

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

**Curso de Pós-graduação Lato Sensu em
Direito da Regulação**

MURSHED MENEZES ALI

**CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS: MOTIVOS PARA O GRANDE
DESÁGIO NAS TARIFAS OFERTADAS NOS LEILÕES DA 1ª ETAPA E 2ª ETAPA
DE CONCESSÕES.**

Brasília - DF

2013

**CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS: MOTIVOS PARA O GRANDE
DESÁGIO NAS TARIFAS OFERTADAS NOS LEILÕES DA 1ª ETAPA E 2ª ETAPA
DE CONCESSÕES.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito da Regulação, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Brasília - DF

2013

Murshed Menezes Ali

**CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS: MOTIVOS PARA O GRANDE
DESÁGIO NAS TARIFAS OFERTADAS NOS LEILÕES DA 1ª ETAPA E 2ª ETAPA
DE CONCESSÕES.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito da Regulação, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

*Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com
menção ____ (_____)*

Banca Examinadora

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

A União realizou duas etapas de concessões de rodovias federais. A primeira em 1995, por meio do DNER, e a segunda em 2007, efetuada pela ANTT. Os resultados desses leilões foram tarifas de pedágios muito distintas, apresentando um deságio em determinado trecho rodoviário da 2ª Etapa de aproximadamente 65%. Assim, o valor das tarifas dessa Etapa são significativamente mais baixos do que os verificados nas concessões da 1ª Etapa. Após pesquisa verificou-se que foram vários os motivos que determinaram tão significativa queda nas propostas de tarifas, como a diminuição do risco regulatório, a influência de indicadores macroeconômicos (PIB, Taxa de Juros, e Risco Brasil) mais estabilizados e em níveis propícios aos negócios, e uma melhor gerência regulatória do setor, após a criação em 2001 de uma Agência Reguladora específica (ANTT).

Palavras-chave: Regulação, Infraestrutura, Rodovias Federais, Leilão, Tarifa de Pedágio, Risco País, Modelagem, Etapas de Concessões, PIB, Taxa de Juros.

ABSTRACT

The Union has held two rounds of federal highway concessions. The first in 1995, through the DNER, and the second in 2007, performed by ANTT. The results of these auctions were very different toll rates, with a discount on a particular stretch of road Stage 2 of approximately 65%. Thus, the value of this Stage rates are significantly lower than those recorded in the first round of concessions. After research it was found that there were several reasons that determined as significant drop in toll rate proposals, such as reducing regulatory risk, the influence of macroeconomic indicators (GNP, Interest Rate, Brazil Risk) more stabilized at levels conducive to business, and a better regulatory management of the sector, following the establishment in 2001 of a specific regulatory Agency (ANTT).

Keywords: Regulatory, Infrastructure, Federal Highway, Auction, Toll Rates, Country Risk, Modeling, Rounds of Concessions, GNP, Interest Rate.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 NECESSIDADE DE INFRAESTRUTURA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA	9
2 OS CENÁRIOS REGULATÓRIOS NAS DUAS ETAPAS DE CONCESSÕES	12
3 PROGRAMA BRASILEIRO DE CONCESSÕES DE RODOVIAS	13
4 DIFERENÇAS REGULATÓRIAS ENTRE A FASE I E A FASE II DA 2ª ETAPA DE CONCESSÕES	20
5 MOTIVOS DA ACENTUADA DIMINUIÇÃO DAS TARIFAS DA 1ª ETAPA PARA A 2ª ETAPA	23
6 INFLUÊNCIA DE INDICADORES MACROECONÔMICOS EM PROJETOS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS	26
6.1 Produto Interno Bruto (PIB)	26
6.2 Risco Brasil	27
6.3 Taxa de juros	27
CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

INTRODUÇÃO

Nos anos 90, após a estabilização da economia brasileira por meio do Plano Real, tivemos um aumento de participação da iniciativa privada em projetos de infraestrutura no Brasil em função da nova política de substituição da administração pública por empresas privadas nessa área. A falta de eficiência por parte do poder público para oferecer serviços adequados, aliado ao fato de grandes restrições orçamentárias e carência da infraestrutura para solucionar grandes gargalos do país foram os principais motivos para a efetivação dessa política por parte do Governo Federal.

Assim, em 1995 e 2007 foram realizados dois grandes projetos de outorgas de rodovias federais, denominados de 1ª Etapa e 2ª Etapa – Fase I de concessões.

O presente estudo visa mostrar a experiência brasileira na tentativa de melhorar sua infraestrutura rodoviária e perquirir o porque do grande deságio nas tarifas de pedágio da 2ª Etapa – Fase I de concessões de rodovias federais, quando comparado com a 1ª Etapa, e sua relação com a evolução dos contratos de concessão. Acredita-se que o aperfeiçoamento da modelagem contratual, bem como a antecipação da atividade regulatória para a fase licitatória, portanto antes do efetivo começo das operações das concessionárias, por meio de dispositivos regulatórios inseridos tanto no edital quanto no contrato de concessão, contribuíram para esse deságio, fato esse que configuraria uma real evolução nos contratos como instrumento de regulação.

Ainda, os cenários econômicos e regulatórios do Brasil naquelas duas décadas apresentaram características bem marcantes e distintas, especialmente quanto às taxas de juros praticadas, facilidade de financiamento pelo BNDES para grandes projetos de interesse do governo, risco país e o risco regulatório do Estado brasileiro relativizados.

