TEXTO PARA DISCUSSÃO

2177

Rio de Janeiro, fevereiro de 2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONCESSÕES NO SETOR DE INFRAESTRUTURA: PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS

Fabiano Mezadre Pompermayer
Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Edison Benedito da Silva Filho
Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

A incerteza quanto à trajetória da política macroeconômica nas economias centrais, num contexto de limitação da capacidade das instituições financeiras multilaterais em fornecer linhas de crédito de longo prazo, enseja a necessidade de os países emergentes buscarem novos instrumentos para financiar a modernização de sua infraestrutura econômica e urbana. No caso específico do Brasil, considerando o atual cenário de deterioração das contas públicas e esgotamento das fontes oficiais de financiamento, soluções como as parcerias público-privadas (PPPs) e os novos modelos de alocação de riscos nas concessões assumem renovada importância no debate sobre como o Estado pode ampliar a capacidade e a qualidade de serviços públicos sem impor custos excessivos à sociedade.

Este estudo analisa as principais oportunidades e os desafios à atração de capital privado como instrumento catalisador do incremento dos projetos de concessões no setor de infraestrutura, oferecendo soluções a partir da experiência recente brasileira e de outras economias emergentes. Uma vez diagnosticadas as limitações atuais das fontes públicas de capital de longo prazo no país para o financiamento do setor de infraestrutura, propõe-se um novo modelo de concessão que favoreça o incremento da participação do capital privado, sobretudo estrangeiro, a partir de mecanismos de compartilhamento de riscos de demanda e de câmbio. Exercícios simulando a aplicação deste modelo a concessões de rodovias já em operação no país sugerem que é possível ampliar de forma significativa a atratividade dos projetos de infraestrutura ao financiamento privado, preservando grande parte dos benefícios auferidos pelos consumidores e economizando um montante expressivo de recursos fiscais.

A ideia básica é aumentar a receita do concessionário por meio de um pagamento fixo anual pela disponibilidade da infraestrutura e, em contrapartida, cobra-se uma outorga variável com a demanda, como um percentual da tarifa cobrada do usuário. Isso reduz o risco de demanda para o concessionário, diminuindo potencial prejuízo em caso de baixa demanda, ao mesmo tempo que aumenta o retorno do governo em caso de alta demanda. Com receitas mais previsíveis e uma maior parcela de seus custos variáveis com a demanda, o concessionário teria mais facilidade para obter financiamento privado. Além disso, pela antecipação das receitas e postergação dos custos, a Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto tende a aumentar em relação ao modelo de concessão convencional. Para abarcar o risco cambial, tanto o pagamento por disponibilidade quanto o da outorga podem ser atrelados à taxa de câmbio. Por exemplo, se o real se desvalorizar, o pagamento por disponibilidade aumentaria proporcionalmente. Com parte de seu fluxo de caixa em moeda estrangeira, o concessionário poderia obter financiamento externo para o projeto.

Para exemplificar a proposta, foram analisadas em mais detalhes duas concessões rodoviárias, a federal, entre Goiás e Minas Gerais, BR-050 (GO-MG), e a estadual paulista (SP-065), chamada Corredor D. Pedro I. O modelo proposto se enquadraria na Lei nº 11.079/2004, que exige a criação de um fundo garantidor

para custear os pagamentos que o governo deve fazer ao concessionário durante todo o prazo da concessão. As simulações com a BR-050 demonstram que a emissão de dívida pública federal para a capitalização do fundo garantidor seria bem menor que para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiar o projeto em 70% dos investimentos previstos. Propõe-se, também, que o fundo garantidor aplique seus recursos em títulos externos, para que ele próprio não sofra com as variações cambiais. Espera-se, com a proposta, que as novas concessões de infraestrutura possam ser financiadas por investidores privados em proporção maior que a atual, inclusive com maior participação do capital externo, reduzindo a dependência dos bancos públicos e a necessidade de emissão de dívida pública.

SUMÁRIO EXECUTIVO