



INFRAESTRUTURA



COMPETITIVIDADE



BRASIL

AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Junho/2016

Desafios e oportunidades para concessão e parcerias público-privadas em infraestrutura na esfera federal

Os investimentos em infraestrutura logística no Brasil, que chegaram a 0,72% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2010, mantiveram-se em 0,45% do PIB nos últimos dois anos (tabela 1). Embora a redução possa ser explicada pelas dificuldades econômicas, agravada pela crise política em 2015, o fato é que o Brasil tem um histórico de baixo investimento em infraestrutura logística, mesmo nos períodos de pico de investimento de uma forma agregada. A média dos últimos catorze anos foi de meros 0,61% do PIB.

Tabela 1. Histórico dos investimentos recentes em transportes no Brasil

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento (R\$ bilhão)	10,88	8,21	10,91	14,07	15,97	17,51	20,63	23,74	28,02	28,33	26,66	29,46	24,84	26,60
PIB (R\$ bilhão)	1.491	1.720	1.959	2.172	2.410	2.718	3.108	3.328	3.887	4.375	4.806	5.316	5.521	5.904
Investimento vs. PIB (%)	0,73%	0,48%	0,56%	0,65%	0,66%	0,64%	0,66%	0,71%	0,72%	0,65%	0,55%	0,55%	0,45%	0,45%

Fonte: Contas Nacionais, IBGE; Investimentos na Infraestrutura de Transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016, IPEA, 2014; Caderno de Transportes 2014 (resultados 2011 - 2014), Ministério dos Transportes; Caderno de Transportes de 2015, Ministério dos Transportes.

Com o desafio de recuperar o tempo perdido em meio a uma forte crise econômica, política e de confiança, a saída para o governo é aumentar o espaço para a atuação do setor privado. Este procedimento é o caminho para garantir a retomada de grandes investimentos em infraestrutura logística e reaquecer a economia. A solução para esta equação passa, necessariamente, pela retomada dos programas de desestatização, através de concessões e parcerias público-privadas, as PPPs.

Para atingir este objetivo, são necessárias medidas que tornem os projetos atraentes para investidores, ao mesmo tempo em que se reduz as dúvidas em relação à segurança dos empreendimentos. Além disso, é preciso abrir o mercado para novos atores, diante dos problemas enfrentados pelas maiores empresas do setor de infraestrutura do país. Para isso, faz-se necessário:

1. Adequar a legislação referente a concessões e parcerias público-privadas de forma a reduzir os riscos dos empreendimentos, em especial políticos, jurídicos, ambientais e financeiros;

2. Estruturar os modelos de concessão e parcerias público-privadas que abram espaços para a participação de empresas de médio e pequeno portes, ainda muito afastadas deste mercado;
3. Permitir que investidores estrangeiros (com *expertise* nos setores de infraestrutura), que possuem maior capacidade de investimento, participem dos processos de concessão e parcerias público-privadas como líderes de consórcios e não apenas como parceiros minoritários;
4. Garantir que os procedimentos, em suas fases preliminares, contemplem a elaboração dos projetos executivos e a realização dos licenciamentos, permitindo que a execução ocorra de forma mais célere, com menor incidência de aditivos contratuais voltados a corrigir falhas de projeto que geram reajustes nos valores dos investimentos;
5. Reduzir o peso da regulação sobre a taxa interna de retorno dos empreendimentos, procedimento que afasta interessados, em especial em projetos de longa maturação;
6. Incentivar o uso de *Project Finance*, forma de engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, no qual os ativos e recebíveis desse mesmo projeto servem como garantia, reduzindo os riscos sobre o capital dos investidores, que mantêm capacidade de investir em outros projetos;
7. Ampliar o uso dos fundos de investimento em debêntures de infraestrutura, que possuem isenção de imposto de renda para pessoa física e menor tributação para pessoa jurídica;
8. Definir uma carteira de projetos que tenham atratividade para o setor privado e que façam parte de um planejamento integrado voltado ao desenvolvimento do país.