Os motivos que levaram a tão acentuada queda nas tarifas poderão ser aproveitados e empregados nas demais etapas de concessões, inclusive de outros setores, como o aéreo e o elétrico.

1 NECESSIDADE DE INFRAESTRUTURA CONCEDIDA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A eficiência dos sistemas de transportes reduzindo as distâncias econômicas é fator preponderante para o crescimento de qualquer economia. Entretanto a redução dos investimentos públicos na infraestrutura rodoviária tem feito com que o crescimento do país ocorra de forma lenta. Em vista disso, e nos exemplos ocorridos com a China e a Índia, é importante a discussão de programas de investimento privado em rodovias.

A importância de viabilizar investimentos em rodovias passa pela discussão da regulação desse mercado. Esta necessidade decorre da falta de capacidade financeira do estado de realizar os investimentos necessários em infraestrutura, cabendo a ele então conceder a implantação, manutenção, conservação e operação desses ativos.

Um bom exemplo de adaptação regulatória às necessidades do país é a Índia, onde frente à grande necessidade de investimentos e da atratividade de seus ativos, o governo indiano autorizou a elaboração de diferentes processos regulatórios com o objetivo de fornecer uma boa infraestrutura de transporte ao país (PIRES e PICCININI, 1999).

É prática recorrente em grande parte dos países do mundo a concessão de serviços públicos à iniciativa privada, haja vista a impossibilidade de se realizar todas as obras necessárias à sociedade apenas com verbas do Erário.

Países da região, como Argentina e Chile, são precursores na América do Sul na implementação dessas políticas, possuindo muitos serviços e grande parte da sua malha viária outorgada à iniciativa privada desde os anos 80.

Esses projetos de parceria entre governos e as empresas privadas, com o claro objetivo de diminuição do tamanho do Estado, de viés nitidamente liberal, começou no início dos anos 80 no governo da Primeira Ministra britânica Margareth

Thatcher, se estendendo com forte aderência nos Estados Unidos da América no governo do Presidente Ronald Reagan (OCDE, 2008).

O Brasil experimenta essa política após muitos outros países terem concluídos seus processos de transferência da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada.

Sem experiência em governança regulatória e com um marco regulatório incipiente, carecendo de mudanças e novas regulamentações, o país entrou nessa jornada nos anos 90 mais por necessidade do que por convicção, haja vista a péssima situação fiscal que o país enfrentava.

Contudo, com o passar dos anos, novos entes do Estado foram criados para regular esse novo mercado. Surgiu-se então as Agências Reguladoras, com o firme propósito de auxiliar na elaboração de um novo marco legal-regulatório, definição de preceitos de atuação das concessionárias e fiscalização dos contratos de concessão.

A partir da criação das Agências, a regulação deixa de ser feita diretamente pelo governo, que delega essa atividade para entes autônomos e afastados dos interesses políticos que são praxe nos departamentos dos Ministérios e órgãos públicos.

Desta forma, o país passa a viver um novo ambiente regulatório, preparado exclusivamente para desempenhar tal função e com forte inspiração da regulação praticada na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, haja vista que no início da regulação brasileira havia muito pouca literatura nacional e os autores mais lidos eram daqueles países.

Os grandes objetivos da regulação no país hoje são estabelecer concorrência, incentivar investimentos e definir mecanismos de revisão e controle de preço dos serviços públicos concedidos, os quais, frequentemente, são implementados mediante negociação envolvendo os usuários, as concessionárias e as agências

reguladoras, além de criar um ambiente que propicie o desenvolvimento do país. (VELASCO, 1997).

Políticas regulatórias que incentivem a competição e a defesa da concorrência são indispensáveis na obtenção de mercados saudáveis, pois para atrair investimentos em infraestrutura é indispensável que haja uma grande confiança no sistema regulatório, fator este que era frágil no começo do programa de concessões brasileiro.

Somente com uma boa governança regulatória é que se conseguirá atingir os objetivos acima propostos, levando assim o país ao desenvolvimento econômico e promoção do bem-estar da sociedade.

2 OS CENÁRIOS REGULATÓRIOS NAS DUAS ETAPAS DE CONCESSÕES

O mercado de concessões rodoviárias no Brasil está dividido nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. O programa federal está atualmente sob a regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que lançou nos anos de 2007 e 2009 duas fases da 2ª Etapa do Programa Federal de Concessões Rodoviárias – PROCROFE. Porém, a 1ª Etapa de concessões levada a cabo em 1994 foi conduzida pelo antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

Com a publicação da Lei 10.233, de 2001, o setor de transportes no Brasil iniciou um processo de reformulação com a criação de novos entes responsáveis pela administração da infraestrutura de transportes.

Por meio dessa norma foram implementados o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Este processo de criação das agências reguladoras tornou a estrutura do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), antigo regulador de concessões de rodovias, obsoleta (DUARTE, 2009), fazendo com que a ANTT recebesse uma roupagem totalmente diferente.

Por definição legal, à ANTT coube regular e monitorar os mercados relacionados às ferrovias, às rodovias concedidas à iniciativa privada, ao transporte de cargas, ao transporte multimodal e ao transporte rodoviário de passageiros interestadual e internacional. Esta transferência de responsabilidade decorreu principalmente pelo fato de ser o DNER uma instituição governamental, e assim apresentar possibilidade de captura pelos interesses do próprio governo. Garcia (2004) informa que as agências reguladoras são autarquias que devem apresentar independência política, técnica, financeira e administrativa dos governos, e em função disso tendem a tomar decisões baseadas em aspectos técnicos, afastando um pouco os interesses políticos de curto prazo.

