

PROJETO TERCEIRA PARTE DO REGULAMENTO DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

AVISO DE DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

O Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Projeto a terceira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias é composto de dois documentos complementares:

- Relatório de AIR SEI nº 10406897, elaborado em 4/8/2022
- Relatório de AIR SEI nº 16019580, elaborado em 9/5/2023

Os dois documentos são apresentados nas páginas a seguir.



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 10406897/2022

Interessado: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

Referência: 50500.030241/2021-53

Processos Relacionados: 50500.044898/2007-40; 50500.404189/2019-61; 50500.345220/2019-15; 50500.012284/2019-32; 50500.085847/2020-45 e 50500.115516/2015-80

Assunto: Relatório de AIR da terceira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR 3)

Ementa: Proposta de Regulamento de Concessões Rodoviárias que disciplina a gestão econômico-financeira dos contratos de concessões da ANTT

Palavras-chaves:

- Palavra-chave 1. Capital social
- Palavra-chave 2. Gestão societária
- Palavra-chave 3. Financiamento e relação com financiadores
- Palavra-chave 4. Garantias de execução de contrato
- Palavra-chave 5. Trabalhos iniciais e recuperação
- Palavra-chave 6. Verbas contratuais
- Palavra-chave 7. Fluxos de recursos da concessão
- Palavra-chave 8. Estrutura tarifária

Versão: 1

1. INTRODUÇÃO

1.1. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), constituída pela Lei nº 10.233/2001, desde de sua gênese, recebeu atribuições para conduzir os contratos de concessão de rodovias federais em curso ao tempo, bem como para realizar novas licitações de infraestruturas rodoviárias federais. Os contratos vigentes à época da criação da ANTT, dada ausência de regulamentação para o setor, eram dotados de cláusulas específica e regras de conotação geral e abstrata, como marcos setoriais concretos, passando a funcionar como normas de caráter regulatório, ainda que em um ambiente muito restrito, por se aplicarem somente à infraestrutura ali concedida. A partir do início de seus trabalhos, a ANTT, no exercício de suas atribuições regulamentares, passa a dispor suas ordenações, em certa medida limitadas pelas obrigações já contidas nos contratos de concessão. Ressalte-se que, apesar de relevantes normas em matéria de rodovias federais terem sido estabelecidas, como a Resolução 1.187/2005, que trata de procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias e a Resolução nº 4.071/2013, que dispõe sobre as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária concedida, a maioria das iniciativas tem natureza episódica, ou seja, são direcionados a um contexto de contrato de concessão. Disso decorre que, a princípio, não se identifica um marco regulatório único de rodovias concedidas, com disposições gerais que venham a caracterizar a orientação regulatória das concessões rodoviárias.

1.2. Atualmente ainda se lida com os ecos dessa estrutura regulatória inicial, que se perpetuou, em evoluções contatuais cíclicas. A cada rodada há, por certo, aprimoramento dos instrumentos, com atualizações importantes e positivos avanços. Contudo, há também um passivo a ser considerado: incide um novo modelo de gestão pública, para fiscalização, sanção e supervisão das obrigações, para cada rodada constituída. A diversidade de procedimentos gera aumento de custos administrativos, dado que a gestão se torna mais complexa. Isso ainda corrobora para um tratamento não equânime entre concessionárias e usuários e tem como consequências as dificuldades de se cobrar melhores serviços e assegurar plenamente os direitos dos usuários.

1.3. Sob essa perspectiva, aflorou a necessidade de estabelecimento de um marco regulatório estável, que pudesse ser atualizado unilateralmente e veiculasse por conteúdo as regras gerais das concessões de rodovias. Dessa forma, foi proposto o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) com o objetivo de agregar esses anseios e traduzir em norma um marco regulatório setorial hígido e coerente com as melhores práticas regulamentares da Administração Pública Federal.

1.4. Para permitir discussões qualificadas com todos os interessados no tema e dar mais racionalidade ao trabalho interessados, o RCR foi dividido em cinco partes, conforme apresentado no Processo nº 50500.085847/2020-45, item 4.9, da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUROD/DIR (3947370), detalhado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUROD/DIR (4883631) e na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4888/2021/GERER/SUROD/DIR (7954731). A presente Análise de Impacto Regulatório refere-se à terceira parte do referido regulamento (RCR3), cujo o escopo são os aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessões de rodovias federais.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. O presente documento apresenta análise de questões referentes aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão. A proposta normativa em estudo tem como foco desenvolver mecanismos de flexibilização regulatória e como objetivo de fomentar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões rodoviárias no Brasil, com vistas a melhoria da eficiência na gestão das rodovias ao longo do período da concessão.

2.2. Em contratos de longo prazo – tipicamente incompletos, como é o caso dos contratos de concessão rodoviária – é natural que muitos fatores não sejam totalmente previsíveis. Dessa forma, normativos herméticos, somados aos contratos de concessão de difícil alteração, tendem a inibir inovações ao longo do tempo, por exemplo, por diferenciação de tarifas (descontos de usuários frequentes ou variação tarifária em horários de pico e vale), como ocorre em outros mercados, que são cada vez mais dinâmicos com diferentes possibilidades de modelagens, viabilizadas sobretudo a partir do avanço tecnológico.

2.3. Tendo isso em vista, identifica-se espaço para implantação de um modelo regulatório de *constructive engagement*. A aplicação deste princípio deriva da constatação de que os participantes do mercado (provedores e usuários da infraestrutura) possuem mais informações que o regulador sobre as características da infraestrutura e das operações necessárias e sobre seus próprios custos e preferências e que, portanto, são capazes de alcançar arranjos superiores à regulação para melhoria da execução das obras e prestação dos serviços. Privilegia-se, portanto, iniciativas normativas menos prescritivas e mais focadas nos resultados. Essa proposta converge ainda com a abordagem da regulação responsiva, na medida em que se procura aprimorar o modelo regulatório com a superação da regulação tradicional interventiva, estabelecendo estratégias e instrumentos inovadores, mais efetivos e focados em desempenho, capazes de incentivar o comportamento dos regulados na obtenção dos melhores resultados.

3. PROBLEMAS REGULATÓRIOS

3.1. Como apresentado na Nota Técnica SEI Nº 3863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370) a GERER apresentou como proposta para a revisão da Agenda Regulatória 2019/2020 a elaboração de um marco regulatório das concessões de rodovias, que foi denominado de Regulamento de Concessões Rodoviárias (doravante tratado por RCR), com o objetivo de consolidar as regras gerais das concessões e deixar para o termo contratual estritamente os elementos de caracterização e pertinência específicas ao ativo.

