Mensagem nº 345

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 800, de 18 de setembro de 2017, que "Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências".

Brasília, 18 de setembro de 2017.

Secretaria Geral da Mesa
Secretaria Legislativa do Congresso Nacional
Senado Federal

EMI nº 00054/2017 MTPA MP SEGE

Brasília, 11 de Setembro de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência a anexa minuta de Medida Provisória, que estabelece critérios para a celebração de aditivos relativos à reprogramação de investimentos nos contratos de parceria do setor rodoviário.

2. A proposta tem o objetivo de conferir condições para a continuidade da prestação de serviços em concessões rodoviárias que preveem a execução de investimentos no início do contrato como as concessões da 3ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), licitadas entre 2012 e 2014. Tais modelagens, formuladas sob a perspectiva de crescimento econômico acelerado, guardaram objetivo político de adiantar investimentos, em face de um cenário de abundância de recursos financeiros. Os contratos preveem a obrigação de duplicação integral dos trechos das rodovias concedidas no curto espaço de tempo de 5 anos a contar do início da concessão.

3. Com o início dos contratos, ao contrário do que se projetava para a economia brasileira, o que se constatou foi uma grave deterioração das variáveis macroeconômicas no cenário nacional nos últimos anos, com dois anos sucessivos de quedas expressivas no Produto Interno Bruto (PIB), de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016. Esse cenário trouxe restrições à liquidez financeira de outrora, inviabilizando a tomada de empréstimos de longo prazo nas condições veiculadas quando da elaboração do Programa de Investimentos em Logística – PIL. À época da realização dos leilões dos sistemas rodoviários em questão, o Brasil passava por período de forte crescimento econômico, tendo registrado crescimento médio anual do PIB de aproximadamente 4% no período 2010-2013. A crise econômica atingiu fortemente a modelagem prevista para esses contratos, a partir das já mencionadas quedas no PIB.

4. A retração econômica acarreta prejuízos às concessões rodoviárias em diferentes frentes. Primeiramente, a geração de receita por parte da concessão é drasticamente afetada devido à queda do volume de tráfego geral da rodovia. Esse movimento é ainda mais acentuado sobre os veículos pesados, os quais possuem forte elasticidade em relação ao comportamento do PIB, além de responderem pelos maiores multiplicadores tarifários. Destarte, a arrecadação das concessões vem se descolando sobremaneira das projeções realizadas quando da elaboração dos estudos de viabilidade que orientaram os lances ofertados nos leilões realizados. Em segundo lugar, houve impacto na capacidade de captação de recursos financeiros por parte das concessionárias de serviço público. Em grande medida como consequência do primeiro efeito, os projetos passaram a não mais atender às condicionantes previstas nas políticas operacionais dos bancos financiadores, resultando na limitação do volume de recursos passíveis de financiamento.

5. Nesse sentido, além de todas as dificuldades operacionais e técnicas que tal exigência

Secretaria Geral da Mesa
Secretaria Legislativa do Congresso Nacional
Senado Federal

pudesse ocasionar, quando um grande volume de investimentos concentrados em um curto espaço de tempo, no caso as duplicações, é contextualizado com a grave crise econômica, com os problemas enfrentados pelas concessionárias em relação aos financiamentos e à variação da demanda, percebe-se que o projeto fica, de fato, sujeito a uma vulnerabilidade considerável. Aumenta-se, com isso, o risco do descumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias, o que por sua vez leva à aplicação das penalidades respectivas, o que promove o agravamento das condições financeiras da empresa, e o que resulta, ao fim, na paralisação do serviço, em prejuízo dos usuários da via.

6. Dessa forma, a proposta de Medida Provisória traz – no seu art. 1º – a possibilidade de a reprogramação dos investimentos em até 14 (quatorze) anos, permitindo a desconcentração dos investimentos originalmente previstos sem alterar, todavia, o equilíbrio econômico do contrato e o nível de serviço almejado para essas concessões. O ajuste se processará por meio da aplicação do redutor tarifário contratual, denominado Desconto de Reequilíbrio (Fator D), a incidir sobre a tarifa depois de transcorrido o período de execução dos investimentos reprogramados ou sobre o prazo da concessão. A garantia da neutralidade será dada pela compensação do valor presente que seria descontado caso fosse aplicado o redutor conforme previsto contratualmente. Com a desconcentração dos investimentos, conferem-se melhores condições para se atender a condicionantes (*covenants*) dos bancos financiadores, como o Índice de Cobertura do Serviço da Dívida (ICSD), permitindo a obtenção de maior percentual de recursos financiados (alavancagem).