3 PROGRAMAS BRASILEIROS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

No Brasil, as rodovias são a infraestrutura básica para que ocorra a integração com outros modais, porque por meio delas é que ocorre a coleta de cargas nas áreas agrícolas, o acesso direto a fábricas e centros de distribuição de produtos. Além disso, é o principal meio utilizado para o deslocamento de pessoas entre as cidades e regiões, possibilitando relações comerciais, financeiras e de turismo. O setor rodoviário brasileiro é responsável por mais de 90% do transporte de passageiros e 60% do transporte de cargas (CNT, 2009).

Embora toda essa importância para a sociedade e economia do país as rodovias federais não tiveram a devida atenção de governos por décadas. Desta forma, a sua degradação foi uma questão de tempo. Especialmente nos anos 80 e 90 a situação da infraestrutura rodoviária brasileira era caótica, com inúmeros trechos intrafegáveis em todas as regiões do país.

A deterioração e a obsolescência da infraestrutura no Brasil representavam sérios obstáculos ao desenvolvimento econômico, sendo esta uma das principais razões para a quase insignificante participação no comércio global. Estima-se que o custo logístico no Brasil represente 26% do valor da mercadoria e nos países integrantes da OCDE esse custo seja apenas 9,5%, o que demonstra o forte impacto da infraestrutura de transportes no preço dos produtos brasileiros, em comparação com o mercado mundial (CNT, 2006).

As regiões economicamente mais pujantes do Brasil sofriam grandes prejuízos pela demora ou incapacidade de se organizar, minimamente, uma logística de transportes. Rodovias importantes como a BR 116/SP/RJ, (Via Dutra) e BR 290/RS, conhecida como *Freeway*, estavam em péssimas condições, dificultando o desenvolvimento econômico das regiões e ceifando muitas vidas em trágicos acidentes.

A Ponte Rio-Niterói, um dos orgulhos da engenharia nacional, estava com sério risco de colapsar, pela ausência de manutenção adequada por parte do Estado. Após sua concessão, levaram-se vários anos e milhões em investimentos para recuperar sua estrutura.

Foi nesse cenário que o governo federal resolveu, em 1993, dar início ao Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCROFE, por meio da Portaria nº 10/93. Designou-se como entidade reguladora o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Em 1995, o DNER licitou a 1ª Etapa de concessões do referido programa, com cinco trechos rodoviários, sendo as concessões gratuitas, permitindo ao governo executar obras nos trechos concedidos sem interferir na tarifa de pedágio. Esta 1ª Etapa apresentou contratos com prazos diferentes, demonstrados abaixo na tabela 1, e também algumas considerações sobre a revisão tarifária.

São pontos passíveis de revisão tarifária na 1ª Etapa, desde que acordado entre as partes: a criação, alteração ou extinção de tributos; o acréscimo ou supressão de encargos no Programa de Exploração da Rodovia - PER; receitas alternativas pela concessionária; e modificações substanciais, para mais ou para menos, nos preços dos fatores de produção ou dos insumos dos principais componentes do custo considerado na tarifa.

Tabela 1: 1ª Etapa do Programa Federal (ABCR, 2012; ANTT 2012)

CONCESSIONÁRIA	EXTENSÃO	CONTRATO	TARIFA (2009)
Concepa	121,0 km	20 anos	R\$ 0,0809/km
Concer	180,6 km	25 anos	R\$ 0,1196/km
CRT	142,5 km	25 anos	R\$ 0,1080/km(1)
Ecosul	623,4 km	27,33 anos	R\$ 0,0545/km
Nova Dutra	402,0 km	25 anos	R\$ 0,0830/km
Ponte S.A.	30,0 km(2)	20 anos	R\$ 0,1628/km

(1) Excluindo as praças de bloqueio

(2) Contabilizando 26 km de extensão (duas pistas) e 4 km entre entradas e saídas.

Sublinhe-se que o reequilíbrio do contrato é feito com base na Taxa Interna de Retorno - TIR, estabelecida no fluxo de caixa da apresentação da proposta da tarifa de pedágio, e também, que a receita da concessionária para o cálculo da TIR é proveniente do volume de tráfego previsto pela concessionária na época da licitação, não contabilizando o tráfego real.

Em função do risco regulatório e da incerteza dos investidores quanto à capacidade do Estado em honrar seus contratos nos anos 90, obteve-se nos leilões da 1ª Etapa de concessões taxas de retorno consideravelmente altas, que variaram de 13% a 21% (ANTT, 2012).

Nesses contratos, o reajuste anual da tarifa (correção monetária) é baseado em uma fórmula paramétrica composta por índices setoriais, calculados e publicados pela Fundação Getúlio Vargas.

O leilão da 2ª Etapa – Fase I do PROCROFE ocorreu em outubro de 2007, após nove anos de discussões entre os diversos órgãos do executivo federal e órgãos de controle, em especial, o Tribunal de Contas da União - TCU.