3.2. Assim, em termos gerais, como se argumentou na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370) a regulamentação das obrigações das concessionárias de serviços de infraestrutura rodoviária caminhou, desde o início, em paralelo à elaboração e gestão dos contratos de concessão. Muito dessa realidade pode ser explicada em razão da inexistência de um marco regulatório pouco consolidado ao tempo da celebração da primeira etapa das concessões de rodovias federais, que teve lugar entre os anos de 1994 e 1996. Então, observa-se que a Lei nº 8.987/1995, fora realizada para suprir uma carência legislativa em face da crescente onda de desestatização vivida pelo Brasil desde os finais dos anos 1980. De outra sorte, sequer havia uma lei de processo administrativo que pudesse orientar as relações havidas entre concessionários e Poder Pública, o que só seria disposta posteriormente pela Lei nº 9.784/1999. Sobretudo, o agente regulatório do momento, Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), também tinha pouca experiência com infraestruturas concedidas de maneira a formar o marco regulatório coeso, o que somente viria a ser considerado com maior afinco a partir da criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), veiculada pela Lei nº 10.233/2001.

3.3. Nesta circunstância, os gestores foram obrigados a dotar os contratos de concessão de rodovias de uma matriz generalista, com regras que poderiam ser aplicáveis indistintamente a todos os contratos vigentes. Logo, ao invés de se promover uma regulação centralizada, optou-se por redizer nos instrumentos de concessão assinados, disposições de caráter geral, ora pactuados em cada um dos 23 contratos geridos pela ANTT.

3.4. Portanto, o primeiro problema que se espera dirimir com o projeto do Regulamento de Concessões Rodoviárias, reside nesta centralização da matriz normativa das regras aplicáveis às rodovias federais concedidas. Ressalte-se que este problema geral produz consectários, relacionados:

- a) ao anacronismo normativo, ao passo que se preocupa em atualizar os contratos e não o arcabouço regulamentar;
- b) à ausência de padronização de procedimentos, vez que seu assento está em contratos de diferentes características;
- c) à clareza quanto as regras, pra a compreensão dos regulados e usuários; e
- d) à complexidade crescente de verificação *do compliance*, ante à miríade de matizes contratuais.

3.5. No que diz respeito aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão, matéria a ser tratada no RCR 3, importante destacar como problema central a necessidade de consolidação dos normativos vigentes, compatibilizando-os com os contratos de concessão e vice-versa, estabelecendo regras claras, com maior previsibilidade, uniformidade, racionalidade e transparência regulatória; com estratégias menos interventivas e instrumentos focados em desempenho.

3.6. Os contratos de concessões rodoviária são instrumentos jurídicos voltados a regular relações de longo prazo entre poder concedente e concessionárias envolvendo, investimentos estruturais e operacionais significativos para a contratada. Sobre o agente privado envolvido na relação recai a responsabilidade por ajustar e manter a infraestrutura necessária para a disponibilização do serviço público, remunerando-se por meio do recolhimento de tarifas, pagas pelos usuários. A lei prevê também a possibilidade de exploração de receitas não tarifárias pelas concessionárias. O risco envolvido

na execução das atividades da concessão ficam com as concessionárias. Por isso, a forma como os projetos de concessão são concebidos e entregues à iniciativa privada repercute na atração de investimentos para o setor. A maneira como as regras contratuais serão obedecidas por ambas as partes também é fundamental para conferir confiança ao mercado gerado, para que os agentes que nele interagem direta ou indiretamente possam gerir seus próprios riscos. Neste sentido, as regras referentes aos aspectos econômico-financeiros ganham contornos fundamentais.

3.7. As alterações das condições em que foram pactuadas as obrigações de prestação dos serviços de transporte e mobilidade são comuns no decorrer dos longos anos da concessão. Assim, importante observar que a regulação deve caminhar no sentido de permitir às concessionárias a abertura novas possibilidades de recuperar a capacidade de investimento e manutenção dos contratos, com nível de execução dentro dos parâmetros previstos, sobretudo em razão das subseqüentes crises econômicas que vem passando o país na última década.

3.8. Neste sentido, o problema regulatório identificado, pode ser analisado desde duas perspectivas: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a mitigada utilização de mecanismos responsivos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiros dos contratos. Enquanto o primeiro se refere a uma perspectiva estrutural da regulamentação, o segundo refere-se à aceitação e adoção de ferramentas voltadas a tornar a ação da Agência mais eficiente e responsiva, atração da indução dos regulados por incentivos, capacidades e culturas, com base em princípios de mercado, jurídicos e de gestão pública.

3.9. Pela análise realizada, foram identificados os problemas específicos que precisam ser enfrentados, resumidos na *Tabela 1 - Problemas regulatórios identificados no âmbito dos estudos do RCR3*. A seguir, passa-se a um detalhamento inicial dos temas a serem tratados.

Tabela 1 - Problemas regulatórios identificados no âmbito dos estudos do RCR3

Assunto	Problema principal	Natureza	Possíveis causas	Consequências	Afetados
1. Capital social	Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados.	Falha regulatória	Rigidez dos contratos de concessão no tratamento do tema. Ao contrário do que fizeram os contratos de 3ª e 4ª Etapas com a disciplina da garantia de execução, admitindo certa gradação no patamar exigido, o mesmo dispositivo não foi pensado para o capital social.	A manutenção do capital social do início ao fim da concessão pode estar causando retenção desnecessária de valores (<i>cash trap</i>), o que em última instância pode ter como consequência prejuízos à concessão e aumento do valor das tarifas.	Concessionárias e usuários
2. Gestão societária	Pouco aproveitamento de ferramentas de gestão societária como possibilidade de restabelecimento de concessões em crise, em contraposição à extinção contratual.	Falha regulatória	Baixa efetividade das opções regulatórias (TAC, relicitação, caducidade) para intervenção do regulador nas concessões em crise. Duas delas implicam extinção da concessão, e conseqüentemente interrupção na execução do serviço e a última é pouco efetiva.	Degradação da prestação de serviço, falta de alternativas para recuperação do projeto rodoviário, perda para os investidores e o mercado.	Poder Público, ANTT, concessionárias, investidores e usuários
3. Financiamento e relação com financiadores	Ausência de transparência nas informações sobre a concessão de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento.	Falha regulatória	Assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões. Ausência regulamentar com maior exigência de transparência.	Ausência de previsibilidade sobre a gestão da concessão e condição de solvência dos financiamentos tomados.	ANTT e financiadores
4. Garantias de execução de contrato	Dificuldade na execução de garantias	Falha regulatória	Ausência de <i>know-how</i> do regulador na cobrança e execução de garantia. Resistência no pagamento dos débitos e indenizações, com questionamentos administrativos e judiciais das concessionárias sobre utilização das garantias.	Custo administrativo para a ANTT e para o usuário, sem resultado efetivo. Ausência de participação dos garantidores como <i>stakeholders</i> efetivos no	ANTT e usuários

