

Infraestrutura Econômica no Brasil

- Rodovias Brasileiras: Gargalos, Investimentos, Concessões e Preocupações com o Futuro

Ricardo Pereira Soares
ricardo.soares@ipea.gov.br

Carlos Campos Neto
carlos.campos@ipea.gov.br

Iansã Melo Ferreira
iansa.ferreira@ipea.gov.br

Alfredo Eric Romminger
alfredo.eric@ipea.gov.br

Brasília, 24 de maio de 2010

Sumário

- Diagnóstico
 - Contextualização
 - Gargalos e demandas
- Interface com políticas públicas
 - Financiamento e investimento
- Concessões rodoviárias federais
 - Situação atual
 - Características dos contratos
 - Perspectivas e sugestões

Objetivo

- Apresentar as principais questões econômicas e institucionais que têm envolvido o setor rodoviário brasileiro nos últimos anos, observando demanda reprimida, investimentos e concessões realizadas, além da apresentação de projeções e cenários para os próximos anos.

Justificativa

- De acordo com a CNT, 61% das cargas transportadas nacionalmente são deslocadas através das rodovias.
- O Brasil possui mais de 1,7 milhão de quilômetros de rodovias, das quais apenas 12% são pavimentadas.
- Capacidade operacional das rodovias concedidas ficam “congeladas” pelo prazo do contrato (25 anos)

