoto, redução de perdas de água e eficiência energética, e provisão de serviços aos sem saneamento – tipicamente os mais pobres.

No entanto, alguns obstáculos freiam uma participação mais ampla de investidores, como o desconhecimento do setor, a estatização histórica devido à grande influência das Companhias Estaduais (CESBs), os riscos regulatórios (advindos da pulverização das agências reguladoras, uma vez que o poder concedente não é a União, ao contrário, por exemplo, do serviço de energia elétrica) e o financiamento ainda insuficiente, dada a natureza do investimento em termos de prazo e retorno.

O novo Marco estimula a prestação do serviço e a regulação por meio da chamada regionalização dos serviços (com a criação das Unidades Regionais de Saneamento Básico), de modo a internalizar economias de escala e escopo na provisão dos serviços, e para evitar o abandono de municípios cuja população tenha menor capacidade de pagamento. É preciso que o Governo Federal faça uso dos estímulos já previstos na Lei para que os municípios se interessem em aderir ao processo de regionalização. Estima-se que quando da aprovação do novo Marco, cerca de 34 milhões de brasileiros não tinham acesso à água tratada e metade da população permanecia sem acesso a redes de coleta de esgotos. Ademais, o atual nível de investimentos no setor (R\$ 21,7 bilhões em 2022 e R\$ 24,4 bilhões projetados para 2023) segue muito aquém do necessário à universalização dos serviços até 2033 (cerca de R\$ 80 bilhões anuais, tomando-se por base as novas estimativas de R\$ 893 bilhões para universalização).

Ressalte-se que o novo marco regulatório constitui condição necessária para endereçar essas questões, mas não suficiente, principalmente no que diz respeito ao saneamento em áreas rurais, à disposição adequada de resíduos sólidos (que o marco abrange), e naquelas regiões em que as empresas estaduais permanecerão com dificuldade de cobrir adequadamente – inclusive Norte e Nordeste. Nesse sentido, ainda que o novo marco já seja um caso de relativo sucesso, é fundamental acelerar o ritmo de universalização dos serviços de saneamento básico, como instrumento de redução da desigualdade e da pobreza. Nesta perspectiva, não apenas é essencial manter o Marco, como implantar as regiões de saneamento de forma inclusiva, assegurando que municípios menores e mais pobres não sejam deixados de fora.

No caminho da universalização, será muito difícil quadruplicar os investimentos em saneamento básico em prazo relativamente curto, mas é essencial: que o Governo Federal incentive e coopere com estados e municípios estabelecerem planos claros e factíveis de universalização; a melhoria na qualidade da regulação com o apoio da ANA e multilaterais, a exemplo do Banco Mundial; e uma ampliação do ritmo de cobertura consistente com o alvo de 2033, com esforço dobrado do BNDES, que tem se mostrado uma instituição chave para apoiar a modelagem de novos processos voltados a atrair recursos e operadores privados para a universalização de serviços de saneamento.

Saneamento Rural. Há muitas décadas o país experimenta diversas abordagens para a oferta de água potável em comunidades menores e o saneamento básico rural. É imperativo que o país não volte a utilizar práticas clientelistas, patrimonialistas e baixa eficácia que infelizmente caracterizam muitas das ações do atual Ministério de Desenvolvimento Regional e seu braço – a Codevasf, dentre outras agências do Executivo. Pelo contrário, há necessidade de se combinar iniciativas de planejamento de médio e longo prazo e escala do Executivo, que passem pelo crivo rigoroso de análises de custo-benefício, com programas descentralizados, a exemplo do muito bem-sucedido Programa 1 milhão de Cisternas, executado pela Articulação do Semiárido – ASA. Este programa, que deu partida em 2001, possibilitou a construção de 1,3 milhões de cisternas em 1.200 municípios, beneficiando 1,1 milhão famílias e 200 mil pequenos agricultores, e tem uma demanda adicional estimada em 350 mil famílias. Apesar de ser muito custo-eficiente, foi abandonado pelo atual governo com zero execução em 2021. Deve-se retomar o Programa 1 milhão de Cisternas, e de forma cooperada com a Articulação do Semiárido – ASA.

Resíduos sólidos. Há 2.868 cidades (39,8% dos resíduos coletados) que não seguem os padrões dos aterros sanitários, inclusive pelo seu reduzido nível de renda per capita, ainda que o novo marco de saneamento básico defina a exigência de as prefeituras instituírem taxas para garantir que a prestação dos serviços seja financeiramente sustentável. Inversamente, haveria um mercado viável de apenas 650 cidades com população capaz de pagar os serviços, que irão demandar uma gestão mais eficiente, tecnologicamente sofisticada e sustentável no tratamento de resíduos, e com a produção de biometano, geração de energia utilizando os próprios resíduos ou o biogás dos aterros sanitários, e aproveitamento de material reciclável.

A implantação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é prioritária, e implica em integrar a reciclagem no âmbito da economia circular, uma cadeia produtiva longa, com cerca de 2 milhões de empregos, em que apenas 2% do lixo é reciclado. Assim, caberia ao governo federal: (i) incentivar os municípios mais pobres a eliminarem os chamados “lixões” e direcionarem os resíduos para aterros sanitários, apoiando governos municipais a estruturarem PPPs com provedores de serviços e contribuindo ao seu financiamento; (ii) promover a avaliação de impacto de soluções eficientes e inclusivas na separação do lixo, reciclável e de material orgânico, seja na origem (domicílio ou estabelecimentos comerciais) ou no âmbito dos aterros sanitários (destino), e tendo por objetivo maior assegurar que todos os municípios venham a cumprir com a legislação no sentido de dispor de forma ambientalmente correta os resíduos sólidos, consistente com a PNRS, principalmente aqueles ainda distantes de fazê-lo.

## Seção 4 - Conclusão

Esta Carta tem por objetivo, primeiramente, divulgar estatísticas de investimento do setor de infraestrutura e seus principais segmentos, e que revelam uma ainda lenta recuperação em anos recentes, apesar do esforço de ampliar o espaço para o setor privado. Em 2022, realizou-se uma taxa de investimento de 1,86% do PIB, e anteriormente à PEC da Transição, projetava-se uma magnitude semelhante para 2023. Se, de fato, a ampliação dos investimentos federais executados no corrente ano em transportes for a programada pelo DNIT, o total chegará a cerca de 1,94% do PIB. Ao mesmo tempo, o espaço fiscal conquistado pela PEC pode se revelar efêmero, dependendo da capacidade do governo de mobilizar recursos e reavaliar gastos. Neste sentido, enfatiza-se nesta Carta a importância de uma agenda que melhore progressivamente o ambiente para o investimento privado, e em simultâneo ampliem-se os esforços de melhorar a governança dos investimentos públicos, seu planejamento, programação, execução e fiscalização, tendo por referência o imperativo de maximizar a taxa social de retorno desses investimentos, e garantir o mais importante: uma melhoria da qualidade dos serviços de infraestrutura ofertados aos indivíduos e às empresas, de modo a melhorar o bem estar das famílias, reduzir a desigualdade, ampliar a competitividade das empresas, e a sustentabilidade da economia.

### Contato

**Inter.B Consultoria Internacional de  
Negócios**

Rua Barão do Flamengo, 22 - sala 1001  
Rio de Janeiro, RJ, 22220-080

[www.interb.com.br](http://www.interb.com.br)

Tel: +55 21 2556-6945

[pedro.soares@interb.com.br](mailto:pedro.soares@interb.com.br)

[matias.lamas@interb.com.br](mailto:matias.lamas@interb.com.br)