

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUKAS FLAMINI KÜHL

DESENVOLVIMENTO E LIMITES DO MODELO DE CONCESSÕES
RODOVIÁRIAS BRASILEIRO

SÃO PAULO

2017

LUKAS FLAMINI KÜHL

**DESENVOLVIMENTO E LIMITES DO MODELO DE CONCESSÕES
RODOVIÁRIAS BRASILEIRO**

Artigo apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como registro para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas Campo do conhecimento: Gestão e Políticas Públicas
Orientadora: Ana Cristina Braga Martes

SÃO PAULO

2017

RESUMO

A partir das primeiras iniciativas do Governo Federal em 1993 de análise da viabilidade de concessões de trechos rodoviário para a iniciativa privada, foi definido um modelo regulatório através da Lei Federal Nº 8.987 de 1995, que hoje consolidado, culminou na formação da segunda maior rede de rodovias concessionadas do mundo. O modelo adotado permitiu que houvesse flexibilidade suficiente para que diferentes métodos de modelagem financeira dos projetos e de remuneração das concessionárias fossem implementados. A análise dos resultados das principais etapas de concessões viabilizadas indica uma tendência de redução dos valores da tarifa quilométrica praticados e da rentabilidade dos projetos. Este cenário adverso tem implicado em questionamentos sobre a viabilidade dos projetos mais recentes, o que indica uma aproximação do limite de expansão do atual modelo.

Palavras-chave: concessões; rodoviárias; Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O marco regulatório das concessões de rodovias para a iniciativa privada no Brasil tem sua origem no Artigo Nº 175 da Constituição Federal de 1988, que prevê a possibilidade da concessão de serviços públicos para prestadores através de uma política tarifária a ser definida por Lei. Segundo KARAM (2005), esta possibilidade de parceria com a iniciativa privada começa a ser colocada em prática através da publicação de editais do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) para estudo de concessões de cinco trechos rodoviários, iniciativa que culminou na criação do PROCROFE (Programa de Concessões de Rodovias Federais) em 1993.

Com a indicação positiva de viabilidade dos estudos iniciais, finalmente foi regulamentado o Artigo Nº 175 da Constituição Federal através da Lei Nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), definindo o arcabouço legal do Modelo de Concessões Rodoviárias Brasileiro, que hoje, já consolidado, permitiu a formação da segunda maior rede de rodovias concessionadas do mundo com extensão total de 19.419km (ABCR, 2016).

Os contratos de concessão decorrentes desta legislação se enquadram no sistema *Lease Develop Operate*, no qual um ativo existente é cedido ao operador privado por um prazo determinado, exigindo-se como contrapartida investimentos em melhorias das condições viárias e na recuperação (SERMAN 2010; apud ABCR, 1999).

O marco legal originado pela Lei Nº 8.987 permitiu que houvesse flexibilidade suficiente para que diferentes métodos de modelagem financeira dos projetos e de remuneração das concessionárias fossem implementados nas diferentes etapas de concessões. Esta divisão por etapas de concessões é uma característica recorrente ao longo do desenvolvimento do modelo nas últimas décadas. Cada fase foi balizada por características únicas decorrentes dos respectivos contextos econômicos e políticos vigentes. Algumas das etapas tiveram como objetivo gerar arrecadação para entidades federativas que passavam por períodos de restrição

orçamentária, outras concessões tiveram como objetivo gerar as tarifas mais baixas possíveis para os usuários. Para atingir estes objetivos, foram utilizadas as seguintes modalidades de concessões:

- a) Concessões Gratuitas: Quando o volume de tráfego e a capacidade de pagamento dos usuários estão devidamente equilibrados com os valores dos investimentos, gastos de manutenção e margem de lucro do concessionário.
- b) Concessões Onerosas: São os casos nos quais o fluxo de veículos é muito expressivo permitindo que o governo exija um pagamento extra do concessionário, que poderá ser utilizado pelo governo para investimentos em outras rodovias funcionando como um subsídio cruzado.

Entretanto, a ampliação da extensão da malha rodoviária concessionada dentro do modelo atual enfrenta desafios. A partir da 2ª Etapa de Concessões do Governo Federal de 2008, os atrasos nos investimentos previstos nos contratos tornaram-se rotina durante a execução contratual, o que é em parte decorrente da baixa rentabilidade destes projetos, parte dos contratos desta etapa foram questionados em relação à viabilidade econômico-financeira (VERON, 2010).