				acompanhamento da concessão.	
5. Trabalhos iniciais e recuperação	<p>Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação</p> <p>Modelagem contratual mal balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento</p>	Falha regulatória e falha de mercado (poder de mercado, assimetria de informação)	<p>Urgência da adequação da infraestrutura</p> <p>Modelo de leilão por menor tarifa coloca o caixa da concessão em risco, remanescendo poucos recursos para implementação da fase de recuperação.</p> <p>Ausência de <i>enforcement</i> de multas aplicadas.</p> <p>Em alguns projetos, a concessionária já inicia a concessão com cobrança de tarifa, retirando o incentivo tradicional para a fase de trabalhos iniciais, consistente no início da cobrança.</p>	<p>Não execução do serviço a contento, a despeito das medidas coercitivas realizadas pela ANTT.</p> <p>Comprometimento ao atendimento de parâmetros de desempenho durante a fase de manutenção e aumento do custo regulatório de fiscalização da ANTT.</p> <p>Pretensão da concessionária de antecipar a cobrança da tarifa, subestimando as obrigações contratuais.</p>	Usuários, ANTT, concessionárias
6. Verbas contratuais	Inutilização ou utilização inadequada das verbas contratuais e dificuldade de prestação de contas	Falha institucional	Previsão contratual insuficiente para o uso das verbas com falta de racionalidade e uniformidade no sistema de verbas contratuais.	<p>Constante reversão das verbas para modicidade tarifária, com ganho de caixa da concessionária.</p> <p>Perda da oportunidade de uso da verba em destinação de interesse da concessão e do usuário.</p>	ANTT
7. Fluxo de recursos da concessão	Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios).	Falha institucional	<p>Regime orçamentário rígido na gestão dos recursos que ingressam no caixa único da União.</p> <p>Ausência de controle pela ANTT sobre as contas privadas da concessionária.</p>	<p>Dificuldade na cobrança das multas.</p> <p>Inexistência de liquidez do Poder Concedente para fazer reequilíbrios, o que induz o uso do mecanismo tarifário.</p>	ANTT
8. Estrutura tarifária	<p>Aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis.</p> <p>Ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para determinação da tarifa.</p> <p>Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores.</p> <p>Modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas não permitem</p>	Falha regulatória	<p>Ausência de mecanismos regulatórios para identificar, de forma objetiva, perfis de estratégias e comportamentos das concessionárias, e para ANTT agir de forma de forma responsiva, conforme esses perfis.</p> <p>Falta de diretriz de política tarifária única.</p> <p>Profusão de normas aplicáveis, abrangendo disposições contratuais e resoluções da ANTT.</p> <p>Barreira tecnológica na implementação e fiscalização.</p> <p>Ausência de <i>enforcement</i> para cobrança do usuário infrator (fuga, eixo suspenso, sobrepeso).</p> <p>Barreira legal não integralmente superada.</p>	<p>Desincentivo para cumprimento normativo.</p> <p>Inefetividade da fiscalização.</p> <p>Má prestação do serviço por algumas concessionárias, sem a devida resposta pela ANTT.</p> <p>Falta de clareza dos mecanismos de reajuste e revisão contratuais e de práticas regulatórias de incentivo</p>	ANTT, concessionária e usuários

	<p>pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura.</p> <p>Ausência de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão</p>		<p>Percentual elevado de absorção das receitas não tarifária na modicidade tarifária.</p> <p>Restrições burocráticas à exploração da faixa de domínio.</p>	<p>Má distribuição do custeio entre usuários.</p> <p>Impacto sobre meio ambiente, em razão da aceleração e desaceleração no pagamento em praças de pedágio.</p> <p>Socialização de custos privados, em caso de recomposição do equilíbrio pelos danos praticados pelo usuário.</p> <p>Dificuldade de cobrança mais precisa e incentivo à fuga ao pagamento das tarifas.</p> <p>Falta de serviços e facilidades adicionais aos usuários.</p> <p>Mitigação da captação de receitas não tarifárias pelas concessionárias para incrementar a sustentabilidade financeira da concessão.</p>	
--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria

3.10. Capital social

3.10.1. O Capital Social é o investimento bruto inicial que uma empresa precisa para começar a funcionar e se manter até gerar lucro. Esse capital pode ser constituído com dinheiro, direitos ou bens, disponibilizados pelos sócios e investidores para as primeiras despesas, como compra de mobiliário, locação de espaço, contratação de serviços terceirizados, equipamentos, dentre outras. O capital social pode ser dividido em duas modalidades: o subscrito e o integralizado. O primeiro refere-se aos recursos prometidos pelos sócios de uma empresa, enquanto o segundo trata da disponibilização efetiva do recurso por parte destes, pelo ato da integralização (transferência para o patrimônio da empresa). Nos contratos de concessão rodoviária, essa integralização acontece conforme os termos do edital de licitação.

3.10.2. A função do capital social mínimo nos contratos de concessão rodoviária é a de mitigar riscos de descumprimento das obrigações em face a condições adversas, principalmente as que comprometam os resultados por período mais longo, atuando como reserva e elevando o nível de entregas da empresa. Ademais, o capital social integralizado da concessionária na data de assinatura do contrato é um valor expresso em moeda corrente. A título de exemplo, o capital inicial subscrito e integralizado da concessionária CONCERT da primeira etapa era de R\$ 1.002.000,00 (um milhão e dois mil reais), correspondente, nesta data, a 20% (vinte por cento) do valor dos investimentos que a concessionária iria realizar na rodovia no primeiro exercício financeiro do contrato. Já no contrato da Fluminense, concessionária da segunda etapa de concessões, o valor do importe foi de R\$ 20.001.003,00 (vinte milhões, um mil e três reais) quando da assinatura do contrato, não se fazendo qualquer referência a percentual a ser investido no primeiro ano de concessão.

3.10.3. Nos contratos da terceira etapa houve a possibilidade de integralizar parte do capital social no ato da assinatura e de deixar o restante para integralizar até o final do primeiro ano concessão. Neste sentido, a Ecoponte que, na data de assinatura do contrato, integralizou R\$ 84.000.000,00 (oitenta e quatro milhões de reais) e o restante de R\$ 36.000.000,00 (trinta e seis milhões de reais) foi composto até o final do primeiro ano da concessão. Na quarta etapa, a concessionária Via Sul integralizou o total da capital social no ato da assinatura do contrato, no valor de R\$ 287.954.000,00 (duzentos e oitenta e sete milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil reais). Enquanto isso, o contrato da Dutra, quinta etapa, o capital social obrigatório da SPE a ser integralizado foi de R\$ 565.000.000,00 (quinhentos e sessenta e cinco milhões de reais) no ato da assinatura do contrato.