7. Importa destacar que diante de outras possibilidades de condução da política pública, quais sejam do avanço para o processo de caducidade, previsto na Lei nº 8.987/1995, ou para a relicitação, trazido pela Lei nº 13.448/2017, a hipótese de reprogramação dos investimentos com manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é, sem dúvida, a melhor do ponto de vista do interesse público. São notórias as vantagens obtidas no processo licitatório das concessões em tela, com deságios da ordem de 50%, os quais se aplicaram sobre estudos que traziam as menores Taxas Internas de Retorno (TIRs) já praticadas em concessões federais. É de amplo conhecimento que tais vantagens somente ocorreram em função das condições macroeconômicas vigentes à época, cuja reprodução é pouco provável no curto prazo. Assim, resta evidente que caso esses ativos sejam levados novamente ao mercado, como seria no caso de caducidade ou de relicitação, é esperada a obtenção de condições menos vantajosas aos usuários.

8. Além disso, a proposta apresentada pela Medida Provisória mantém inalterada a matriz de riscos originalmente pactuada, principalmente no que diz respeito à TIR do projeto, demanda de tráfego e quantidades e custos de execução das obras propriamente ditas.

9. A Medida Provisória em tela trata, por fim, de alterações nos dispositivos legais da Lei nº 10.233/2002, incorporadas pelo art. 2º da proposta, tratam-se de inserções que normatizam a necessidade de inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC) para o transporte de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos. O transportador que atue nessas condições terá até um ano para fazer a sua inscrição no RNTRC, a contar da publicação de regulamentação pela ANTT.

10. Segundo dados finais do recadastramento do RNTRC, realizado entre novembro de 2015 e maio de 2017, o número de transportadores registrados para realizar o transporte remunerado de cargas (TRC) teve uma redução de 53,8% e o número de veículos habilitados teve uma redução de 26,9%. A partir deste cenário, as principais entidades representativas do setor têm argumentado que apesar da redução substancial do número de transportadores não houve uma redução na concorrência e no preço do frete. Alega-se que aumentou a informalidade no TRC por meio de operações realizadas sem o devido registro na ANTT ou realizadas por transportadores, ao passo que aumenta a capacidade de controle e regulação por parte da ANTT. Sendo assim, sem a obrigação de cumprir todas as obrigações do arcabouço normativo da ANTT, esses transportadores podem prestar o serviço de TRC a preços predatórios, alimentando um mercado de concorrência

Secretaria Geral Mesa
Secretaria Legislativa do Congresso Nacional
Senado Federal

desleal que prejudica os transportadores que atuam em conformidade com a Lei.

11. Cabe destacar conclusivamente a urgência nas medidas para efetivação da reprogramação do cronograma de investimentos, tendo em vista que as concessões alvo desta Medida Provisória já se encontram em dificuldades financeiras, passando gradualmente a apresentar desempenho incompatível com o previsto no Programa de Exploração da Rodovia (PER). Nesse sentido, é imediata a necessidade de reprogramação dos investimentos, de forma que as concessionárias possam concentrar seus esforços financeiros em serviços mais prioritários para a manutenção da fluidez e da segurança rodoviária. Ademais, deve-se ressaltar que a fiscalização do transporte remunerado de cargas demanda instrumentos imediatos para combater os crescentes riscos de crescimento dos níveis de informalidade e de evasão fiscal, de modo a tornar a atividade mais eficiente e efetiva.

12. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Mauricio Quintella Malta Lessa, Diogo Henrique de Oliveira, Wellington Moreira Franco

Secretaria Geral da Mesa
Secretaria Legislativa do Congresso Nacional
Senado Federal