Os atrasos nos investimentos e a dificuldade financeira das concessionárias estão se intensificando nos trechos concessionados na etapa seguinte promovida pelo Governo Federal, que foi iniciada em 2013 e encontra-se ainda vigente. O elevado nível de dificuldade no cumprimento das demandas contratuais por parte das concessionárias obrigou o Executivo Federal a buscar soluções, o culminou na decisão de editar a Medida Provisória Nº 752 de 2016, convertida na Lei Nº 13.448 de 2017, que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de concessões e abre a possibilidade de devolução amigável dos trechos.

Estes fatos são parte dos indícios que sugerem a hipótese deste artigo de que a expansão do atual modelo de concessões rodoviárias brasileiro estaria próxima do limite.

1.1 Revisão de Literatura

SERMAN (2008) fez uma análise dos pontos críticos do modelo de concessões rodoviário brasileiro, propondo uma metodologia para uma melhor interação entre os atores envolvidos com o objetivo evitar ou minimizar a resistência aos novos projetos de concessão. Especificamente sobre a 2ª Etapa do Governo Federal, é feito um questionamento sobre a exequibilidade das propostas vencedoras, segundo o autor, o porte das empresas vencedoras trouxe confiança sobre o cumprimento contratual, entretanto, o modelo de seleção utilizado deveria ter parâmetros objetivos bem definidos para evitar a possibilidade de grupos empresariais com baixa capacidade técnica e financeira vencerem os contratos ao apresentarem propostas aventureiras.

VERON e CILLIER (2010) fizeram uma análise sobre a evolução do modelo de concessões rodoviárias no Brasil até a conclusão da 2ª Etapa de Concessões do Governo Federal em 2008, a análise foi baseada em três eixos: Política Pública, Contrato e Regulação, e Instituições e Financiamento. Os autores apresentaram os valores das Taxas Internas de Retorno (TIR) das propostas vencedoras da 2ª Etapa, para em seguida fazer um questionamento explícito sobre exequibilidade de parte dos contratos e apontar a necessidade de adoção de critérios mais rígidos para a análise e seleção da proposta vencedora.

Na análise de GONZE (2014) sobre a evolução do modelo de concessão federal, foi constatada uma redução perceptível na TIR dos contratos, o que pode permitir em alguns casos custos menores para os usuários e/ou a viabilização de concessões de trechos rodoviários anteriormente considerados inviáveis. Entretanto, segundo o autor, o atual modelo de regulação técnica adotado não foi capaz de evitar a ação oportunista de concessionários, que postergam os investimentos necessários e trabalham para obter aumentos das tarifas básicas de pedágio junto à Agência Regulatória.

2 ETAPAS DE CONCESSÕES

Para ilustrar a evolução do Modelo de Concessões Rodoviárias no Brasil, apresentaremos os dados básicos das principais etapas de concessões rodoviárias executadas. Entende-se como uma etapa de concessão, uma iniciativa de determinada unidade federativa de ofertar à iniciativa privada um conjunto de lotes de rodovias. Cabe salientar que cada etapa possui uma modelagem financeira única que baliza os lotes concedidos, modelagem que reflete o contexto econômico e político do seu período de realização.

Serão analisados os contratos de concessões das seguintes etapas:

- a) 1ª Etapa de Concessão de Rodovias Governo Federal (1995-1997).
- b) 1ª Etapa de Concessão de Rodovias Governo de São Paulo (1998-2000).
- c) 2ª Etapa de Concessão de Rodovias Governo Federal (2008-2009).
- d) 2ª Etapa de Concessão de Rodovias Governo de São Paulo (2009-2011).
- e) 3ª Etapa de Concessão de Rodovia Governo Federal (2013-atual).

2.1 Metodologia de Análise

As etapas analisadas foram definidas pela extensão e importância do viário concedido, o conjunto dos trechos rodoviários integrantes destas etapas totalizam 14.755 km, o que representa 75,98% do total de 19.419 km de rodovias concedidas no país (ABCR, 2016).

A análise de cada etapa consistirá na contextualização das opções dos gestores públicos em relações às opções de modelagem financeira dos projetos. Com base na Tarifa Quilométrica vigente em janeiro de 2017 em cada um dos trechos concedidos, calcularemos a média tarifária de suas respectivas etapas, os cálculos permitirão a realização de um comparativo entre os resultados de cada Etapa de Concessão.