O modelo contratual utilizado na 2ª Etapa – Fase I, mas também utilizado na 2ª Etapa – Fase II, porém com a adição de outras novidades, é diferente do implantado na 1ª Etapa. Assim, estabeleceu-se que em todos os trechos licitados o prazo da concessão seria de 25 anos ao contrário da 1ª Etapa que permitiu tempos diferentes para trechos diferentes.

Ainda, os novos contratos alocaram às concessionárias o risco de quantitativos de obras, ao contrário do modelo da 1ª Etapa em que as obras eram precificadas e qualquer valor acima do previsto deveria ser reequilibrado.

Além disso, implementou-se o controle da qualidade dos serviços prestados, tanto operacionais quanto de engenharia, por monitoração dos parâmetros de

desempenho previamente definidos no contrato. O descumprimento do parâmetro enseja multa específica, sendo cobrada até a data do seu atingimento.

A verificação, baseada nos contratos da 1ª Etapa, de que novas obras não inclusas nos contratos originais são necessárias, principalmente pelo aumento do fluxo de veículos que circulam na rodovia, fez com que os contratos da 2ª Etapa trouxessem um dispositivo que aciona a necessidade de obras de ampliação de capacidade na rodovia. Trata-se do “gatilho”. De acordo com os Programas de Exploração das Rodovias - PER (anexo 2 dos contratos), os segmentos homogêneos que apresentem nível de serviço superior ao referente à classe I, do Manual de Projetos Rodoviários do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, por mais de 50 horas por ano deverão ter sua capacidade ampliada com o objetivo de manter o mesmo padrão de nível de serviço.

Entretanto, outras obras podem ser necessárias no prazo da concessão e não estarem presente nos contratos, isso ocorre tendo em vista que todos os contratos são imperfeitos por natureza, e os contratos de longo prazo, por sua vez, são incompletos (FILHO, 1997).

Contudo, havendo revisão contratual para inserção de novas obras, os contratos estabelecem que o equilíbrio econômico-financeiro seja levado a cabo pela manutenção da TIR de projeto à época da assinatura do contrato de concessão, assumindo que novas obras, alteração de encargos do Programa de Exploração da Rodovia, supressão ou criação de impostos, entre outros podem ensejar reequilíbrio de contrato.

O reajustamento das tarifas foi definido em função do IPCA e não mais através de uma fórmula paramétrica como anteriormente. Isso decorreu devido ao descolamento da fórmula paramétrica utilizada para reajuste da tarifa na 1ª Etapa de concessões em comparação com a inflação do período.

Foi inserida, ainda, nos novos contratos a possibilidade de inclusão de praças auxiliares para redução de fugas, haja vista o histórico ocorrido com praças de pedágio e rotas de fuga (rota alternativa à praça de pedágio com o intuito de burlar o

pagamento do pedágio, entretanto fazendo uso da rodovia e dos serviços prestados nela). Isso faz com que a quantidade de usuários pagantes aumente.

Com relação à viabilidade financeira dos trechos rodoviários licitados foram apresentadas duas mudanças significativas, uma delas dizendo respeito à taxa interna de projeto dos lotes que fora fixada em 8,95% a.a., valor plausível ao cenário econômico na época da licitação, e a outra mudança foi a redução da alíquota cobrada nos tributos PIS e COFINS.

O leilão da 2ª Etapa – Fase I foi realizado na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e contou com a participação de 29 grupos de investidores nacionais e estrangeiros, que fizeram suas ofertas em sete lotes rodoviários, totalizando 2.600km (ANTT, 2012).

Os deságios apresentados pelos consórcios vencedores, comparada a tarifa proposta com a tarifa máxima definida para o leilão pela ANTT, variaram de 27,17 a 65,43%, conforme apresentado na tabela 2.

Tabela 2: 2ª Etapa – Fase I do Programa Federal (ABCR, 2009; ANTT, 2009)

CONCESSIONÁRIA	EXTENSÃO	CONTRATO	DESÁGIO LEILÃO	TARIFA (2009)(1)
Autopista Fernão Dias	562,1 km	25 anos	65,43 %	R\$ 0,0156/km
Autopista Fluminense	320,1 km	25 anos	40,95 %	R\$ 0,0390/km
Autopista Litoral Sul	382,3km	25 anos	62,67 %	R\$ 0,0143/km
Autopista Planalto Sul	412,7 km	25 anos	39,35 %	R\$ 0,0327/km
Autopista Regis Bittencourt	401,6 km	25 anos	49,20 %	R\$ 0,0224/km
Rodovia do Aço	200,4 km	25 anos	27,17 %	R\$ 0,0479/km

Transbrasiliana	321,6 km	25 anos	40,00 %	R\$ 0,0323/km
------------------------	----------	---------	---------	---------------

(1) Se todas as praças estivessem cobrando a tarifa

Em 2009, a ANTT realizou o leilão de um lote que era para ter sido licitado em 2007 com o restante das rodovias da 2ª Etapa – Fase I, porém, não o foi porque se pretendia fazer uma PPP, a qual após estudos de viabilidade constatou-se que seria inviável. Esse projeto ficou conhecido como 2ª Etapa – Fase II do programa federal de concessões rodoviárias.

Assim, em janeiro de 2009, a ANTT realizou o leilão desse lote contendo quatro rodovias: BR-116, BR-324, BA-526 e BA-528, todas no estado da Bahia, com 680,6 km de extensão. Apesar de manter o mesmo prazo de 25 anos de concessão da 2ª Etapa – Fase I, esta etapa apresentou algumas modificações na modelagem como o desconto de reequilíbrio e a inserção do fluxo de caixa marginal para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato quando ocorrerem novos investimentos não previstos no PER.