3.10.4. Assim sendo, nessa fase de discussão da elaboração normativa, aventou-se a possibilidade de redução do capital social das concessões ao longo do período do contrato. O artigo 1.082 do Código Civil permite a alteração do estatuto social

para a redução de capital social, se o mesmo se mostrar excessivo ao objeto da sociedade, conforme se aponta:

Art. 1.082. Pode a sociedade reduzir o capital, mediante a correspondente modificação do contrato:

I - depois de integralizado, se houver perdas irreparáveis;

II - se excessivo em relação ao objeto da sociedade.

3.10.5. Todavia, tem-se como controvertida a aplicação do citado instrumento, uma vez que este constitui elemento de Direito Privado, enquanto o contrato de concessão sujeita-se a normas de Direito Público. Sobre o assunto, o Parecer nº 26-3.4.1.122013/PF-ANTT/PGF/AGU, manifestou-se no seguinte sentido:

(...) em se tratando de sociedades anônimas, o que irá garantir a responsabilidade perante os credores da Concessionária, principalmente por ocasião da sua liquidação e extinção, é o capital social subscrito e integralizado, até porque todos os bens vinculados à concessão do serviço público rodoviário são inalienáveis, especialmente aqueles derivados dos investimentos realizados na rodovia - bens de uso comum do povo (art. 99, 1, do CCB) - que não poderão ser objeto de qualquer constrição judicial para o pagamento de dívidas da Concessionária e deverão ser revertidos ao Poder Concedente (§ 1 do art. 35, da Lei n. 8.987/1995).

3.10.6. Mas, como há redução significativa dos investimentos no final dos contratos, não havendo, por exemplo, inclusão de obras de gatilho, nos últimos cinco anos da concessão, cumpre discutir a utilidade de se reduzir esse capital, mantendo a segurança dos credores e Poder Público de que não haverá risco de dificuldade da concessionária para pagamento de dívidas.

3.11. **Gestão societária**

3.11.1. A Lei nº 10.233, de 2001, indica a regra para anuência a pedidos de transferência da titularidade das outorgas de concessão, conforme descrito:

Art. 30. É permitida a transferência da titularidade das outorgas de concessão ou permissão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo titular atenda aos requisitos a que se refere o art. 29.

3.11.2. No âmbito da ANTT, o tema foi recentemente regulamentado com o advento da publicação da Resolução nº 5.927, de 2 de março de 2021. Todavia, a resolução em questão não trata da possibilidade de mudança do controle societário das concessionárias por financiadores, sobretudo aquelas em crise, que necessitam, portanto, da garantia dos agentes financiadores do projeto concessionário, que concorrem para redução dos custos financeiros incidentes nas concessões.

3.11.3. Por sua vez, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, denominada "Lei de Permissões e Concessões", é bastante abrangente. Ela não distingue hipóteses de negócio gratuito ou oneroso, *inter vivos ou mortis causa* e ainda abrange situações de reorganização societária (fusão, cisão, incorporação), tais como permuta de participações societárias, doação, alienação onerosa. Até mesmo transferências involuntárias, tal como as provenientes de falecimento, são contidas no texto. Todavia, situação peculiar, que não se confunde com as figuras anteriores, que é a transferência do controle da concessionária aos agentes financiadores, também conhecida como cláusula *step-in-right* (significa o direito de substituir alguém no exercício de sua função), disciplinada no art. 27-A da Lei de Concessões, como a seguir destacado, deixa inúmeras situações que requerem regulamentação complementar:

Art. 27-A. Nas condições estabelecidas no contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

§ 1o Na hipótese prevista no caput, o poder concedente exigirá dos financiadores e dos garantidores que atendam às exigências de regularidade jurídica e fiscal, podendo alterar ou dispensar os demais requisitos previstos no inciso I do parágrafo único do art. 27.

§ 2o A assunção do controle ou da administração temporária autorizadas na forma do caput deste artigo não alterará as obrigações da concessionária e de seus controladores para com terceiros, poder concedente e usuários dos serviços públicos.

§ 3o Configura-se o controle da concessionária, para os fins dispostos no caput deste artigo, a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do [art. 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#).

§ 4o Configura-se a administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes:

I - indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela [Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#); ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades;

II - indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral;

III - exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no caput deste artigo;

IV - outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no caput deste artigo.

§ 5o A administração temporária autorizada na forma deste artigo não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados.

§ 6o O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária.

3.11.4. Dessa forma, os contratos de concessões rodoviária estabeleceram cláusulas de *step-in-right* possibilitando transferência do controle da empresa para financiadores ou garantidores quando a prestação do serviço estiver inadequada ou

quando o concessionário não estiver cumprindo fielmente as normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. Conforme exemplos que se seguem:

24.2 Em qualquer hipótese, a transferência da titularidade do controle societário da Concessionária está condicionada a prévia autorização da ANTT, sob pena de caducidade da Concessão, conforme disposto na Lei no 8.987/95 e na Lei no 10.233/01.

24.1 A transferência de controle da Concessionária não poderá ocorrer antes da conclusão das obras da Frente de Melhorias sob sua responsabilidade descritas no PER, ressalvada a hipótese de insolvência iminente por parte da Concessionária, desde que tal insolvência seja devidamente fundamentada. (Cf. Contrato Ecoponte)

25.1 A transferência do Controle da Concessionária está condicionada à prévia anuência da ANTT, sob pena de caducidade da Concessão, conforme disposto na Lei nº 8.987, de 1995, e na Lei nº 10.233, de 2001.

25.3 A Proponente vencedora não poderá retirar-se do Controle da Concessionária antes do atendimento aos requisitos previstos na subcláusula 18.1.1, ressalvada a hipótese de insolvência iminente por parte da Concessionária, desde que tal condição seja devidamente comprovada. (Cf. Contrato EcoVias do Araguaia)

25.1 A transferência do controle da Concessionária está condicionada a prévia anuência da ANTT, sob pena de caducidade da Concessão, conforme disposto na Lei no 8.987/95 e na Lei no 10.233/01.