Parte dos dados sobre as TIR de cada Etapa serão apresentados para reforçar a argumentação sobre a tendência de queda na rentabilidade dos contratos, que é um dos pontos centrais do questionamento deste estudo em relação aos limites de expansão do atual modelo. Os dados das tarifas quilométricas são fornecidos pela Agência Nacional dos Transportes Terrestre (ANTT) no caso dos trechos rodoviários federais e pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) no caso dos trechos paulistas.

A ANTT e a ARTESP utilizam metodologias diferentes na definição do valor a ser cobrado pelos concessionários na praça de pedágios, no caso da agência federal, são definidas Tarifas Básicas de Pedágio por praças, já no caso da Agência do Estado de São Paulo é utilizado o conceito de tarifa quilométrica, no qual o valor a ser pago em cada praça de pedágio é baseado na multiplicação dessa taxa pela respectiva extensão de cobertura.

Para que os dados pudessem ser comparados, foi realizado o cálculo das tarifas quilométricas dos trechos federais concedidos, o cálculo consiste na soma total dos valores pagos por automóveis leves em todas as praças de pedágio, seguido da divisão pela extensão total do trecho. Para correta comparação, utilizamos a taxa quilométrica fornecida pela ARTESP para o sistema como um todo, taxa que em ambos os casos se refere aos veículos leves.

Estudos de outros autores serão utilizados para complementar a análise de cada etapa de concessão.

2.2 Dados Tarifários

Tabela 1 – 1ª Etapa - Governo Federal

Trecho rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Tarifa Km (R\$)
Ponte Rio-Niterói	13,20	20	Ponte Rio-Niterói	01/06/95	0,3939
BR-116/RJ/SP	402,00	25	Nova Dutra	01/03/96	0,1351
BR-040/MG/RJ	180,00	25	CONCER	01/03/96	0,0689
BR-116/RJ	142,50	25	CRT	22/03/96	0,1200
BR-290/RS	121,00	20	CONCEPA	04/07/97	0,2851
	858,70				0,1399¹²

Fonte: ANTT (2016), cálculos do autor.

Tabela 2 – 1ª Etapa - Governo de São Paulo

Trecho rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Tarifa Km (R\$)
SP-351/SP-326/SP-323	155,98	20	TEBE	02/03/98	0,2029
SP-330/SP-322	236,60	20	Vianorte	06/03/98	0,2042
SP-270/SP-280	169,65	20	ViaOeste	30/03/98	0,2053
SP-340/SP-342	345,66	20	Renovias	14/04/98	0,2058
Anhanguera-Bandeirantes	315,92	20	Autoban	01/05/98	0,2038
Anchieta-Imigrantes	176,89	20	Ecovias	29/05/98	0,2023
SP-310/SP-333/SP-326	442,20	20	Triângulo do Sol	18/06/98	0,2045
SP-225/SP-310	218,16	20	Centrovias	19/06/98	0,2032
SP-334/SP-255/SP-330	316,50	20	Autovias	01/09/98	0,2034
SP-280/SP-258/SP-127	515,73	20	SPVias	10/02/00	0,2036
SP-147/SP-215/SP-330	375,70	20	Intervias	17/02/00	0,2025
SP-075/SP-280/SP-127	307,10	20	Colinas	03/03/00	0,2041
	3.576,09				0,2039

Fonte: ARTESP (2016), cálculos do autor.

Tabela 3 – 2ª Etapa - Governo Federal

Trecho rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Tarifa Km (R\$)
BR-153/SP	321,00	25	Transbrasiliana	18/02/08	0,0598
BR-116/PR/SC	412,70	25	Planalto Sul	18/02/08	0,0678

¹ Média das Tarifas Quilométricas ponderada pela extensão dos Trechos Rodoviários.

² Foi excluída do cálculo da média a concessão da Ponte Rio-Niterói por causa de suas características únicas.