Com a estabilização econômica do Brasil, mesmo em um período de crise financeira mundial, e tendo como objetivo garantir uma tarifa de pedágio acessível para o usuário, o governo federal reajustou o fluxo de caixa do projeto de concessão para que com a tarifa teto ofertada pela ANTT a TIR de projeto ficasse em 8,5% ao ano, o que representou uma redução nominal de 0,45% ao ano se comparada à taxa fixada para a 2ª Etapa – Fase I.

Outra novidade foi a inserção do fluxo de caixa marginal, que visa reduzir o impacto de novos investimentos na tarifa paga pelo usuário para todo o período da concessão. Sendo assim, para cada investimento que não esteja contido no PER é elaborado um novo fluxo de caixa tendo como taxa de desconto tanto para as receitas como para os custos a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) acrescida de 8%, dividida pela meta de inflação fixada pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central (COPOM).

Já o desconto de reequilíbrio se trata de uma operação contábil realizada no fluxo de caixa da concessionária visando descontar da sua tarifa o não atingimento de parâmetros de desempenho.

Em um ambiente de instabilidade financeira mundial, o leilão foi realizado na BOVESPA e contou com dois grupos proponentes, apresentados abaixo na tabela 3.

Tabela 3: 2ª Etapa – Fase II (ANTT, 2012)

PROPONENTE	DESÁGIO NO LEILÃO	TARIFA (2009)(1)
Consórcio Rodobahia	21,00 %	R\$ 0,0199/km
Cia. Brasileira de Rodovias	10,10 %	R\$ 0,0227/km

(1) Data-base: dezembro/2005

Analisando o tema, percebe-se que houve uma grande queda no valor das tarifas de pedágios ofertadas no leilão da 2ª Etapa - Fase II de concessões, ocorrido em outubro de 2007, em relação àquelas dos leilões da 1ª Etapa de concessões ocorridos em meados dos anos 90.

O deságio entre a tarifa básica de pedágio fixada em edital e a ofertada no leilão da 2ª Etapa – Fase I pelas licitantes variou de 27,17% a 65,43%, dependendo do trecho (ANTT, 2012) e na 2ª Etapa – Fase II obteve-se um deságio da proposta vencedora de 21%. Desta forma, os preços dos pedágios nas atuais concessões de rodovias da 2ª Etapa encontram-se muito abaixo dos valores cobrados pelas concessionárias da 1ª Etapa de concessões, em alguns casos, essa proporção chega a 1/5 do valor.

4 DIFERENÇAS REGULATÓRIAS ENTRE A FASE I E A FASE II DA 2ª ETAPA DE CONCESSÕES

A 2ª Etapa - Fase I de concessões, realizada após nove anos da licitação da 1ª Etapa, apresentou uma redução significativa das barreiras de entrada para participação do leilão, a começar pela eliminação das etapas de pré-qualificação e proposta técnica.

No entanto, essas mesmas barreiras continuaram reduzidas no leilão da Fase II e somente dois grupos participaram do processo, contrapondo a grande quantidade de participantes da Fase I. A redução nas barreiras de entrada de um mercado é importante sob a ótica de tornar o mercado mais competitivo, além de possibilitar uma redução no preço de venda de determinado produto (MICHEL e CYDIS).

Entretanto, essa expectativa pode não se confirmar se analisados os *sunk costs* (custos irre recuperáveis) de determinado mercado, pois o custo irre recuperável representará uma barreira de saída.

Como os fluxos financeiros da 2ª Etapa apresentam um maior dispêndio financeiro no início do projeto, especialmente os primeiros cinco anos, pode-se verificar que os próprios contratos apresentam considerável barreira de saída, ou seja, a recuperação dos investimentos realizados, que podem ser considerados como custos irre recuperáveis para o caso de infraestrutura.

Mesmo contabilizando que a demanda nas rodovias concedidas seja maior do que o previsto, ainda assim o contrato não permitirá um ganho adicional tendo em vista a previsão, no contrato, de obras condicionadas ao volume de tráfego. Isto, por sua vez, esclarece que ao mesmo tempo que as barreiras de entrada e participação no leilão estão sendo reduzidas, as barreiras de saída estão sendo mantidas.

A análise dos custos irre recuperáveis como possíveis barreiras de saída dos lotes rodoviários da 2ª Etapa pode indicar, devido à baixa competitividade na Fase II,

que o nível de investimento inicial para este lote era maior do que para os lotes da Fase I. Entretanto, esta análise tem de compreender também a conjuntura do mercado de concessões rodoviárias no país no período, tendo em vista a capacidade de investimento dos participantes.

A 2ª Etapa - Fase I foi realizada após a fase inicial de consolidação do mercado com empresas surgindo no cenário nacional, atuando em programas estaduais, realizando aquisições no mercado secundário, de modo geral capacitando empresas para o desenvolvimento dessa indústria. Além disso, o período anterior ao lançamento dos sete lotes rodoviários federais foi marcado pela pouca oferta de projetos de concessão.

