

(Novos e antigos) desafios ao financiamento de rodovias no Brasil

Joisa Dutra

Diretora da FGV CERI e professora da EPGE

Patricia Naccache

Pesquisadora da FGV CERI

1. Novas propostas para o setor

Em 19 de setembro último, foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória 800/2017, estabelecendo diretrizes para a reprogramação dos investimentos em concessões rodoviárias federais. A MP definiu que os investimentos concentrados no período inicial do contrato – incluindo duplicações, contornos, travessias e obras de arte – terão seu prazo ampliado dos 5 anos exigidos nos contratos atuais para 14 anos. Tal reprogramação exige uma contrapartida das concessionárias, condicionada à redução da tarifa de pedágio, à redução do prazo de vigência do contrato, ou a uma combinação de ambos. Nota-se que a redução da tarifa valeria apenas após o novo cronograma de investimentos. A medida prioriza trechos de maior concentração de demanda, conforme definido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Essa MP atende aos contratos da terceira etapa de concessões rodoviárias federais, cujos leilões foram realizados em 2013 e 2014, mostrados na tabela a seguir.



Quase simultaneamente à publicação da MP 800/2017, o governo anunciou estar discutindo novas modalidades de contratos de concessão, a serem implementadas já nos leilões de 2018. Uma delas é o contrato de duas fases: uma fase

inicial, provisória, de cerca de um ano e meio, para que seja comprovada a obtenção de estrutura de financiamento adequada, e, a partir dessa, uma segunda fase definitiva, até o final do contrato. Outra é um programa de concessão de manutenção, que tem como meta transferir a manutenção e operação de rodovias para o setor privado em concessões com prazo de cerca de dez anos, bastante inferiores aos das concessões vigentes atualmente. A previsão é que essa modalidade seja iniciada em 2018 com os leilões de quatro mil quilômetros de rodovias, da BR-364 (Mato Grosso) e da BR-116 (Minas Gerais), e que sejam concedidos até 40 mil quilômetros de rodovias nessa modalidade. Estão sendo discutidas, ainda, novas maneiras de incentivo a concessões estaduais e municipais.

Em que medida essa reprogramação dos investimentos em concessões rodoviárias federais e as novas modalidades de concessão sendo discutidas podem viabilizar investimentos para o setor? É importante refletir sobre o histórico das concessões de rodovias no Brasil e o cenário atual do setor para conseguir avaliar.

3ª Etapa de Concessões Rodoviárias Federais

	Rodovia	UF	Extensão (km)
Fase 1	BR-040	DF/GO/MG	936,8
	BR-116	MG	816,7
Fase 3	BR-153	GO/TO	624,8
	BR-050	GO/MG	436,6
	BR-163	MT	850,9
	BR-163	MS	847,2
	BR-060/153/262	DF/GO/MG	1176,5

Fonte: ANTT, elaboração: FGV CERJ.

2. Histórico recente do setor e cenário atual das concessões de rodovias no Brasil

Atualmente, existem 59 concessionárias de rodovias no Brasil – 20 federais, 37 estaduais, e duas municipais – que atuam em 12 estados do país – Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, e no Distrito Federal, alcançando um total de 881 municípios. A malha rodoviária brasileira conta com 210 mil quilômetros de rodovias, dos quais aproximadamente 20 mil estão sob regime de concessão. Pouco menos de 10 mil quilômetros correspondem a concessões federais. Em âmbito estadual, São Paulo conta com a mais extensa malha concedida – quase seis mil quilômetros.¹

Nos contratos já existentes, a previsão da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) é de que R\$ 20 bi sejam in-

vestidos nos próximos cinco anos. No Brasil, existe um quilômetro de autoestrada construído para cada mil quilômetros quadrados de área. A título de comparação, na China este número sobe para nove e, na União Europeia, para 16. A Pesquisa CNT de Rodovias, realizada pela Confederação Nacional do Transporte, mostra que o estado geral da malha rodoviária no país melhorou nos últimos 13 anos; porém, 57,3% das rodovias públicas ainda apresentam condição inadequada ao tráfego.

Mais recentemente, a crise econômica que afetou o país provocou severa redução na demanda por tráfego. Dados da ABCR mostram que o fluxo total de veículos nas rodovias pedagiadas, que vinha crescendo até 2014, experimentou reversão nessa tendência. Uma análise em separado de veículos leves e pesados evidencia que o fluxo destes começa a cair a partir de 2013. Diante dessa redução de receita, muitas concessionárias têm priorizado obras

de manutenção, postergando obras maiores de duplicação ou modernização das vias.²