Trecho rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Tarifa Km (R\$)
BR-101/RJ	320,10	25	Fluminense	18/02/08	0,0781
BR-381/MG/SP	562,10	25	Fernão Dias	18/02/08	0,0299
BR-116/SP/PR	401,60	25	Régis Bittencourt	18/02/08	0,0448
BR-116/376/PR	405,94	25	Litoral Sul	18/02/08	0,0283
BR-393/RJ	200,40	25	Rodovia do Aço	28/03/08	0,0898
BR-116/324/BA	680,70	25	Via Bahia	20/10/09	0,0404
3.304,54					0,0496

Fonte: ANTT (2016), cálculos do autor.

Tabela 4 – 2ª Etapa - Governo de São Paulo

Trecho rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Tarifa Km (R\$)
Rodoanel - Trecho Oeste	30,00	30	Rodoanel	01/06/08	0,0633
Corredor Raposo Tavares	388,22	30	CART	17/03/09	0,1409
Corredor D. Pedro	277,10	30	Rota Bandeiras	03/04/09	0,1568
Corredor Rodon Leste	406,00	30	Rodovias Tietê	24/04/09	0,1452
Corredor Rodon Oeste	313,13	30	VIARONDON	06/05/09	0,0996
Corr. A. Senna - C. Pinto	134,89	30	ECOPISTA	18/06/09	0,0925
Rodoanel - Trecho Sul	104,90	35	SPMar	10/03/11	0,0534
1.236,02					0,1227

Fonte: ARTESP (2016), cálculos do autor.

Tabela 5 – 3ª Etapa - Governo Federal

Trecho rodoviário	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Tarifa Km (R\$)
BR-101/ES/BA	475,90	25	ECO101	10/05/13	0,0578
BR-050/GO/MG	436,60	30	MGO Rodovias	08/01/14	0,0737
BR-060/153/262/DF/GO	1.176,50	30	CONCEBRA	05/03/14	0,0318
BR-163/MT	850,90	30	CRO	21/03/14	0,0512
BR-163/MS	847,20	30	MS VIA	11/04/14	0,0654
BR-040/DF/GO/MG	936,80	30	Via 040	22/04/14	0,0564
BR-060	624,80	30	Galvão BR-153	31/10/14	- ³
Ponte Rio-Niterói	13,20	30	ECOPONTE	01/06/15	0,3030
5.361,90					0,0527⁴

Fonte: ANTT (2016), cálculos do autor.

³ A Concessionária Galvão BR-153 não pode iniciar a cobrança de pedágio por causa da não entrega das obras preliminares previstas.

⁴ Foi novamente excluída do cálculo da média ponderada a Concessão da Ponte Rio-Niterói.

Tabela 6 – Quadro Síntese

Etapa	Extensão (Km)	Tarifa Km (R\$)
1ª Etapa - Governo Federal	858,70	0,1399
1ª Etapa - Governo de São Paulo	3.576,09	0,2039
2ª Etapa - Governo Federal	3.304,54	0,0496
2ª Etapa - Governo de São Paulo	1.654,24	0,1227
3ª Etapa - Governo Federal	5.361,90	0,0527
	14.755,47	0,1016

Fonte: ANTT (2016), ARTESP (2016), cálculos do autor.

2.3 Primeira Etapa Governo Federal

A principal característica da primeira etapa de concessões de rodovias realizada pelo Governo Federal foi o conservadorismo, apenas rodovias com fluxo elevado de veículos e que já realizavam cobranças de pedágios por meio de órgãos estatais entraram nesta fase. A opção pela concessão de trechos não muito extensos com fluxo expressivo é decorrente do desafio de viabilizar um modelo novo de parceria no contexto econômico volátil no período.

Os trechos concedidos nesta etapa possuem Tarifa Quilométrica média de R\$0,1399 (Tabela 1), o segundo maior valor entre as cinco etapas analisadas, o que, somado ao fato de os trechos em questão possuírem elevado fluxo de veículos, garantiu às empresas concessionárias elevadas Taxas Internas de Retorno (TIR).

Esta etapa foi bem-sucedida em relação à melhora da pavimentação e à execução de investimentos, não foi registrado nenhum rompimento dos contratos concedidos. Um dos contratos da etapa, trecho Ponte Rio-Niterói iniciado 01/06/1995, teve seu prazo de 20 anos concluído, sendo relicitado novamente em na terceira etapa em 2015.

2.4 Primeira Etapa Estado de São Paulo

A primeira etapa de concessões realizada pelo governo do Estado de São Paulo teve como característica principal a definição de tarifas de pedágios fixas com a previsão de reajustes monetários anuais. As empresas vencedoras foram selecionadas com base no maior valor de Outorga a ser paga ao governo estadual.