Já a 2ª Etapa - Fase II foi realizada em um período de crise econômica em alguns países importantes, após uma disputa pelos sete lotes da Fase I e também, após dois meses da abertura de propostas do programa estadual de São Paulo, que concedeu cinco trechos rodoviários à iniciativa privada com a cobrança de outorga pelo direito de exploração à concessionária. Sendo assim, uma oferta de projetos maior que a demanda existente aliada à escassez de crédito e a alta taxa de investimento inicial em concessões rodoviárias pode ter auxiliado para que o leilão da 2ª Etapa - Fase II do PROCROFE não apresentasse uma grande quantidade de participantes, bem como descontos agressivos.

Em função do lento processo de retomada do capital investido em concessões rodoviárias, e do tamanho das empresas que participam desse mercado, é de bom senso que o regulador saiba o momento correto de apresentar projetos à sociedade, principalmente visando à garantia do bem-estar social, que é uma de suas funções. Ao ofertar uma quantidade de projetos maior que a demanda, o regulador pode estar reduzindo o retorno sobre o bem público tendo em vista que o vencedor do leilão pode não ser o mais eficiente, incapacitado de participar devido à suas condições econômico-financeiras.

O modelo contratual das duas Fases apresentou diferenças expressivas, principalmente as cláusulas inseridas no modelo da Fase II, tal como, a exigência de novas obras em função de um volume de tráfego pré-determinado em contrato, o

desconto na tarifa de pedágio em função do não cumprimento de parâmetros de desempenho e a inclusão do fluxo de caixa marginal para novos eventos que não foram inseridos no contrato.

A inserção das novas cláusulas visa, também, diminuir a assimetria de informações entre os participantes do processo e o comportamento oportunístico. Sabe-se que embora a assimetria de informações possa ser reduzida ela não pode ser eliminada. De acordo com Duarte (2009), é esperado que o responsável pelas informações privadas de um contrato tente manipulá-las para obter ganhos, entretanto, com a inserção das novas cláusulas claras e objetivas esse ganho pode ser reduzido. Contudo, as novas cláusulas não visam somente controlar o contratado (concessionária), mas também o órgão regulador, que pode ser capturado por interesses políticos momentâneos. Por isso, os contratos devem ser claros e abrangentes, de forma a evitar renegociações, sem restringir a liberdade das concessionárias em inovar e aumentar a eficiência.

Ao utilizar o desconto na tarifa de pedágio pelo não cumprimento de parâmetros, o contrato pode ser considerado como o arranjo ideal para regulações baseadas em preço (FILHO, 1997). Assim, o poder concedente define metas claras e não ambíguas para o serviço concedido, não deixando espaço para que a concessionária reduza a qualidade dos seus serviços elevando seus lucros.

As modificações contratuais tornaram os contratos mais amplos e claros em alguns pontos, fato este que pode ter auxiliado no processo decisório de participação dos leilões da 2ª Etapa, principalmente o da Fase II. Isso pode ser explicado pela redução da possibilidade de comportamentos oportunísticos *ex post* pelo vencedor do leilão de determinado trecho.

5 MOTIVOS DA ACENTUADA DIMINUIÇÃO DAS TARIFAS DA 1ª ETAPA PARA A 2ª ETAPA

A dúvida reside em saber quais motivos levaram a tão acentuada queda nas tarifas de pedágio das concessões de rodovias da 2ª etapa, realizada em 2007.

Apenas a leitura de fontes teóricas não levará a solucionar essas questões. Dados empíricos se mostram absolutamente relevantes e foram pesquisados *in locu*, nos próprios processos de outorgas, como estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTE), pareceres jurídicos, notas técnicas e entrevistas com atores que participaram dos leilões ou aqueles que hoje regulam essas complexas estruturas concedidas.

Como hipótese acredito que a redução do risco regulatório brasileiro, a maior experiência da Agência na regulação do setor, a prévia fiscalização executada pelo TCU, bem como a adoção de novas ferramentas regulatórias contribuíram fortemente para a redução nas tarifas de pedágio verificadas na 2ª etapa de concessões em relação à 1ª etapa.

A própria atividade regulatória exercida ainda na fase licitatória pelo edital e contrato começa a definir os moldes da futura concessão. O Procurador Flávio Amaral Garcia afirma em seu livro 'Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas' que "a licitação torna-se valioso instrumento de regulação, já que por meio dela a Administração exerce o seu poder de contratação para a regulação do mercado" (GARCIA, 2004).

Ou seja, tanto edital como contrato de concessão já são instrumentos usados na regulação do setor antes mesmo de a concessionária começar a operar.

Guia essa prática o dever do Estado em buscar a modicidade tarifária em suas concessões. A lei nº 8.987/95 estabelece no art. 6º, § 1º que "serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, e modicidade das tarifas."

Nesse contexto, a Administração deve procurar obter nos estudos técnicos de viabilidade um valor máximo de tarifa e lançá-lo no edital de licitação cujas propostas não podem exceder tal valor.

Para Fábio Duarte (DUARTE, 2009),

“Em assim fazendo, estará o Poder Concedente demonstrando que o valor máximo estabelecido na edital já representa a tarifa módica admissível para a celebração do contrato, de modo que aquelas que resultem das propostas dos licitantes possam satisfazer, com maior amplitude, o princípio da modicidade tarifária.”

Outro fator que acreditamos ter contribuído para a diminuição no valor das tarifas de pedágio foi a redução do risco regulatório do país. Quando esse risco é muito alto, necessário se faz aumentar a Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto, ou seja, a remuneração da concessionária.