25.3 A Proponente vencedora não poderá retirar-se do Controle da Concessionária antes do atendimento aos requisitos previstos na subcláusula 18.2.1, ressalvada a hipótese de insolvência por parte da Concessionária, desde que tal condição seja devidamente comprovada.(Cf. Contrato Dutra)

3.11.5. Dessa forma, é permitida ao poder Concedente anuir aos financiadores o exercício da administração da concessionária fim de sanear-la e, com isso, conseguir retomar pagamento das despesas financeiras do empreendimento. Ela tem como finalidade reforçar as garantias aos agentes financiadores do projeto concessionário, que concorre para redução dos custos financeiros incidentes. Quanto maior nível de garantias aos financiadores, tanto menor serão os custos incidentes sobre captação do capital.

3.11.6. Diferente da cessão da concessão da transferência do controle acionário da concessionária, na Lei nº 10.233/2001 se exige que os financiadores atendam às exigências de regularidade jurídica fiscal, podendo concedente dispensar ou modificar as exigências de qualificação técnica ou de qualificação econômico-financeira (art. 27-A, §1º). Essa dispensa faz sentido, uma vez que *step-in-right* não se caracteriza como uma transferência ordinária da concessão, mas, sim, uma hipótese de cessão de controle para pessoa determinada, que titulariza condição de financiador do projeto e deve ser usada como medida última, tendo em vista que a referida intervenção só é justificada nas situações de descumprimento grave do contrato, já que para sanar pequenas irregularidades as entidades financeiras dispõem de outros instrumentos escalonados por ordem de gravidade.

3.11.7. Contudo, o direito de assunção de controle cria uma opção ao financiador, e não um dever. Ou seja, não é obrigatoriedade do exercício desse direito para tomar para si a responsabilidade pela prestação do serviço. Trata-se, portanto, de oferecer ao financiador uma garantia, consistente no direito de eventualmente assumir o controle da SPE e, por conseguinte, do negócio, com o intuito de assegurar a continuidade da concessão e o recebimento de seu crédito. Daí ser, portanto, uma opção regulatória, o desenvolvimento de mecanismos de estímulo a estes financiadores com vistas a continuidade do serviço. Caso contrário, às concessões em crise resta reduzidas opções regulatórias não eficientes ou radicais tais como TAC, relicitação, caducidade.

3.11.8. São pouco efetivas as opções regulatórias (TAC, relicitação, caducidade) para intervenção do regulador nas concessões em crise. Duas delas implicam extinção da concessão, e conseqüentemente interrupção na execução do serviço. Já o TAC tem suas limitações regulatórias estabelecidas na Resolução nº 5.823, tornando-o insuficiente para o enfrentamento dos problemas mais agudos. Isso acarreta opções sub-ótimas, por parte da ANTT, quando as concessões apresentam problemas financeiros ou de gestão, como é o caso do encerramento da concessão. A Resolução nº 5.927/2021 trata da troca de controle acionário como uma operação tipicamente privada, sem tratá-la como possível solução para um problema de execução do contrato de concessão. Dessa forma, o RCR3 prevê um caminho alternativo, menos gravoso, que é uma solução de mercado. A ideia é fazer a troca de controle, apresentando alguns incentivos, por meio de flexibilidades contratuais, para o interessado pela concessão, como forma de manter a continuidade do serviços, sem ruptura contratual.

3.12. Financiamento e relação com financiadores

3.12.1. A Lei Federal nº 8.987/1995 prevê nos artigos 28 e 31 a hipótese de constituição de garantias dos direitos emergentes da concessão na contratação de financiamentos, desde que não haja comprometimento da operacionalização e continuidade da prestação do serviço. Segundo a citada lei, incube à concessionária de rodovia e ferrovia federal concedidas o encargo de captar, aplicar e gerir recursos financeiros necessários à prestação do serviço, *in verbis*:

Art. 28. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.

(...)

Art. 31. Incumbe à concessionária: (...)

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

3.12.2. Sobre o assunto, os contratos de concessão estabelecem de forma genérica como proceder a cessão de bens e direitos das concessões em garantia dos financiamentos. A análise de anuência prévia de financiamento circunscreve-se a

analisar alguns documentos, conforme consta do Manual de Procedimentos de Análise de Anuência Prévia em Financiamentos Contratados por Concessionárias de Rodovias e Ferrovias Federais, aprovado por meio da Deliberação nº 852, de 16 de outubro de 2018. Assim sendo, restou o questionamento se essa análise feita pela ANTT não poderia ser dispensada, considerando a relação entre a redução do fardo administrativo e o ganho em segurança jurídica ocasionado pela análise feita pela ANTT. Some-se a isto o risco de responsabilização da Agência, que pode responder como corresponsável pelo empréstimo. Há porém o entendimento de que a análise jurídica dos bancos cobre todas as possibilidades de risco de inadimplência da concessionária. Dessa forma, é necessário apenas avaliar um possível comprometimento da continuidade, a qualidade do serviço público concedido. Nessas avaliações o banco analisa a capacidade de pagamento da concessionária, mas a ANTT precisa avaliar o risco de o banco executar a garantia.

3.12.3. Não é possível dar em garantia ativo rodoviário, mas quanto à receita futura, não há objeções, desde que não comprometa a concessão. Todavia, conforme o citado manual, hoje a tarefa é feita pelas concessionárias apenas quando há bens em garantia que pode comprometer a concessão, que é feita análise pela ANTT, dado que trata-se de relação privada que Agência não tem tanta ingerência.

3.12.4. Ainda sobre a relação das concessionárias com financiadores vem à tona questões referentes a transparência das informações de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento. Nota-se neste relação certa assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões, evidenciada por ausência regulamentar com maior exigência de transparência. Como consequência, tem-se um cenário de ausência de previsibilidade sobre a gestão da concessão e condição de solvência dos financiamentos tomados. Situação que requer empenho por parte da ANTT na busca por soluções que venham a dirimir ocorrências de instalação de situação grave, a ponto de submeter as relações entre concessionárias e seus financiadores à endividamentos que podem culminar em pedidos de recuperação extrajudicial ou judicial.

3.13. **Garantias de execução de contrato**

3.13.1. O Acórdão 1096/2019 do TCU apontou a necessidade de aprimoramento do procedimento de cobrança e execução de garantia da ANTT. No texto, o Ministro Relator reconheceu a complexidade da questão de acionamento de garantias, por envolverem aspectos que transcendem as atribuições regulatórias da ANTT e que deviam ser melhor estudados antes de se proferir uma determinação e, por esse motivo, concluiu mais adequada a apresentação do plano de ação contemplando medidas para aprimoramento do uso do instrumento.

3.13.2. Atualmente a SUROD está executando as medidas cabíveis para aprimorar os procedimentos de cobrança e de execução destes créditos e acionamento da garantia. Todavia, há ainda pontos passíveis de muita divergência interpretativa, a exemplo do respectivo fato gerador, da identificação do garantidor obrigado e do momento adequado para comunicação da expectativa e ocorrência do sinistro. Essas questões ainda exigem amadurecimento por parte dessa agência.