Essa opção reflete o contexto de severa restrição orçamentária vivido pelo Governo do Estado no período, para obter valores elevados de Outorga, condições vantajosas foram oferecidas para empresas, o que culminou numa Tarifa quilométrica Média de R\$0,2039 (Tabela 2), a mais elevada entre as cinco etapas analisadas, como comparação, este valor é quatro vezes mais elevado em relação ao da segunda etapa do Governo Federal.

Com as concessões de dois dos principais sistemas rodoviários do país: Anhanguera-Bandeirantes e Anchieta-Imigrantes, esta etapa pode ser considerada como definidora do setor no Brasil. A modelagem financeira previa uma alta lucratividade dos projetos, compatível com o contexto econômico do período, o que, somado ao método de seleção das empresas pelo maior Outorga ofertada e a tarifa fixa, garantiu elevados retornos financeiros nos contratos, com a variação da TIR de 17,58% a 21,37% segundo dados da ARTESP (2017), o que permitiu a capitalização e a consolidação dos grandes *players* do setor.

2.5 Segunda Etapa Governo Federal

Após um hiato de 10 anos, as concessões foram retomadas no país por iniciativa do Governo Federal, segundo SENNA (2007), a interrupção do processo ocorreu por forte oposição política durante o período. O fato de que esta fase ter sido uma iniciativa do Executivo Federal governado pelo Partido dos Trabalhadores, partido político que havia feito forte oposição às concessões anteriormente

realizadas, reforça que o modelo de Concessão de Rodovias para iniciativa privada é uma solução pragmática para superar os desafios do setor rodoviário no Brasil.

Como contraponto ao modelo de cobrança de tarifa vigente até então, que resultou em valores tarifários considerados elevados pelos usuários, toda a modelagem processo de concessão desta etapa teve como objetivo, além de transferir para a iniciativa privada as demandas de manutenção e ampliação da malha rodoviária em questão, garantir a tarifa mais baixa possível para os usuários.

As cobranças de Outorga foram excluídas, a disputa foi inteiramente baseada no lance mínimo de tarifa. O leilão de concessão desta fase foi altamente bem-sucedido, cada trecho licitado recebeu de sete a 13 ofertas (VERON, 2010), a elevada concorrência entre os grupos empresariais do setor resultou nas médias tarifárias mais baixas entre todas as etapas.

Os grandes deságios desta rodada de licitação geraram um alerta de especialistas sobre a viabilidade dos contratos (SERMAN 2008; VERON, 2010). Estas análises foram confirmadas em 2012 quando o grupo OHL, o grande vencedor do certame arrematando cinco dos oito trechos ofertados, teve que se desfazer dos contratos, que acumulavam problemas na execução dos investimentos previstos e sob risco de interrupção pela ANTT, os vendendo para o grupo espanhol Arteris.

As concessões da segunda etapa do Governo Federal receberam críticas recorrentes em relação aos baixos níveis de investimentos previstos nos contratos, podemos citar como exemplos da baixa exigência de adequações os inúmeros retornos em níveis em importantes rodovias como na Fernão Dias e na Régis Bittencourt e também os inúmeros trechos concessionados sem previsão de duplicação. Os contratos também foram criticados em relação aos atrasos recorrentes nos investimentos previstos. Por outro lado, o objetivo de criar um contraponto ao modelo tarifário até então vigente foi plenamente atingido, a tarifa quilométrica média desta etapa de R\$0,0496 (Tabela 3) foi quatro vezes menor do que a verificada na primeira etapa realizada no estado de São Paulo.

2.6 Segunda Etapa Estado de São Paulo

A segunda etapa de concessões do Governo de São Paulo utilizou novamente o modelo de Concessão Onerosa exigindo, além dos investimentos previstos em melhorias e manutenção, um pagamento a ser feito diretamente ao governo estadual. Mas esta etapa teve uma mudança no método de escolha da proposta vencedora, ao invés de se fixar a tarifa e escolher a empresa vencedora pelo maior valor de Outorga ofertado, como ocorrido na primeira etapa estadual, foi definido um valor fixo de outorga e seleção foi feita por leilão de ofertas das menores tarifas.