Diagnóstico

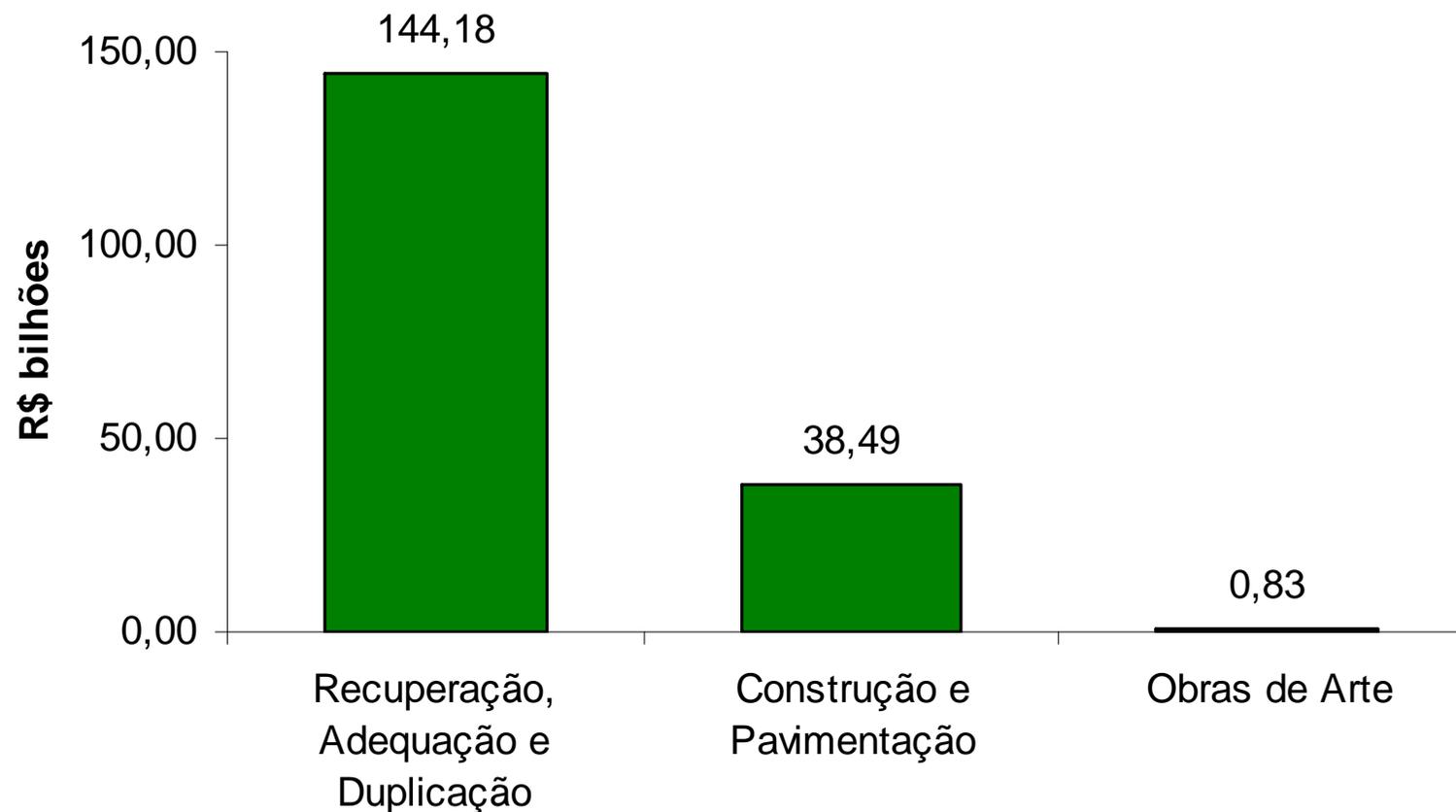
Contextualização

- Em 1950, apenas 38% do transporte de cargas nacionais era realizado por meio de rodovias. Em 1960, o modal já respondia por 60% da matriz nacional (BNDES, 2008)
- Entre 1960 e 1980, a malha rodoviária federal pavimentada passou de 8.675 km para 47.487 km. A partir de então cresceu lentamente, alcançando 56.097 km em 2000 (DNER, 2001). Atualmente são 61 mil km.
- Em 1974, parte dos recursos direcionados ao setor começou a contemplar outras prioridades. Com a Constituição Federal de 1988, foi proibida a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas. Desde então, a infraestrutura rodoviária depende quase exclusivamente de recursos ordinários da União.
- Em 1995, com a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995), a captação de recursos da iniciativa privada para manter rodovias federais passa a ganhar importância e factibilidade.
- Em 2004, dá-se a promulgação da Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-privadas)

Mapeamento IPEA de Obras Rodoviárias

- R\$ 183,5 bilhões
- 3 categorias de gargalos
 - Recuperação, Adequação e Duplicação
 - Construção e Pavimentação
 - Obras de Arte
- Além de R\$ 5,75 bilhões em Manutenção de trechos (PPA) e R\$ 14,65 bilhões em rodovias estaduais.

Rodovias do Brasil – gargalos e demandas 2008



Fonte: Mapeamento Ipea de obras rodoviárias (2009). Elaboração: Ipea.