A 1ª etapa de concessões ocorreu em meados dos anos 90, quando o Brasil vivia seu inferno astral econômico, com inflação galopante, contas públicas descontroladas, baixíssimos investimentos públicos e uma desconfiança interna e externa generalizada quanto à capacidade brasileira de honrar seus compromissos.

Foi nesse cenário que se traçaram as linhas do inédito programa de concessões de rodovias federais do Brasil. Logo, como não poderia deixar de ser, o risco para qualquer investidor era altíssimo. Então, para atrair capital privado para essa aventura de concessões se fazia absolutamente obrigatório fixar as TIR em patamares muito altos.

Segundo dados da OCDE no seu relatório sobre a regulação brasileira (OCDE, 2008) a média das taxas de retorno dos projetos da 1ª Etapa de concessões estabeleceu-se em 17%, enquanto que na 2ª Etapa a TIR média ficou na casa dos 8%, pois as condições macroeconômicas melhoraram significativamente.

Em suma, esses dois principais fatores acima mencionados (utilização do edital/contrato como instrumento regulatório e o risco regulatório inferior na época da

licitação da 2ª etapa de concessões) contribuíram fortemente para a redução das tarifas de pedágio ocorridas em 2007.

6 INFLUÊNCIA DE INDICADORES MACROECONÔMICOS EM PROJETOS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

A avaliação de projetos de longo prazo está intimamente ligada a indicadores de rentabilidade de projetos e a indicadores macroeconômicos do mercado a qual o projeto faz parte ou no qual seus potenciais investidores estejam inseridos. Analisar a influência e a relação desses indicadores macroeconômicos com a previsão de receita dos projetos, com o custo de financiamento, com a atratividade para investidores estrangeiros é de fundamental importância para permitir uma análise segura dos fatores que podem ter influenciado a participação e o nível de deságio ofertado nas tarifas dos leilões da 2ª Etapa de concessões.

6.1 Produto Interno Bruto (PIB)

O crescimento da economia de um país pode ser visto através do seu PIB, pois ele representa a produção total de bens e serviços daquela economia. Um PIB em crescimento rápido demonstra uma economia em expansão, com amplas oportunidades para as empresas aumentarem suas vendas.

A relação entre tráfego e o crescimento econômico é um conceito forte no setor de transportes. Receita gera mobilidade que gera tráfego, o crescimento do PIB leva ao crescimento do poder de compra, gerando receita e dando continuidade ao ciclo.

Em concessão de rodovias o tráfego é um dos importantes fatores, pois indica a arrecadação da concessionária. Na época da concessão da 2ª Etapa o Brasil apresentava um bom crescimento do PIB, que gerava aumento de tráfego. Quanto maior o tráfego, maior a arrecadação e conseqüentemente pode-se ofertar uma tarifa menor, já que o movimento nas praças de pedágio é alto.

À época do leilão da 2ª Etapa – Fase I, 3º trimestre de 2007, a variação trimestral do PIB era maior que 5% e com tendência de crescimento (CNT, 2012).

Entretanto, a partir do 2º trimestre de 2008 esse valor começou a diminuir, em função da crise financeira mundial, apresentando no final de 2008 um valor bem menor, na ordem de 2,5% e com tendência de queda (CNT, 2012). Este valor do final de 2008 foi utilizado como base no leilão da 2ª Etapa - Fase II do PROCROFE, e assustou muitos investidores, já que a perspectiva de arrecadação seria menor.

6.2 RISCO BRASIL

Em 2007 o Brasil apresentou o mais baixo índice do Risco Brasil desde 1996. O país recebeu de três agências de classificação de risco a qualificação de grau de investimento, tornando a nação apta, na visão do mercado financeiro, a receber um volume maior de investimento em função de sua credibilidade perante o mercado externo.

Em 1995, época da 1ª Etapa de concessões o Risco Brasil era sensivelmente mais alto (800 pontos) que o verificado em 2007 (200 pontos), fator esse que também compõe os estudos das licitantes para o oferecimento de sua tarifa no leilão WORLD BANK (2012).

6.3 TAXAS DE JUROS

Concessão de rodovia é um negócio que necessita de um grande aporte financeiro para a realização dos investimentos, pois apresenta elevados níveis de *sunk costs* e está diretamente ligada a possibilidade de financiamento e, por consequência, as taxas de juros praticadas no mercado (VASCONCELLOS e GARCIA, 2000).

As decisões das corporações quanto à implantação de um novo projeto são usualmente determinadas levando em consideração as taxas presentes e futuras da SELIC. Se a taxa estiver elevada, contrapondo ao retorno estimado em um projeto específico, o mesmo será inviabilizado, pois o investidor irá preferir aplicar seus recursos no mercado financeiro. (VASCONCELLOS e GARCIA, 2000).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia.

Para estes financiamentos, que incluem concessões de rodovias, o custo básico dos juros é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) definida pela Medida Provisória nº 1.790, em 1998, e atualmente convertida na Lei nº 10.183, de 2001 (BNDES, 2012).

A utilização de financiamentos através do BNDES permite uma redução substancial na taxa de juros do financiamento se comparado ao juro cobrado no mercado financeiro, o qual é baseado na SELIC.