Concessões rodoviárias no contexto do Projeto Crescer

A desaceleração econômica acarretou sérias dificuldades para as concessões licitadas, comprometendo sua viabilidade econômico-financeira e o acesso a financiamento de longo prazo. Em novembro de 2016 foi instituída a possibilidade de devolução de concessões, por meio da Medida Provisória 752, posteriormente convertida na Lei nº 13.448/2017. A Invepar, concessionária que havia assinado em 2014 contrato de concessão da BR-040 pelo prazo de 30 anos, anunciou em 11 de setembro que pretende devolver ao governo federal o trecho de 936 quilômetros entre a cidade de Juiz de Fora e o Distrito Federal. Alegadamente, a recente MP não seria capaz de solucionar as dificuldades da concessão da Invepar na BR-040, que tem como sócia a OAS, envolvida na Operação Lava Jato. Em situação similar, a concessão da BR-153 foi cassada. Além dessas duas autoestradas, as obras de quase todas as outras concessões da terceira rodada apresentam atrasos no cronograma. A exceção é a BR-050, entre Goiás e Minas Gerais – com trecho concedido de extensão bastante inferior às demais – cujo contrato já havia sido renegociado, permitindo o reajuste de tarifas e a alteração no cronograma das obras, após o DNIT desistir de sua participação em trechos da rodovia.

Até a terceira rodada de concessões rodoviárias, o setor contava

bastante com o financiamento do BNDES, que até 2016 alcançava até 70% do valor total das rodovias. Este percentual foi reduzido para 50% em 2017. Recentemente, o banco anunciou redução ainda maior para 2018. Significa dizer que sua participação no financiamento de rodovias tornou-se relativamente menor do que muitos setores de infraestrutura, mesmo considerando outros modos de transporte – atualmente, sua linha de financiamento apoia até 80% dos itens financiáveis de ferrovias e hidrovias, por exemplo.

A revisão do papel do BNDES é também potencializada pela Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, que instituiu a Taxa de Longo Prazo (TLP) para remuneração dos financiamentos concedidos pelo BNDES, em substituição à TJLP.

Com a retração do principal financiador do segmento, cabe ao setor privado suprir essa demanda. No entanto, os agentes privados têm escassos incentivos a investir em projetos suscetíveis a riscos não gerenciáveis, como é o caso da questão do licenciamento ambiental. A exigência de estudos de impacto ambiental específicos leva diversas vezes a atrasos nos projetos. Um caso curioso, por exemplo, foi o observado na BR-319. Embora tivesse sido construída nos anos 1970, a recente repavimentação de um trecho intermediário da rodovia já existente demandou elaboração de novo estudo ambiental. A título ilustrativo, em muitos países, como na Holanda, por exemplo, não existe o licenciamento ambiental – a licença é única e concedida antes do início da construção,

A ausência de planejamento integrado de transporte e logística e mesmo de políticas de longo prazo dificulta a atração de investimentos externos para o setor

já incluindo eventuais estudos de meio ambiente.

Em um cenário como esse, os bancos privados preferem destinar recursos a outros setores de infraestrutura, caso de energia e saneamento, e mesmo a outros modais de transporte dentro da matriz logística brasileira.

A ausência de planejamento integrado de transporte e logística e mesmo de políticas de longo prazo também dificulta a atração de investimentos externos para o setor. Por sua vez, países como Peru, México e Chile têm logrado êxito nesse processo.

Nesse novo quadro, cabe encontrar condições de melhoria expressiva no processo de gerenciamento de riscos, capazes de articular aperfeiçoamentos na regulação setorial e em sua interação com os mercados de capitais, seguros e resseguros. Documento recente da FGV CERI³ aborda alguns componentes desse processo, a exemplo de mecanismos de mitigação de risco cambial, me-

canismos de resolução de disputas, *integrity* e riscos de contraparte.

3. Conclusões

Diversas têm sido as medidas no âmbito do governo federal para promover investimentos em rodovias; entretanto, diante do atual cenário em que se encontra o setor rodoviário no Brasil, caracterizado por desaceleração econômica, retração na demanda de tráfego e mudanças nas condições de financiamento, principalmente do BNDES, seus efeitos ainda são tímidos. A MP 800/2017, que estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais, ameniza o problema de apenas cinco entre 20 concessões federais atuais.

Investimentos em rodovias dependem da definição de uma agenda estruturante mais sólida, bem como de novos mecanismos de financiamento e melhoria no processo de gerenciamento de riscos de modo a proteger as receitas dos financiadores. Também se faz necessária uma melhoria na arquitetura institucional, capaz de suportar projetos sustentáveis e exequíveis. A atração de investimentos privados, essencial para mitigar o *gap* de infraestrutura e assegurar ganhos de competitividade, depende de clareza e previsibilidade na política e na regulação de transportes do país. ▀

¹Fonte: ABCR.

²Fonte: levantamento de investimentos das concessionárias rodoviárias no Brasil publicado pela revista *Grandes Construções* em sua edição de agosto/2017.

³Veja documento FGV CERI "Long-Term Finance and Risk Allocation in Infrastructure in Brazil – Policy Brief", disponível em ceri.fgv.br.