Custos da Precariedade na Infraestrutura Rodoviária

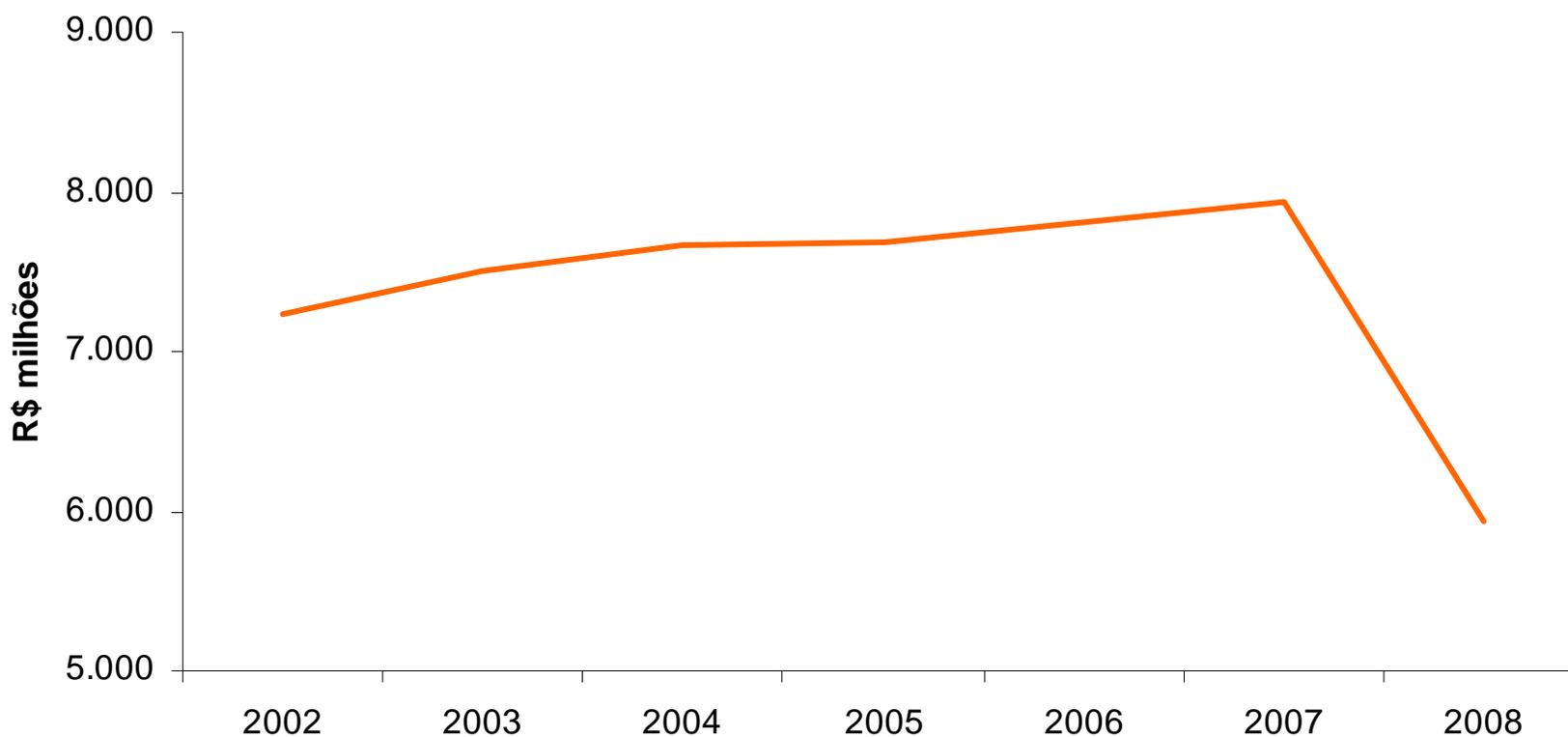
- De acordo com a Pesquisa Rodoviária 2009 (CNT, 2009), o custo do transporte de carga por rodovias, no Brasil, é, em média, 28% mais caro do que seria caso as estradas apresentassem condições ideais de pavimento.
- Neste *ranking* a região mais prejudicada é a Norte – com aumento de 40,6% nos custos de frete –, seguida pela região Nordeste (33,1%), enquanto a menos afetada é a região Sul, que alcança o patamar de 19,3% de aumento nos custos de frete.