3.13.3. Não obstante às dificuldades apontadas, a SUROD tem utilizado alguns instrumentos para tratar de cada inexecução contratual relacionada a investimentos, considerando a situação de cada concessionária no caso concreto, inclusive com abertura de processo de caducidade.

3.13.4. Contudo, apresenta-se como hipótese que o problema pode ser enfrentado, dispensando o uso dessas garantias, fazendo uso de outros meios razoáveis e impositivos para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias restando para isso melhorar os procedimentos de gerenciamento do fluxo de caixa das concessionárias e a instituição do mecanismo de contas da concessão.

3.14. **Trabalhos iniciais e recuperação**

3.14.1. Num cenário de deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação e de modelagens contratuais mau balanceadas, com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento a urgência de adequação de infraestrutura é sempre uma realidade a ser enfrentada. Nesta fase, sem exaurir o tema, há basicamente quatro situações contratuais possíveis que se distinguem:

- (1) quando a concessionária assume sistema rodoviário que não era concedido e terá que cumprir com a totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais para que, posteriormente, com a anuência da ANTT, possa cobrar a tarifa de pedágio;
- (2) quando a concessionária assume sistema rodoviário que não era concedido e a cobrança da tarifa de pedágio se dará antes do término da execução totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais, conforme o escopo de entregas previsto no PER e no Contrato de Concessão;
- (3) quando a concessionária assume sistema rodoviário que era concedido e, logo na assunção, inicia a cobrança de pedágio em praças existentes; com obrigações da fase de trabalhos iniciais a serem cumpridas à posteriori, sem a implantação de novas praças de arrecadação, conforme cronograma estabelecido no PER e
- (4) quando a concessionária assume sistema rodoviário que era concedido e, logo na assunção, inicia a cobrança de pedágio em praças existentes; com obrigações da fase de trabalhos iniciais a serem cumpridas à posteriori, com a implantação de novas praças de arrecadação, conforme cronograma estabelecido no PER.

3.14.2. Quando se confronta tais situações com os recentes Editais de Concessão Rodoviária circunscritos à ANTT, verifica-se que o único instrumento de incentivo existente e efetivo para que a concessionária conclua as obrigações da fase de trabalhos iniciais é a vinculação do início da cobrança da tarifa de pedágio ao cumprimento dos encargos expressos no Contrato de Concessão para a fase em questão. Ora, para os casos em que, posteriormente ao início da cobrança, resta serviços e obras por fazer corre-se o risco do não cumprimento por parte da concessionária. Diante deste cenário vê-se a necessidade de estabelecer forma de incentivo ao permitir às concessionárias auferirem os ganhos decorrentes da antecipação do recebimento das receitas tarifárias, quando atestado o atendimento às obrigações ou a ela atribuir o ônus da não arrecadação em virtude da postergação do cumprimento das obrigações da fase em questão.

3.15. **Verbas contratuais**

3.15.1. Os contratos de concessão estabeleceram valores designados como verbas contratuais para serem investidos em fiscalização, segurança do trânsito, recursos de desenvolvimento tecnológico, desapropriação. Cada contrato apresenta diferentes tipos de verbas. Além disso, não há nestes contratos maiores detalhamentos sobre o uso destes valores, também não há proceduralização da ANTT para isso, exceto no caso da Resolução ANTT nº 483/2004, que dispõe sobre a aplicação dos recursos tarifários das concessões rodoviárias no desenvolvimento tecnológico na área de engenharia rodoviária.

3.15.2. Em alguns casos, o uso da verba se tornou cada vez mais escasso, retornando sempre para modicidade tarifária ou com utilização esparsa e certa dificuldade para prestação das contas. Isso leva à necessidade de repensar o uso dessas verbas, seus valores, destinação e forma de prestação de contas.

3.16. **Fluxo de recursos da concessão**

3.16.1. Uma das questões relevantes identificadas nos estudo do RCR 3 foi a ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios). Essa falha institucional causada por regime orçamentário rígido na gestão dos recursos que ingressam no caixa único da União e pela ausência de controle pela ANTT sobre as contas privadas da concessionária gera dificuldade para a cobrança das multas decorrentes dos autos de infrações lavrados pela Agência e inexistência de liquidez do Poder Concedente. para fazer reequilíbrios, o que induz o uso do mecanismo tarifário. Diante deste cenário, aventa-se a hipótese desenvolvimento de mecanismo de contas a ser implantado nas concessões.

3.16.2. Esse mecanismo é um método de trabalho que está sendo atualmente exigido nas novas modelagens de edital dos contratos de concessão rodoviárias. Ele consiste um conjunto de contas relacionadas ao contrato, incluindo a “conta centralizadora”, as “contas da concessão” (“conta de ajuste” e “conta de retenção”), a “conta de livre movimentação”, além da “conta de aporte” e tem como finalidade garantir a sustentabilidade econômico-financeira da concessão e permitir a destinação de recursos no interesse do sistema rodoviário, mitigando possíveis riscos da concessão. Para permitir a compensação de eventos relacionados a esses riscos, é permitido o acúmulo de valores a serem depositados pela concessionária em contas bancárias específicas, formando uma reserva de contingência destinada a possíveis eventos de compensação. A mitigação de riscos reduz o espaço para a tentativa de renegociações do contrato durante o longo prazo da concessão.

3.17. **Estrutura tarifária**

3.17.1. Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores, incluindo incentivo a utilização de receitas não tarifárias, somado à falta de clareza dos mecanismos de reajuste e revisão contratuais e de práticas regulatórias de incentivo é o foco do problema a ser enfrentado. Neste cenário, a situação se desdobra em situações de aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis; ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para determinação da tarifa; ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores; para tratar a situação do ponto de vista da organização interna na ANTT; ou pensando de forma conjuntural, cita-se como problema o modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas, que não permitem pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura. A todo esse cenário soma-se a falta de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão.

3.17.2. Neste contexto, é preciso considerar que os princípios basilares dos contratos de concessão, que é o do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e da prestação serviço adequado para serem colocados em prática apresentam consistentes às dificuldades que extrapola o regime legal em vigor e o tratamento usualmente dado ao assunto pela doutrina jurídica. A superação desse quadro depende de um olhar atento para os aspectos econômicos inerentes à matéria e à abertura de mais espaço de negociação entre as partes. Dessa forma, a ausência de mecanismos regulatórios para identificar, de forma objetiva, perfis de estratégias e comportamentos das concessionárias, que possibilitassem à ANTT agir de forma responsiva, conforme esses perfis, somada a falta de diretriz de política tarifária única e também à cobrança provenientes de diversos órgãos do governo e da sociedade em geral, corroboraram para o surgimento no âmbito da ANTT, de uma profusão de normas sobre o tema, abrangendo disposições contratuais e resoluções da ANTT, que pouco têm contribuído para o devido tratamento dos contratos no aspecto em discussão.