As primeiras cinco medidas passam por revisões na legislação referente aos processos de concessão e parcerias público-privadas, inclusive nos procedimentos de manifestação de interesse. A sexta e a sétima referem-se a melhores condições de financiamento e garantias para os projetos. A oitava está ligada a criar um plano integrado de investimento em infraestrutura logística e enxergar o programa de desestatização como política de Estado. Atualmente grande parte dos projetos é vista apenas como um mecanismo para reduzir os investimentos diretos do governo no setor, concomitante ao fortalecimento do caixa, uma vez que a União passa a arrecadar impostos das concessionárias.

A boa análise de projetos requer que, durante a fase inicial, seja analisada uma Matriz Categorizada de Fatores de Riscos, com base em três níveis: macro, que compreende riscos comumente associados às condições políticas, econômicas, sociais e ambientais que afetam o projeto; meso, com origem e consequências restritas aos limites do projeto, ou seja, questões como demanda, localização, construção e design; e micro, que corresponde aos riscos encontrados no relacionamento entre as partes no processo de licitação. Um modelo genérico de matriz de risco realiza a classificação em nível, categoria e fatores de risco (anexo, tabela 4).

Com base nesta matriz, o Sistema FIRJAN analisou os projetos de concessões, autorizações e PPPs previstos nos Programas de Investimentos em Logística (PIL I e II) do governo federal e os principais projetos destacados por instituições setoriais atuantes no setor de infraestrutura logística. Esta análise permitiu selecionar um grupo de propostas que atendam aos critérios de atratividade e interesse nacional, que devem ser priorizadas por estarem em condições de serem implementadas no curto prazo e que, desta forma, impactariam de forma relevante a economia brasileira, por criarem corredores de exportação, notadamente aumentando a integração das zonas produtoras do interior com as zonas exportadoras e/ou consumidoras do litoral.

A análise de centenas de projetos resultou em uma lista de 36 propostas, sendo 22 rodoviárias (das quais 16 já previstas no PIL I e II), sete ferroviárias (das quais cinco previstas no PIL I e II) e sete aeroportuárias (das quais quatro previstas no PIL I e II). Apenas as ações com valores de licitação já previstos têm o potencial de destravar, no curto prazo, investimentos de R\$ 110,1 bilhões (tabela 2). Também são apresentadas (tabela 3) propostas de intervenções rodoviárias e aeroportuárias que não tiveram valor definido, além de cinco grandes ações que podem ser executadas no curto prazo, como prorrogação e renovação de concessões e abertura para o investimento privado de setores ainda sob o pleno controle estatal, como a dragagem portuária.

Especificamente no caso de projetos de concessão ou renovação de contratos de terminais portuários, estes dependem da boa estruturação das propostas, algumas em análise no Tribunal de Contas da União. Novas propostas, como a concessão de aeroportos, da gestão portuária e da dragagem dos portos através da criação de zonas de dragagem, necessitam que sejam lançados os procedimentos de manifestação de interesse (PMI) para que os estudos e projetos sejam realizados. Estes procedimentos já podem ser realizados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), recém-lançado pelo governo federal, utilizando como garantia o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias do BNDES. O fundo do BNDES pode ser utilizado para a realização de estudos e estruturação de projetos de concessões e PPPs da União, estados, capitais, municípios ou consórcio de municípios com no mínimo 400 mil habitantes, com limite de apoio de R\$ 15 milhões por projeto.

Considerando que o governo federal não possui recursos para realizar estes investimentos, é urgente que o governo federal estruture e retome, no menor tempo possível, o programa de concessões e parcerias, com cronograma claro de licitações que alinhe um projeto de Estado aos interesses dos investidores privados. A proposta apresentada pelo Sistema FIRJAN de projetos a serem priorizados pelo governo atende aos objetivos de se criar uma Política de Estado em projetos estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

Tabela 2. Projetos de concessão e PPP de competência federal com valores já previstos