Interface com políticas econômicas

Financiamento e Investimentos

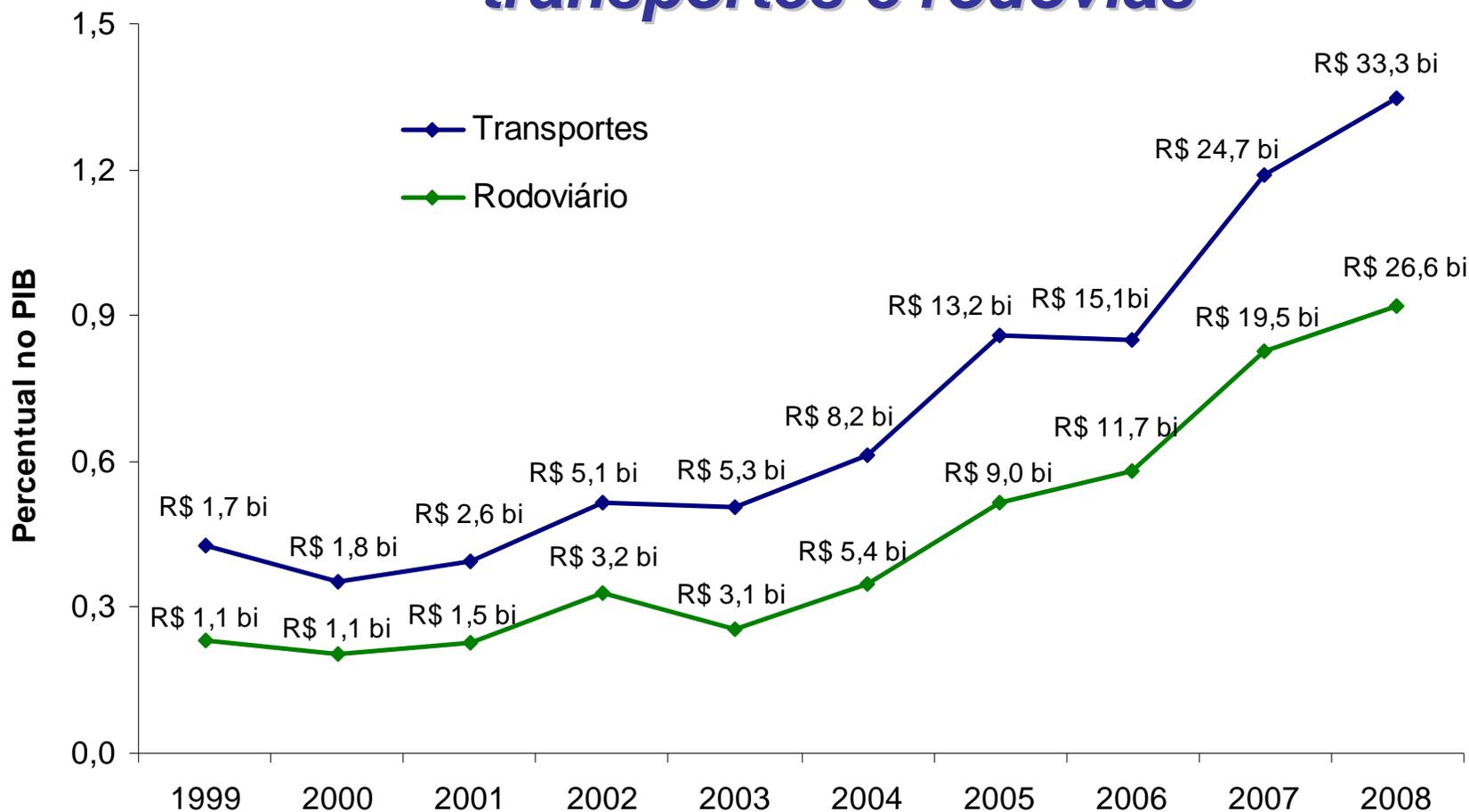
- As concessões permitiram a entrada do setor privado no processo de investimento em infraestrutura rodoviária, permitindo o surgimento de linhas de financiamento privadas.
- Cide-Combustíveis (Emenda Constitucional n° 33, Lei n° 10.336/01): tem sido utilizada para amortizar dívidas, pagar funcionários e custear a administração federal.

