

AVALIAÇÃO JURÍDICA DE MECANISMOS CONTRATUAIS DE COMPARTILHAMENTO DE RISCOS DE DEMANDA PARA CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL

Levy Cunha Bravo

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Setoriais, de Inovação, Infraestrutura e Regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). *E-mail:* levybravo@gmail.com.

Edison Benedito da Silva Filho

Técnico em planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte)/Ipea. *E-mail:* edison.benedito@ipea.gov.br.

Dianifer Leal Borges

Pesquisadora do PNPD na Diset/Ipea. *E-mail:* dianiferleal@hotmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3035-port>

A insuficiência de gastos em infraestrutura constitui um dos principais obstáculos para o Brasil no esforço de atingir um padrão mais elevado de progresso econômico e social. Dada a deterioração da situação fiscal do país e a necessidade de priorizar outras finalidades essenciais, a participação do capital privado vem sendo crescentemente estimulada pelos governos para viabilizar a ampliação e modernização da infraestrutura econômica nacional.

O propósito deste *Texto para Discussão* é propor o aprimoramento do marco institucional do setor de infraestrutura rodoviária no Brasil por meio da introdução de garantias e inovações que permitam incrementar a atratividade dos projetos ao setor privado sem condicionar o Estado a incorrer em custos ou riscos excessivos e irrazoáveis. Para tanto, apresentamos os principais modelos de alocação de riscos em contratos de infraestrutura consolidados na literatura e discutimos as vantagens e eventuais obstáculos para implementação de cada modelo à luz do ordenamento jurídico brasileiro e da jurisprudência e doutrina de regulação contratual do país.

Longe de ser uma panaceia para a enorme carência de capital das rodovias nacionais, mecanismos de compartilhamento de risco de demanda constituem uma alternativa transparente, contínua e flexível para estimular investimentos privados por meio da garantia do equilíbrio financeiro dos projetos, para além dos instrumentos contratuais já presentes, como o reajuste tarifário e a revisão de investimentos planejados – com a vantagem de dispensar longos e custosos processos de renegociação entre o poder concedente e o parceiro privado, infelizmente frequentes no Brasil e que trazem prejuízos à toda a sociedade.

Com o lançamento recente da quinta etapa de concessões rodoviárias, o governo brasileiro formalizou o compromisso de adotar para os próximos contratos mecanismos explícitos de compartilhamento de risco de demanda, bem como um tratamento mais equilibrado para outros fatores relevantes de incerteza no setor, tais como desapropriações e desocupações e licenciamento ambiental. Essa nova abordagem de política pública para as concessões rodoviárias enfatiza a busca pela sustentabilidade financeira dos projetos no longo termo, reconhecendo

SUMEX

a necessidade e a relevância da atração de capital privado para o setor.

Os primeiros leilões de rodovias federais com mecanismos de compartilhamento de riscos de demanda e cambial ocorreram no final de 2023, de modo que ainda é prematuro avaliar o desempenho da nova modelagem contratual. Entretanto, por algumas razões, entendemos que suas perspectivas são bastante promissoras. Em primeiro lugar, não constitui uma inovação institucional radical, pois é inspirada no mecanismo de receitas mínimas garantidas (RMGs), que já foi adotado com relativo sucesso em outros países latino-americanos, cuja experiência também nos serve de aprendizado. Além disso, possui flexibilidade para ser ajustada em diferentes configurações, de acordo com as características de risco de tráfego de cada trecho a ser concedido, podendo ser implementada com partilha linear ou por bandas de variação de receitas e incluir outros instrumentos de garantia de aplicação direta, tais como variações cambiais e “gatilhos” para realização de obras.

A razão mais importante, contudo, é que a nova modelagem se mostra a mais adequada à atual realidade brasileira, marcada pela necessidade de reequilíbrio das contas públicas e desenho de políticas públicas consistentes, que não agravem a insegurança jurídica do país. Do ponto de vista fiscal, essa solução não exige transferências diretas ao concessionário ou assunção de passivo contingente, já que a compensação pode ser feita via reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio da extensão do prazo de concessão – que não se confunde com flexibilidade de prazo, que é vedada em nosso arcabouço jurídico. Do ponto de vista legal, tampouco exigiria alteração legislativa, uma vez que já é compatível com o marco normativo vigente, permitindo, inclusive, a integração de ativos estaduais e federais num mesmo contrato, fato atestado pelo sucesso na realização dos leilões recentes da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).