A disponibilidade de financiamento através do BNDES para as concessionárias de rodovias no Brasil têm auxiliado na redução do custo do crédito sob dois aspectos, o primeiro deles por permitir que toda a dívida esteja em reais reduzindo o risco cambial, e o segundo por utilizar a TJLP que é uma taxa mais barata.

Já os financiamentos realizados na 1ª Etapa tiveram participação do *International Finance Corporation (IFC)*, entidade do Banco Mundial para investimento em projetos do setor privado de países em desenvolvimento, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesses contratos utilizou-se a taxa LIBOR (*London Interbank Offer Rate*) como taxa de juros, e por ser uma taxa do mercado internacional continuam uma vinculação à taxa de câmbio do dólar, mais cara e sujeita a maiores oscilações, o que aumenta o risco (WORLD BANK, 2012).

Ao analisar o segundo semestre de 2007, que corresponde ao cenário da 2ª Etapa – Fase I, verifica-se que as taxas de juros praticadas no país apresentam uma tendência de queda em função da estabilidade econômica do país e em função da oferta de crédito para o aumento do consumo interno de produtos (WORLD BANK, 2012).

Ou seja, muito distintos os cenários relativos às taxas de juros no Brasil nos momentos das outorgas da 1ª e da 2ª Etapa de concessões, fator esse que também impacta no risco do negócio e conseqüentemente na possibilidade de aumento do deságio da tarifa de pedágio ofertada.

CONCLUSÃO

Frente à realidade de mudar sua concepção de administração ou se ver totalmente inerte e ineficiente, coube ao Estado brasileiro optar em guinar suas ações visando tentar solucionar os grandes gargalos da infraestrutura.

O modelo de concessão de serviços públicos foi apenas um dos novos marcos estabelecidos e, seguramente, um dos que melhores resultados apresentou.

A transferência da exploração e manutenção das rodovias federais para a iniciativa privada mostrou-se acertada, pois trechos que se constituíam em fortes gargalos no que tange a desenvolvimento econômico, segurança de tráfego e conforto da sociedade foram transformados, e hoje são exemplos de estradas seguras e que contribuem para o desenvolvimento nacional.

A manutenção de tarifas baixas é uma ótima resposta à sociedade que tanto cobra dos entes reguladores uma postura mais proativa frente às demandas dos usuários.

O desenvolvimento econômico do Brasil, a necessidade de investimento em infraestrutura e a queda de 90% no investimento público em infraestrutura de transportes nos últimos 40 anos, tornam a discussão sobre a viabilização de concessões no país de fundamental importância, principalmente por apresentar alternativas de financiamento de infraestrutura ao Estado, porém, sem perder de vista a modicidade tarifária, uma exigência da lei e da sociedade brasileira.

Com os dados apresentados neste trabalho conclui-se que a forte atuação regulatória dos entes do Estado na preparação da modelagem das concessões, com o firme propósito de baixar o valor das tarifas de pedágio, aliada ao ambiente regulatório amigável e com regras mais claras, bem como um cenário econômico ajustado, estável e com o risco-país em um dos seus menores patamares históricos, se mostraram fundamentais para que tivéssemos o grande deságio apresentado na

2ª Etapa de concessões em relação à 1ª Etapa de concessões realizada em meados dos anos 90.

A atuação do Governo Federal, por meio do seu banco de fomento (BNDES) alocando crédito competitivo para que as empresas concessionárias pudessem realizar as obras de infraestrutura com juros bem abaixo do mercado, foi um dos grandes fatores que contribuíram fortemente para que tivéssemos propostas mais agressivas na 2ª Etapa – Fase I de concessões. Tal auxílio estatal não foi verificado na rodada de outorgas da década de 90.

Por fim, sob a ótica regulatória e do interesse público, de nada terá valido a oferta de volumosos deságios nas propostas se os contratos não forem cumpridos em sua integralidade, tanto sob o prazo de concessão como também para os parâmetros de qualidade da infraestrutura e dos serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNDES (2012). Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Custos_Financeiros/Taxa_de_Juros_de_Longo_Prazo_TJLP/index.html). Acesso em: outubro de 2012.

Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995.

CARVALHO, André Castro. *Contratos de Concessões de Rodovias – Artigos, Decisões e Pareceres Jurídicos*. São Paulo: MP, 2009.

Pesquisa CNT de rodovias 2009: relatório gerencial. Brasília: CNT : SEST : SENAT, 2009.

DUARTE, Fábio Marcelo de Rezende. *Concessão e Administração de Rodovias*. Porto Alegre: Notadez, 2009.

FILHO, Marçal Justen. *Concessões de Serviços Públicos*. São Paulo: Dialética, 1997.

GARCIA, Flávio Amaral. *Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MICHEL, Fernando Dutra; CYDIS, Helena B. Betella; DE OLIVEIRA, Roberto Guena. *A Experiência Brasileira de Concessões de Rodovias*. Porto Alegre: UFRGS.

OCDE. *Brasil, Fortalecendo a Governança Para o Crescimento*. Relatório Sobre a Reforma Regulatória (Casa Civil). Brasília, 2008.

PIRES, José Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. *A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil*. In *A Economia Brasileira nos Anos 90* (Fabio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira, Org). Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 2000.

VELASCO JR., Licínio. *A Economia Política das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado. Texto para Discussão nº 55*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-55.pdf. Acesso em: outubro 2012.

WORLD BANK. *Bidding for Concessions: The Impact of Contract Design*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11527>. Acesso em: outubro 2012.