Arrecadação CIDE-Combustíveis



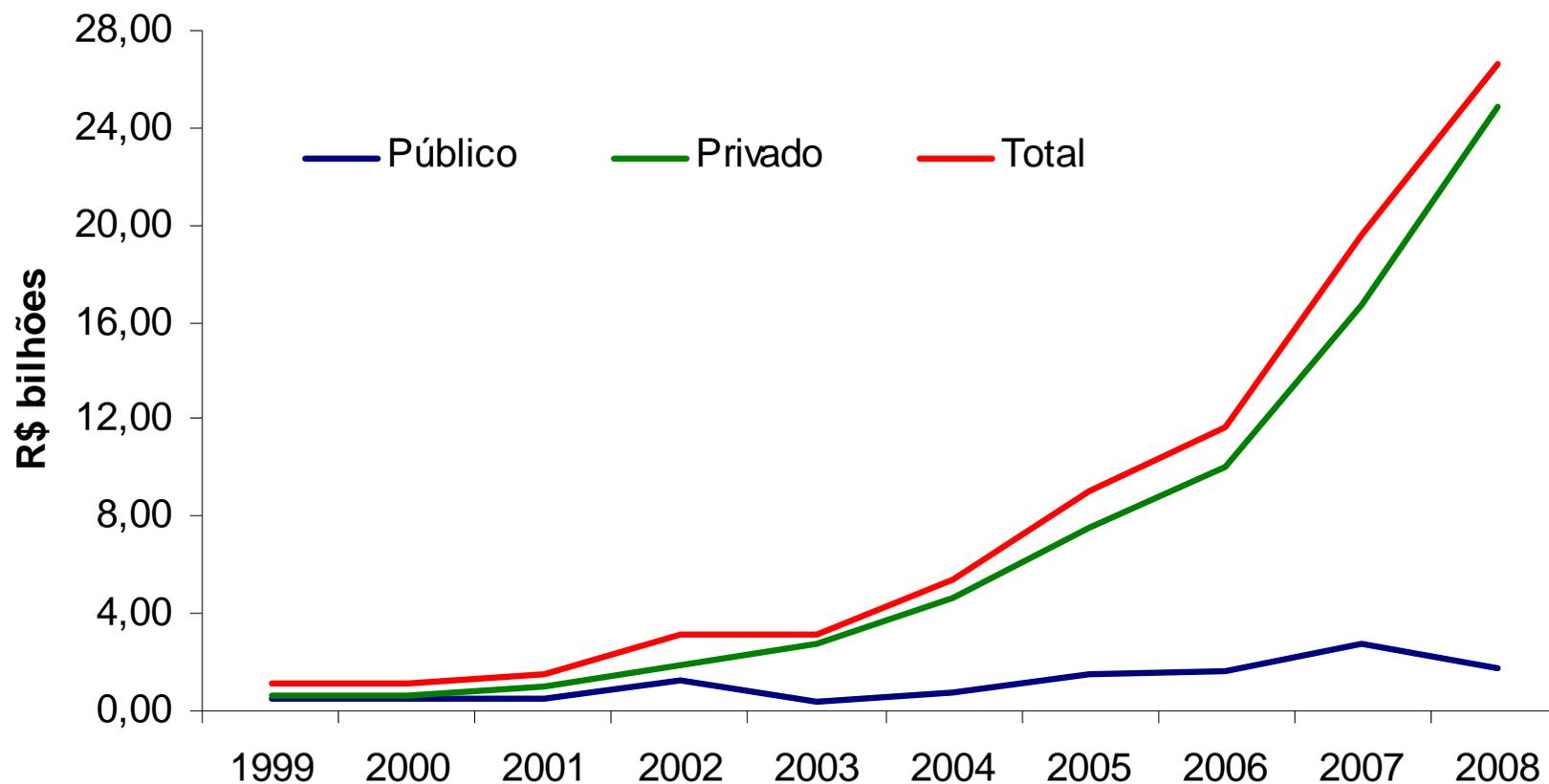
Fonte: Receita Federal, 2009 . Elaboração: Ipea.

Participação no PIB dos investimentos em transportes e rodovias



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal, 1999-2008); BNDES (2009); e ANTT (2002-2008). Elaboração: Ipea.