Modo	Proposta	R\$ Bilhões	Status
Rodoviário	1 BR-476/153/282/480 (PR/SC) - 399,8 km	4,5	
	2 BR-364/365 (GO/MG) - 437 km	3,1	
	3 BR-364/060 (MT/GO) - 439,2 km	4,1	
	4 BR-163/230 (MT/PA) - 976 km	6,6	
	5 BR-101 (BA) - 199 km	1,6	
	6 BR-101 (SC) - 220 km	1,1	
	7 BR-262 (MS) - 327 km	2,5	
	8 BR-267 (MS) - 249 km	2,0	Previstas nos Programas de Investimento em Logística
	9 BR-280 (SC) - 307 km	2,1	
	10 BR-364 (RO/MT) - 806 km	6,3	
	11 BR-101/232 (PE) - 564 km	4,2	
	12 BR-262/381 (MG) - 485 km	1,9	
	13 BR-282/470 (SC) - 455 km	3,2	
	14 BR-101/116/290/386 (RS) - 581 km	3,2	
	15 BR-163/230 (PA) - 331,6 km	2,2	
	16 BR-316 (PA) - 149 km	1,0	
Ferroviário	1 Ferrovia Rio de Janeiro – Espírito Santo - 572 km	7,8	
	2 Ferrovia Lucas do Rio Verde/MT – Itaituba/PA (Distrito de Miritituba) - 1.140 km	15,1	
	3 Ferrovia Norte-Sul (trechos Açailândia/MA – Barcarena/PA e Palmas/TO – Anápolis/GO) - 1.430 km	9,9	
	4 Ferrovia Norte-Sul (trecho Anápolis/GO – Estrela D’Oeste/SP – Três Lagoas/MS) - 895 km	7,8	
Aéreo	1 Aeroporto Internacional Pinto Martins – Fortaleza/CE	1,8	Previstas nos Programas de Investimento em Logística
	2 Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães – Salvador/BA	3,0	
	3 Aeroporto Internacional Hercílio Luz – Florianópolis/SC	1,1	
	4 Aeroporto Internacional Salgado Filho – Porto Alegre/RS	2,5	
Subtotal		98,6	
Ferroviário	1 Ferrovia entre Uruaçu (GO) e Campos dos Goytacazes (RJ) - 1.706 km	4,9	Previstas nos Programas de Investimento em Logística e nos estudos Brasil Competitivo (CNI - Federações de Indústrias)
	2 Ferrovia Litorânea Norte: Pedro Canário/ES a Aracru/ESz - 226 km (integração com a EF 118)	5,4	
	3 Ferrovia Cuiabá - Santarém /PA (Novo Progresso - Santarém) - 993 km	1,2	
Subtotal		11,5	
Total		110,1	

Fonte: Programa de Investimento em Logística (I e II), governo federal; Plano CNT de transporte e logística 2014, CNT, 2014; Norte Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2011; Sul Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2011; Nordeste Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2012; Centro-Oeste Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2013; Sudeste Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2015.

Tabela 3. Projetos de concessão e PPP de competência federal sem valores previstos

Modo	Proposta	Status
Rodoviário	17 BR-070 (Cuiabá/MT e Águas Lindas/GO) - 1.028 km	Necessitam de estudos
	18 BR-242 (Barreiras/BA e Rafael Jambeiro/BA) - 690 km	
	19 BR-262 (Viana/ES e Uberaba/MG) - 984 km	
	20 BR-470 (Campos Novos/SC e Navegantes/SC) - 321 km	
	21 BR-364 (Cuiabá/MT a Porto Velho/RO) - 1.600 km	
	22 BR-080 (Ribeirão Cascalheira/MT e Uruaçu/GO) - 370 km	
Aéreo	5 Aeroporto Santos Dumont - Rio de Janeiro/RJ	Necessitam de estudos
	6 Aeroporto de Campos dos Goytacazes/RJ	
	7 Aeroporto de Macaé / RJ	
Outras propostas	1 Concessão das administrações portuárias, de modo a torná-las mais eficientes e comercialmente competitivas, conforme possibilidade já prevista na Lei dos Portos (Lei 12.815/2013)	Procedimentos previstos nos Programas de Investimento em Logística e na Lei Nº 12.815/13
	2 Concessão do sistema de dragagem dos portos marítimos de forma a garantir o estabelecimento de um programa mais efetivo voltado para a manutenção da competitividade e aumento da capacidade dos portos. A concessão poderia seguir o modelo de zoneamento de áreas portuárias, como ocorre com a praticagem	
	3 Agilização do processo de licitação de novos terminais, licitação ou antecipação da renovação de contratos de terminais portuários em vigência, em especial nos portos concentradores	
	4 Agilização do processo de negociação para a antecipação da renovação dos contratos de concessões rodoviárias com vencimento no médio prazo, com a inclusão de obras de melhoria de infraestruturas e capacidade	
	5 Agilização do processo de negociação para a antecipação da renovação dos contratos de concessões ferroviárias com vencimento no médio prazo, com a inclusão de obras de melhoria de infraestruturas e capacidade, com destinação de parte dos recursos de compensação por devolução de trechos à União para a execução dos projetos executivos das novas ferrovias projetadas a serem licitadas	