Como resultado deste processo, os contratos assinados apresentaram tarifa quilométrica média de R\$0,1227 (Tabela 4), valor 40% inferior em relação à média da primeira etapa. Segundo os dados da ARTESP (2017), a TIR dos contratos variou de 9,31% a 16,55%, valores substancialmente inferiores aos da primeira etapa, mas acima do limite máximo de rentabilidade fixado pelo Governo Federal de 9,2% (ANTT, 2008) para os contratos licitados na segunda etapa realizada no mesmo período.

2.7 Terceira Etapa Governo Federal

Nesta etapa, o Governo Federal manteve as mesmas condições de disputa dos trechos da etapa anterior realizada em 2008, sem exigências de Outorgas e com a escolha da concessionária com base na menor tarifa ofertada. Mas como resposta às críticas da etapa anterior em relação ao baixo investimento em melhorias exigido nos contratos e aos recorrentes atrasos nas obras, foi exigido que os concessionários duplicassem todos os trechos concedidos até o quinto ano de vigência dos contratos.

Esta etapa teve uma modelagem econômico-financeira complexa, pois o objetivo do Governo Federal de promover grandes investimentos nos primeiros anos de vigência dos contratos de concessões enfrentou desafios como o fato de que os

trechos em questão serem rodovias com tráfego inferior em comparação aos trechos concedidos nas etapas anteriores, o que implica em menor geração de caixa para viabilização dos investimentos. Outro ponto relevante foi a imposição de um limite de rentabilidade dos projetos de 7,2% (ANTT, 2013), uma TIR considerada de baixa atratividade para que grupos empresariais invistam quantias elevadas de capital próprio nos projetos.

Para aumentar a atratividade dos projetos, o Governo Federal assumiu o compromisso, dentro de determinadas condições, de financiar até 70% dos valores a serem investidos via empréstimos subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como resultado desta estratégia, todos os contratos foram viabilizados, com a média da Taxa Quilométrica de R\$0,0527 (Tabela 5), valor muito próximo à média da segunda etapa.

Entretanto, os contratos da terceira etapa estão apresentando atrasos generalizados na execução dos investimentos previstos, a principal justificativa apresentada pelas concessionárias é dificuldade enfrentada na liberação do crédito subsidiado via BNDES. Como tentativa de resolução dos impasses entre as concessionárias e o governo, foi editada Medida Provisória Nº 752 de 2016, que em seguida foi convertida na Lei Nº 13.448 de 2017, que estabelece as diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de concessões e a possibilidade de devolução amigável dos trechos.

Como exemplo mais emblemático deste cenário, podemos citar o caso da Concessionária Galvão BR-153, que teve o início da concessão do trecho de 624,8Km de Anápolis/GO (BR-060) até Aliança do Tocantins/TO (TO-070) assinado no dia 31/10/2014, mas não conseguiu entregar as obras preliminares previstas no Contrato, o que a permitiria iniciar as cobranças de pedágio. Finalmente, não havendo a possibilidade de acordo entre as partes foi decretado pelo Presidente da República no dia 15/08/2017 a Caducidade do Contrato de Concessão (BRASIL, 2017), o primeiro caso de interrupção contratual registrado entre as etapas integrantes desta análise.

3 CONCLUSÃO

Os diferentes modelos utilizados com sucesso nas cinco etapas de concessões analisadas mostram que o marco regulatório originado pela Lei Federal Nº 8.987 pode ser considerado sólido, pois, além de ter permitido a formação de uma das maiores redes de rodovias concessionadas do mundo, com extensão total de 19.419km (ABCR, 2016), garantiu aos gestores flexibilidade suficiente para que fossem atingidos objetivos como o aumento da arrecadação através da exigência de pagamentos de Outorgas ou tarifas mais baixas para usuários através da exigência de investimentos menores por parte do concessionário e seleção da empresa pela menor tarifa ofertada.

Entretanto, a análise mostra que, a partir da segunda etapa de concessão do Governo Federal de 2008, os contratos apresentam uma redução expressiva das médias tarifárias e em paralelo, começam a serem registrados atrasos recorrentes na execução dos investimentos previstos. Foram feitos questionamentos de especialistas em relação à viabilidade financeira destes projetos e foi apontada a necessidade de se adotar critério mais rígidos para seleções das propostas vencedoras (SERMAN, 2008; VERON, 2010).