Evolução do investimento rodoviário público e privado

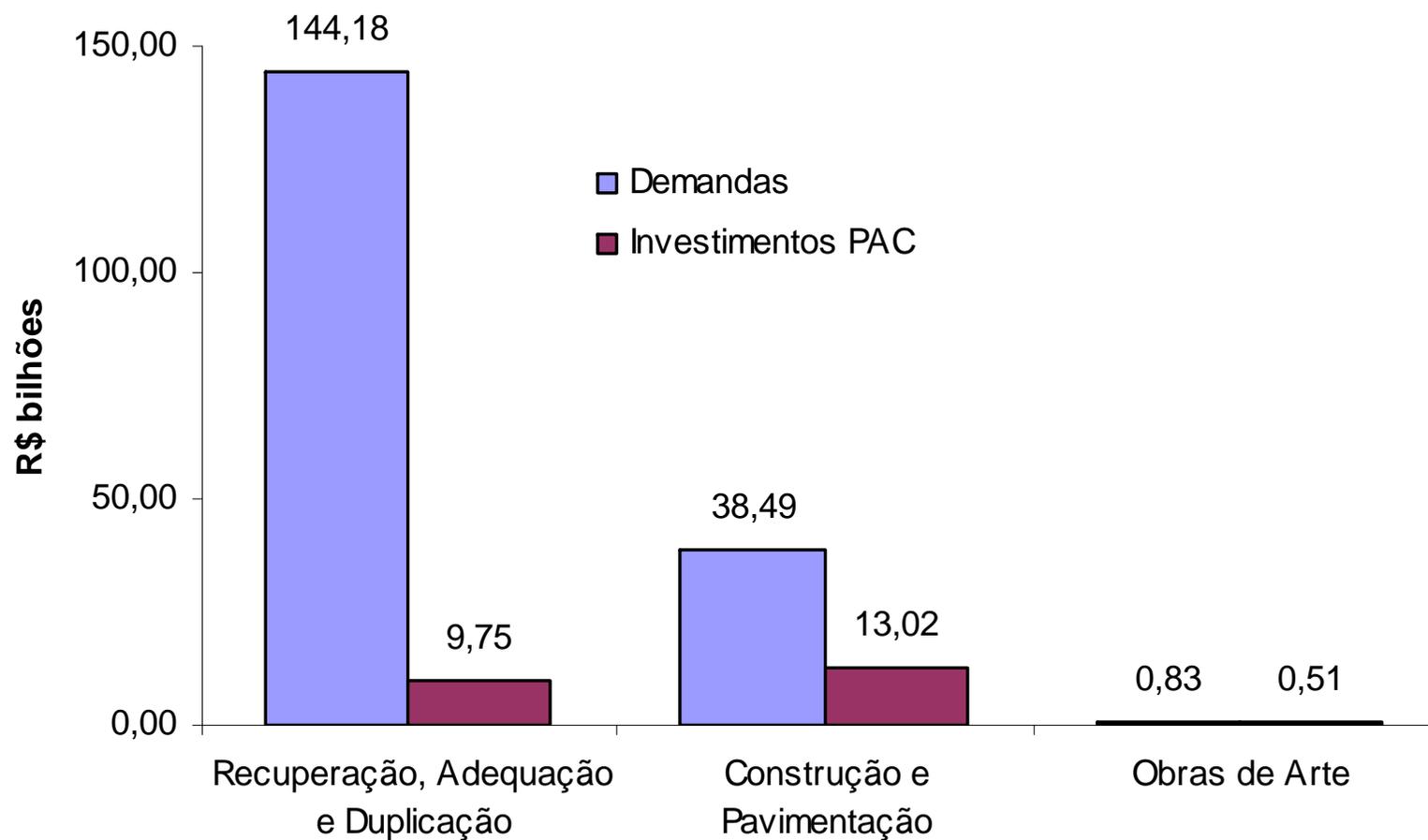


Fonte: Siga Brasil (Senado Federal, 1999-2008); BNDES (2009); e ANTT (2002-2008). Elaboração: Ipea.

Situação das rodovias pavimentadas (Pesquisa CNT)

