

## Gargalos para a expansão da infraestrutura

Manoel Pires<sup>1</sup>

Brasília, 28 de março de 2017

O Governo Federal anunciou uma ampliação dos projetos do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), que devem resultar, segundo estimativas oficiais, em investimentos da ordem de R\$ 45 bilhões. São investimentos em saneamento, rodovias, ferrovias, portos, energia elétrica, dentre outros.

Muitos desses projetos já estavam previstos em planos anteriores e apenas 38% correspondem a novos projetos de forma que esse anúncio é uma atualização e seus investimentos planejados não devem ser somados à primeira versão do PPI ou a planos anteriores.

A agenda do investimento em infraestrutura é extremamente positiva para o país. O déficit de infraestrutura reduz a produtividade da economia, gera ineficiências e reduz o retorno do investimento privado. Tudo isso gera menor crescimento econômico e menos emprego e renda para o país.

No entanto, investir em infraestrutura tem se revelado extremamente difícil no Brasil e os empecilhos são os mais variados. Infelizmente, novos problemas têm surgido e superado nossa capacidade de acelerar essa agenda.

Um gargalo importante para destravar projetos de infraestrutura é o modelo de financiamento. Como o custo do capital no Brasil é elevado, muitos projetos dependem de financiamento subsidiado para se tornarem viáveis. Quando uma empresa ganha uma licitação de um projeto do governo, ela necessita realizar uma série de investimentos preliminares. O financiamento de longo prazo que é o que torna o projeto viável, no entanto, leva bastante tempo para ser concretizado, pois precisa de uma série de garantias, da análise de um projeto que é complexo, do licenciamento ambiental, etc.

---

<sup>1</sup> Pesquisador associado do IBRE. Foi Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Enquanto o financiamento de longo prazo não é aprovado, o consórcio vencedor inicia suas operações a partir de um empréstimo de curto prazo, chamado empréstimo-ponte com custo bem superior ao de longo prazo, mas que permite o início das obras. A garantia para esse financiamento de curto prazo é o próprio contrato de concessão, na esperança que o financiamento de longo prazo seja aprovado e o projeto seja rentável. Dessa forma, existe um componente de confiança no funcionamento do sistema de que as várias instituições envolvidas irão viabilizar o projeto uma vez que o contrato tenha sido assinado.

Com o avanço das operações de combate à corrupção, esse componente do sistema ficou comprometido. Várias empresas que haviam ganhado as licitações conseguiram os empréstimos de curto prazo, mas não conseguiram o empréstimo de longo prazo, porque estão sendo investigadas. Por um lado, podem ser declaradas inidôneas e não poder mais contratar com o setor público o que paralisou o processo de aprovação do financiamento de longo prazo. Por outro lado, podem ser obrigadas a ressarcir o Estado em valores difíceis de mensurar o que dificulta a análise da qualidade das garantias ofertadas e que poderiam contornar a restrição de crédito ou a venda de ativos para fazer caixa.

Esse fenômeno tem implicações para muito além das concessões realizadas e das empresas envolvidas. Qual instituição financeira tem interesse em realizar um empréstimo de curto prazo, se não tem garantia de que o financiamento de longo prazo será aprovado e o projeto será sustentável? Essa situação fenômeno enfraqueceu bastante o funcionamento do sistema de financiamento da infraestrutura. A solução para esta situação está na definição dos acordos de leniência que devem permitir que as empresas voltem a contratar créditos públicos.

Recentemente, temos assistido vários envolvidos nos acordos de leniência discutirem abertamente pelos meios de comunicação a fragilidade em que tais processos tem ocorrido<sup>2</sup>. Isso decorre de problemas institucionais sérios em que observamos sobreposição de tarefas, excesso de atores, falta de governança e insegurança jurídica.

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, (i) <http://www.valor.com.br/politica/4896700/odebrecht-teme-deslealdade-governamental-na-leniencia>, (ii) <http://www.valor.com.br/empresas/4891504/inseguranca-juridica-ameaca-modelo-de-concessao-no-brasil>, (iii) <http://www.valor.com.br/politica/4894508/leniencia-nao-existe-para-destravar-credito-diz-pgr>, (iv) <http://www.valor.com.br/brasil/4889934/acordo-de-leniencia-com-um-so-orgao-traz-inseguranca-juridica>, (v) <http://www.valor.com.br/brasil/4901394/vacuo-legal-poe-em-risco-acordos-de-leniencia>.

Os exemplos desses problemas abundam. Em alguns casos, as empresas têm que fazer até quatro acordos com órgãos diferentes. Em outro caso, depois de um ano e meio, o acordo foi cancelado porque se chegou à conclusão de que não havia informação que ajudasse a investigação. Um ano e meio para esse tipo de conclusão parece um grande excesso. Por fim, os órgãos de controle podem invalidar os acordos e responsabilizar os gestores que receiam celebrar os acordos de leniência, por falta de clareza em alguns procedimentos. Enfim, como se costuma dizer, o sistema atual tem várias chances de dar errado e apenas uma de dar certo.

Enquanto isso, alguns projetos importantes correm o risco de serem devolvidos, algumas empresas não poderão participar de novas rodadas e a incerteza gerada por esses problemas podem diminuir o potencial de investimento dos planos que têm sido anunciados nos últimos anos. Aprendemos, nos últimos anos, que o sucesso dos leilões não significa a concretização dos investimentos.

Com a identificação desses problemas, o Governo Federal encaminhou em dezembro de 2015, a Medida Provisória 703/2015 que buscava organizar o processo de leniência detalhando a atribuição de cada um dos órgãos e melhorar sua governança. Independente da discussão dos méritos e defeitos daquela proposta, o fato é que esse debate precisa ser retomado urgentemente, pois o modelo atual não possui segurança jurídica suficiente e tem se mostrado incapaz de oferecer soluções para problemas dessa magnitude.

É importante que se busque o ressarcimento do Estado brasileiro, mas também é importante que esses processos sejam concluídos com segurança jurídica, os responsáveis sejam responsabilizados e punidos e que as empresas possam normalizar suas atividades. Isso tem que ser feito com equilíbrio e eficiência para que o setor possa voltar à normalidade e dar sua contribuição para o desenvolvimento da infraestrutura. Isso só me parece possível se enfrentarmos esse debate sem preconceitos e revermos o funcionamento do sistema.