3.17.3. Assim sendo, resta cogente repensar a estrutura regulatória de forma a criar estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.

4. ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

Foram identificados os seguintes atores, diretamente afetados pela ação regulatória proposta: Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; concessionárias de rodovias federais; financiadores; e usuários.

4.1. Com efeito, a proposta normativa tem relação com o cotidiano das ações da ANTT e das concessionárias, por tratar das questões mais sensíveis dos contratos que concessão que é a gestão econômico-financeira. Isso porque a garantia do equilíbrio econômico-financeiro é o fator essencial para a atração de investimentos em infraestrutura, bem como para viabilidade das concessões.

4.2. Os contratos de concessão de infraestrutura rodoviária são de longo prazo. Devido ao grande horizonte de tempo, é muito difícil, pode-se dizer até impossível, de se antecipar todas as contingências e intercorrências que podem surgir durante a vigência desses contratos. Considerando que estes deverão sofrer mutações ao longo do tempo para acomodar, não somente mudanças nas condições da prestação do serviço em si, como também de choques macroeconômicos e alterações na legislação ou parâmetros regulatórios.

4.3. Essas alterações contratuais são feitas por negociação entre a ANTT e as concessionárias, por meio de ritos administrativos previstos em lei. Porém, nem sempre consegue-se atingir o objetivo fundamental de garantir equilíbrio econômico-financeiro às partes e a qualidade do serviço prestado em tempo adequado, a todos os partícipes do processo. Os processos de revisão tarifária, a despeito de existência de publicidade de todos os atos administrativos, ainda carecem de melhor atenção, necessitando ainda de mais eficiência e efetividade. As incertezas trazidas pela forma atual de interação entre as partes, provocam excesso de judicialização, o que muitas vezes afeta negativamente o trabalho da Agência, bem como repercute danosamente sobre a confiança dos financiadores. Dessa forma, torna-se imperativa a necessidade de mudanças normativas.

4.4. Neste íterim, destaca-se a vulnerabilidade dos usuários das rodovias, que precisa ser levada em consideração, tanto do ponto de vista da segurança no tráfego nas estradas, quanto no que diz respeito aos seus custos para utilização do sistema rodoviário. Questões como estas serão levadas em consideração no normativo em estudo.

5. BASE LEGAL

5.1. A presente norma tem por escopo principal a consolidação de regras relativas à gestão financeira dos contratos de concessão, celebrados no âmbito do Programa Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE). Parte expressiva de seu conteúdo se refere à positivação de cláusulas contratuais. Todavia, um extenso arcabouço regulatório vigente na ANTT deverá ser consolidado. Dessa forma, tem-se como expectativa que os próximos contratos venham a ser mais compactos baseando-se neste normativo e haja expressiva redução de normas tratando do assunto da gestão econômico-financeira dos contratos de concessões rodoviárias.

5.1.1. Da relação de normas que podem ser alteradas ou revogadas em razão do tema em estudo, destacam-se:

a) Resolução ANTT nº 2.555, de 14 de fevereiro de 2008, publicado no D.O.U., 18/02/2008 - Seção 1 - que regulamenta a obrigação de prestar garantias de execução contratual no âmbito das concessões rodoviárias federais reguladas pela ANTT;

b) Resolução ANTT nº 2.680, de 29 de abril de 2008, publicado no D.O.U., 02/05/2008 - Seção 1- que regulamenta a obrigação de contratar apólices de seguros no âmbito das concessões rodoviárias federais reguladas pela ANTT;

c) Resolução ANTT nº 3.916, de 18 de outubro de 2012, publicada no D.O.U., 23/10/2012 - Seção 1- que dispõe sobre a isenção do pagamento da tarifa de pedágio para veículos do Corpo Diplomático e para veículos oficiais utilizados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, seus respectivos órgãos, departamentos, autarquias ou fundações públicas, no âmbito das rodovias federais concedidas pela União, reguladas pela ANTT;

d) Resolução ANTT nº 5.016, de 18 de fevereiro de 2016, publicada no D.O.U., 22/02/2016 - Seção 1- que altera a Resolução ANTT nº 3.916, de 18 de outubro de 2012;

e) Resolução ANTT nº 2.552, de 14 de fevereiro de 2008, publicada no D.O.U., 18/02/2008 - Seção 1, que dispõe sobre a captação de receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT;

f) Resolução ANTT nº 483, de 24 de março de 2004, publicado no D.O.U., 29/03/2004, que dispõe sobre a aplicação dos recursos tarifários das concessões rodoviárias no desenvolvimento tecnológico na área de engenharia rodoviária - RDT;

g) Resolução ANTT nº 218, de 28 de maio de 2003, publicada no D.O.U., 06/06/2003, que dispõe sobre o recolhimento das taxas de fiscalização pelas concessionárias de rodovias federais, a que se refere o art. 1º da Resolução nº 013/02, de 16.05.2002;

h) Resolução nº 4.281, de 17 de fevereiro de 2014, publicada no D.O.U., 19/02/2014 - Seção 1 - que dispõe sobre as normas para a padronização, implementação e operação do sistema de Arrecadação Eletrônica de Pedágio nas rodovias federais reguladas pela ANTT.

5.2. Base legal que estabelece a competência da Agência para agir sobre os problemas indicados

5.2.1. Inicialmente, vale destacar que o tema "Regulamento de Concessões Rodoviárias" consta da Agenda Regulatória da ANTT 2021/2023, consoante Deliberação nº 529, publicado no Diário Oficial da União nº 224, de 22 de dezembro de 2020, Seção 1, pág. 56. Consoante NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUOD/DIR (4883631), itens 4.27 a 4.30, a presente iniciativa cuida da manutenção do equilíbrio contratual durante toda a gestão privada do serviço público e da modicidade tarifária, agregando temas tais como: fontes de receitas tarifárias e receitas extraordinárias (art. 11, Lei nº 8.987/1995), seguros e garantias de execução contratual, métodos de equilíbrio econômico-financeiro, fatores de reequilíbrio, reajuste e revisões, financiamentos, negócios com partes relacionadas, tarifa, cobrança de pedágio, capital social, verbas da concessão dentre outros, representando, assim, a quinta parte do projeto de elaboração do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR 5).