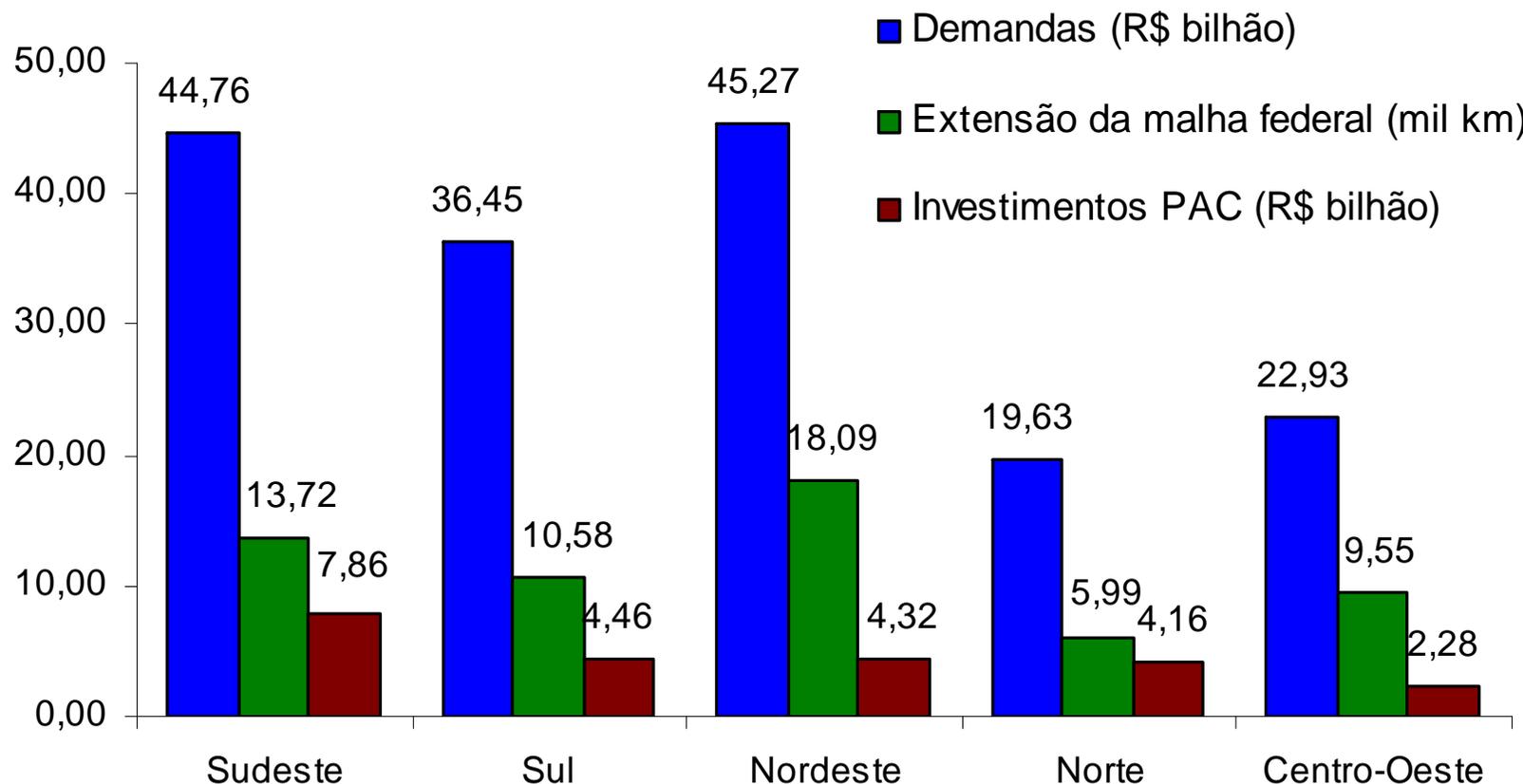
Ano	KM Avaliados	Ótimo/Bom (%)	Regular (%)	Ruim/Péssimo (%)
2005	81.944	28,0	31,8	40,2
2007	87.592	26,1	40,8	33,1
2009	89.552	31,0	45,0	24,0

Demandas identificadas Versus Investimentos do PAC



Fonte: Mapeamento Ipea de obras rodoviárias (2009); e PAC (2009). Elaboração: Ipea.

Malha federal, demandas e os investimentos do PAC - por região



Fonte: Mapeamento Ipea de Obras Rodoviárias; e Guia do Transportador Rodoviário de Cargas, 2000.
Elaboração: Ipea.

Concessões rodoviárias federais

Programa de Concessões Rodoviárias no Brasil

- O Brasil possui 9% de suas rodovias pavimentadas nas mãos da iniciativa privada, um percentual bem superior a média mundial que é de 2% (NTC, 2003).
- A Lei de Concessões brasileira não estabelece a obrigatoriedade do poder público (concedente) em manter trajetos ou vias alternativas livres de pedágio como condição prévia para a outorga de concessões.
- Ganha o direito de operar a rodovia quem oferecer a menor tarifa de pedágio. O contrato vale por 25 anos:
 - Primeiros seis meses: obras emergenciais e de recuperação da via previstas no edital e construção das praças de pedágios.
 - Cumprida estas obrigações, elas passam a cobrar tarifas de pedágio e executar as ações previstas no Programa de Exploração da Rodovia (PER)

Contratos de Concessão

- Objetivos: recuperação, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração da rodovia. (ampliação)
- Trabalhos iniciais (até o 6º mês);
- Recuperação (do 6º mês até o 5º ano); e
- Manutenção (até o final da concessão)

Contratos de Concessão

- Determinação da tarifa inicial: Volume de investimento, grau de aversão a risco, fluxo de veículos, taxa real de juros e taxa de retorno.
- Reajuste e revisão.
- Prazo dos contratos.