Fonte: Programa de Investimento em Logística (I e II), governo federal; Plano CNT de transporte e logística 2014, CNT, 2014; Norte Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2011; Sul Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2011; Nordeste Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2012; Centro-Oeste Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2013; Sudeste Competitivo, CNI e Federações de Indústrias dos estados, 2015.

ANEXO

Tabela 4. Matriz Categorizada de Fatores de Riscos

Matriz Categorizada de Fatores de Riscos		
Nível de Risco	Categoria de risco	Fatores de Risco
Macro	Político	<ul style="list-style-type: none"> Expropriação ou nacionalização de ativos Inflação
	Macroeconômico	<ul style="list-style-type: none"> Taxa de juros Câmbio
	Legal	<ul style="list-style-type: none"> Alteração na legislação geral (tributação, trabalhista, etc) Alteração na legislação do marco regulatório setorial
	Força Maior	<ul style="list-style-type: none"> Natural – terremotos, enchentes, furacões, secas, deslizamento de terras. Social – guerras, boicotes, tumulto, atos de terrorismo.
Meso	Localização - terra	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidade e custo Atraso nas desapropriações Condições geológicas Descobertas arqueológicas
	Aprovações Design	<ul style="list-style-type: none"> Atraso (ou elevação de custos) na obtenção das autorizações necessárias. Ex. licença ambiental. Inadequação do projeto com as especificações do serviço a ser prestado
	Construção	<ul style="list-style-type: none"> Atrasos Orçamento - Cost overrun Defeitos latentes Alterações de design ex-post
	Operação	<ul style="list-style-type: none"> Custo operacional acima do previsto Manutenção mais frequente e/ou mais cara que o esperado.
	Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Demanda Tarifas
	Risco de Ativo	<ul style="list-style-type: none"> Risco residual
Micro	Relacionamento	<ul style="list-style-type: none"> Inexperiência em PPP Distribuição inadequada de autoridade e responsabilidade Falta de compromisso de ambas as partes

Fonte: Adaptado de Franco, Viviane G., Pamplona, João B., Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 39, nº 1, jan-mar. 2008

Tabela 5. Projetos de maior impacto no estado do Rio de Janeiro

Modo	Proposta	R\$ Bilhões	Status
Ferroviário	1 BR-262/381 (MG) - 485 km	1,9	
	1 Ferrovia Rio de Janeiro – Espírito Santo - 572 km	7,8	
	2 Ferrovia entre Uruaçu (GO) e Campos dos Goytacazes (RJ) - 1.706 km	4,9	Previstas nos Programas de Investimento em Logística
	3 Ferrovia Litorânea Norte: Pedro Canário/ES a Aracruz/ES - 226 km (integração com a EF 118)	5,4	
R\$ Bilhão		20,0	
Aéreo	1 Aeroporto Santos Dumont - Rio de Janeiro/RJ		
	2 Aeroporto de Campos dos Goytacazes/RJ		Necessitam de estudos
	3 Aeroporto de Macaé / RJ		

Fonte: Programa de Investimento em Logística (I e II), governo federal; Plano CNT de transporte e logística 2014, CNT, 2014; Norte Competitivo, CNI e Federações de Indústrias

FIRJAN: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro **Presidente:** Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira
Diretora de Desenvolvimento Econômico: Luciana de Sá **Gerente de Ambiente de Negócios e Infraestrutura:** Guilherme Mercês **Equipe técnica:** Ana Thereza Carvalho Costa, Isaque Regis Ouverney, Júlia Nicolau Butter, Leonardo Tavares Ribeiro, Lívia Cecília Barbosa Gonçalves Machado, Paloma Lopes Alves da Silva, Riley Rodrigues de Oliveira, Tatiana Lauria Vieira da Silva e William Figueiredo **E-mail:** competitividade@firjan.org.br