Durante a modelagem da terceira etapa de concessões promovida pelo Governo Federal, foi feita uma redução da TIR máxima dos projetos de 9,2%, vigente na segunda etapa, para 7,2% (ANTT, 2013) e como resposta às críticas da etapa anterior em relação aos baixos níveis de investimentos exigidos e aos constantes atrasos de execução, foi exigida a duplicação total dos trechos até o quinto ano de execução contratual. Para atrair o interesse das concessionárias nos contratos, foi oferecida uma linha de crédito subsidiada a ser viabilizada pelo BNDES de até 70% dos valores a serem investidos nos contratos.

Apesar do sucesso do leilão de licitação desta etapa, as concessionárias estão apresentando tamanho nível de dificuldade na execução contratual, o que obrigou o governo a buscar alternativas ao promulgar a Lei Nº 13.448 de 2017, que versa sobre a possibilidade da relicitação e devolução de concessões vigentes.

Apesar da existência da nova legislação, no dia 15/08/2017 foi decretada de maneira unilateral pelo Executivo Federal a caducidade da concessão do trecho de 624,8Km de Anápolis/GO (BR-060) até Aliança do Tocantins/TO (TO-070).

Quando analisada a situação da terceira de etapa de concessões, pode ser levantada a hipótese de que os problemas ocorridos são decorrentes de falhas na modelagem dos projetos como a previsão de TIR máxima muito baixa e o elevado nível de investimentos exigidos nos anos iniciais da concessão. Entretanto, é necessário salientar que os trechos destas etapas possuem fluxo rodoviário menor do que os licitados nas fases anteriores, o que implica na possibilidade de inviabilidade econômica, caso fosse utilizada uma TIR de referência mais elevada.

Neste contexto, existe opção de se licitar novos trechos com condições de rentabilidade mais favoráveis, estruturando uma na modelagem financeira com uma previsão menor de investimentos como a duplicação total dos trechos, entretanto, as críticas em relação aos contratos da segunda etapa do Governo Federal mostram que a população é reticente em relação às cobranças pedágios em trechos de pista simples.

Neste cenário, a possibilidade de expansão da atual malha de 19.419km de rodovias concedida é limitada, sendo obrigatório o aprimoramento do atual modelo ou o avanço de modelos alternativos como o de Concessões Patrocinadas previstas pela Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2014).

DEVELOPMENT AND BOUNDARIES OF BRAZILIAN ROAD CONCESSIONS FRAMEWORK

ABSTRACT

From the Federal Government first initiatives of feasibility studies of road concessions projects in 1993, a legal framework was defined through Law No. 8.987 of 1995, providing the environment for development of the second largest concessioned highways network in the world. The framework adopted allowed sufficient flexibility for implementation of different methods of project finance and with fairly consistent results. However the analysis of the evolution of the main rounds of concessions indicates a trend of reduction of the mileage tariff and the profitability of the projects, which has put in check the feasibility of the most recent projects indicating an approximation of the limit of expansion of the current framework.

Keywords: concessions; roads; Brazil

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS (ABCR). Banco de Dados. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (ANTT). Banco de dados. Disponível em <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARTESP). Banco de dados. Disponível em <<http://www.artesp.sp.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- BRASIL (1995). **Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- BRASIL (2004). **Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- BRASIL (2017). **Lei Federal Nº 13.448, de 05 de junho de 2017**. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei Nº 13.334. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- BRASIL (2017). **Decreto de 15 de Agosto de 2017**. Declara a caducidade da concessão de titularidade da Concessionária de Rodovias Galvão BR-153 SPE S.A. - BR - 153 / G O / TO. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2017.
- GONZE, N. C. (2014). **Concessão em Rodovias Federais: Uma Análise da Evolução dos Modelos de Regulação Técnica**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- KARAM, R. (2005). **A Concessão de Rodovias Paranaenses sob a Ótica da Regulação**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
- SENNA, L. A. S. e MICHEL, F. D. (2007). **Rodovias Auto-sustentadas**. Desafio do século XXI. CLA Editora. ISBN: 8585454245
- SERMAN, C. (2008). **Análise dos Aspectos Críticos em Processo de Concessão de Rodovias**. Dissertação (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- VERON, A. e CELLIER, J. (2010). **Private Participation in the Road Sector in Brazil: Recent Evolution and Next Steps**. Washington, USA. Disponível em <www.worldbank.org>. Acesso em: jul. 2017