Situação atual: Concessão de rodovias federais e estaduais para a iniciativa privada

Concedente	Concessões	Pista Simples (km)	Pista Dupla (km)	Total (km)
<i>Governo Federal*</i>	13	2.686,6	2.076,4	4.763,0
<i>São Paulo</i>	17	1.332,0	3.597,0	4.929,0
<i>Paraná</i>	6	1.915,1	628,6	2.543,7
<i>Rio Grande do Sul</i>	8	1.711,3	17,6	1.728,9
<i>Rio de Janeiro</i>	3	140,3	85,0	225,3
<i>Minas Gerais</i>	1	371,4	0,0	398,4
<i>Outros **</i>	3	188,4	103,3	291,7
TOTAL	51	8.345,1	6.507,9	14.853,0

Fonte: ABCR (2008), ANTT (2010), Concessionárias de rodovias (2010). Elaboração: Ipea

Notas: 1) Inclui o polo rodoviário de Pelotas (623,4 km), que foi concedido à iniciativa privada pelo Rio Grande do Sul e alguns anos depois transferido para o governo federal.

2) Inclui os estados do Espírito Santo, da Bahia e de Pernambuco.

Conclusões

Demandas e Investimentos

- **Mapeamento Ipea de Obras Rodoviárias:** Necessidade de mais de R\$ 180 bilhões em obras de *Recuperação, adequação e duplicação* (R\$ 144,18 bilhões); *Construção e pavimentação* (R\$ 38,49 bilhões); e *Obras de arte* (R\$ 830 milhões).
- O PAC cobre aproximadamente 13% das demandas identificadas, e apenas 7% no que se refere à recuperação, adequação e duplicação das vias.
- Depois do abandono sofrido com o fim das fontes de recursos na década de 1980, e com o início das concessões, em meados dos anos 1990, voltaram a fluir recursos, tanto privados quanto públicos, para atender às necessidades rodoviárias.
- Houve um crescimento dos investimentos públicos federais, que subiram 290% entre 1999 e 2008, com um pico de 530% de aumento em 2007.
- Apesar de seu crescimento, os investimentos em 2008 mal chegaram a 1% do PIB

Previsões de Investimento

<i>Discriminação</i>	<i>Valor (R\$ bilhões)</i>	<i>Período previsto</i>
PAC 1	23,3	2007-2010
PAC 2	50,4	2011-2014
PNLT 2009	69,7	2009-2023
Mapeamento BNDES	33	2010-2013
Mapemaneto Ipea	183,5	Demandas atuais

Concessões Rodoviárias no Brasil

- A experiência brasileira difere da internacional por ser um programa de transferência de ativos do setor público para o privado, não de criação de ativos.
- No curto prazo, o programa de concessão brasileiro deve apresentar uma resposta positiva, na medida em que a rodovia em bom estado operacional atenderá à demanda de transporte.
- Uma vez concedida, a rodovia recuperará sua condição operacional, mas a sua estrutura em termos de capacidade, basicamente, não se alterará pelo prazo da concessão (em geral 25 anos).

Concessões Rodoviárias no Brasil

Problemas contratuais identificados (regulação):

- Mantém inalterada a estrutura das rodovias concedidas;
- Excede nas garantias ao concessionário;
- Eleva a tarifa inicial de pedágio.

Concessões Rodoviárias no Brasil

- Dado o crescimento econômico faz-se necessária a realização de ampliações e duplicações das estradas.
- É preciso aperfeiçoar o modelo de concessão de rodovias adotado pelo governo federal para atender ao aumento da demanda.
- Sugestão: alteração do critério de escolha do vencedor da licitação, substituindo-o pelo do menor valor presente das receitas (modelo chileno).  Ganha a licitação o proponente que oferta o menor valor financeiro para cumprir todas as obrigações contratuais previstas no edital.

Concessões Rodoviárias no Brasil

Vantagens do modelo proposto:

- Crescimento da demanda é captado por meio do crescimento da receita tarifária;
- Elimina o risco de demanda que atualmente é assumido pela concessionária;
- Simplifica a administração dos contratos e diminui questionamentos.