5.2.2. Da leitura da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, verifica-se a competência da ANTT para a regulamentação do assunto, nos termos do art. 20, II c/c 22, II, e 24, IV, da Lei nº 10.233/2001. Veja:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

(...)

V – a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;

(...)

Art. 24. Cabe a ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(..)

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos a exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como a prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

5.2.3. Ressalta-se ainda a competência da SUOD para proceder ao desenvolvimento e proposta de minuta de resolução quanto a adequação dos aspectos regulatórios nela contidos, em função de suas atribuições regimentais de consolidar, harmonizar e uniformizar todas as propostas de resoluções, conforme preconiza o art. 38, incisos I e XII, da Resolução ANTT nº 5.888, de 12 de maio de 2020:

Art. 38. A Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária compete:

I - promover a regulamentação da infraestrutura rodoviária federal outorgada;

(..)

XII - avaliar e sugerir a direção da ANTT regulamentações específicas que propiciem o desenvolvimento dos serviços e o melhor atendimento das necessidades de movimentação de bens e pessoas na infraestrutura rodoviária concedida;

5.2.4. Seguindo esta linha, o art. 6º da Portaria SUOD nº 64, de 11 de agosto de 2020 indicou para a Gerência de Regulação Rodoviária (GERER) a atribuição de monitoramento dos contratos de concessões e a elaboração de instrumentos regulatórios no âmbito da exploração da infraestrutura rodoviária. Destarte, é clara a competência da ANTT sobre a temática sob discussão, assim como da SUOD para preparar a proposição normativa, cabendo à GERER a elaboração das peças técnicas e sugestão ao Sr. Superintendente.

5.2.5. Há de se mencionar que, apesar do papel do Ministério da Infraestrutura nas concessões rodoviárias federais, a presente alteração não depende daquela órgão, não obstante esteja sendo realizada com o estrito alinhamento aos preceitos por ele perpetuados. Diante disso, as ações da ANTT na correção dos problemas enumerados não devem gerar conflitos com outras instituições ou mesmo agentes privados, desde que respeitados os trâmites da participação social dispostos.

5.2.6. Expostas estas considerações, passa-se a elencar os objetivos que se pretende alcançar.

6. OBJETIVOS

6.1. Como descrito anteriormente, da análise mais ampla do impacto regulamentar sobre o setor de concessões de rodovias no Brasil, verificou-se a necessidade do estabelecimento de um marco regulatório estável, que pudesse ser atualizado unilateralmente e que veiculasse por conteúdo, as regras gerais das concessões de rodovias. Desse modo, com o advento da elaboração do Regulamento das Concessões Rodoviárias, aqui destaca-se a terceira fase dessa norma, além desse aspecto geral, dá-se ênfase na necessidade de desenvolver mecanismos de flexibilização regulatória com objetivo de fomentar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões rodoviárias no Brasil, com vistas a melhoria da eficiência na gestão das rodovias ao longo do período da concessão.

6.2. Todavia, do ponto de vista mais pragmático, a reforma regulatória ora proposta possui um conjunto de objetivos específicos e a serem trilhados, conforme se destaca a seguir. Para melhor entendimento do leitor, esses objetivos serão tabelados ao lado dos problemas regulatórios apresentados. Antes, porém, é importante destacar sobre os objetivos a serem descritos, que o principal esforço do RCR3 é criar um arcabouço regulatório moderno, que respeite as características da infraestrutura e das operações necessárias, ser menos prescritivo; ser responsivo e mais focados nos resultados. Nota-se, portanto, que filosoficamente, se tem como objetivo mudar exatamente a natureza e o formato institucional da regulação sobre gestão econômico-financeira dos contratos. Não se trata de buscar um esforço de uniformização de visões, pois seria um ideal de difícil concretização; o pressuposto é, ao contrário, a flexibilidade, da busca de um conjunto coerente, conciso, de princípios gerais e estratégicos, que enquadre todas as iniciativas da gestão econômico-financeira dos contratos, aliada a regras claras sobre obrigações das concessionárias de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administrativo da regulação.

6.3. Tem-se aqui, portanto, o ideal de se estruturar um conjunto de regras que possam garantir a estabilidade de regras operacionais; transparência de procedimentos e de informações; esforços para melhoria dos serviços prestados; justiça tarifária; promoção da competição no mercado; redução de barreiras econômicas com consequentes benefícios ao consumidor. Nesse contexto, e com o intuito de maximizar a possibilidade de alcançar esses atributos, deve-se primar para evitar o poder excessivo da burocracia; a captura ideológica e os conflitos com os interesses legítimos do mercado.

Tabela 2 - Objetivos específicos almeçados pela reforma regulatória

Assunto	Problema principal	Objetivos
1. Capital social	Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados.	Desmobilizar capital próprio, reduzir de custos com capital de terceiros, prejuízos à concessão e valor das tarifas.
2. Gestão societária	Pouco aproveitamento de ferramentas de gestão societária como possibilidade de restabelecimento de concessões em crise, em contraposição à extinção contratual.	Permitir trocas de controle, bem como administração temporária para financiadores, apresentando alguns incentivos, por meio de flexibilidades contratuais, para o interessado pela concessão, como forma de manter a continuidade dos serviços, sem ruptura contratual e maiores prejuízos aos usuários.
3. Financiamento e relação com financiadores	Ausência de transparência nas informações sobre a concessão de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento.	Evitar que situação grave se instale a ponto de submeter as relações entre concessionários e seus financiadores endividamento, pedidos de recuperação extrajudicial ou judicial.
4. Garantias de execução de contrato	Dificuldade na execução de garantias	Assegurar o cumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias por meio de procedimentos de gerenciamento do fluxo de caixa das concessionárias e a instituição do mecanismo de contas da concessão, dispensando o uso das garantias.
5. Trabalhos iniciais e recuperação	Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento	Incentivar as concessionárias anteciparem o cumprimento das obrigações iniciais por meio da antecipação do recebimento das receitas tarifárias, quando atestado o atendimento às obrigações ou a ela atribuir o ônus da não arrecadação em virtude da postergação do cumprimento das obrigações da fase em questão.
6. Verbas contratuais	Inutilização ou utilização inadequada das verbas contratuais e dificuldade de prestação de contas	Permitir a devida utilização das verbas da concessão de forma que interesse à concessão, mas principalmente aos usuários, dando assim, maior eficiência, principalmente para as prestações de contas.
7. Fluxo de recursos da concessão	Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios).	Garantir a sustentabilidade econômico-financeira da concessão e permitir a destinação de recursos no interesse do sistema rodoviário, mitigando possíveis riscos da concessão
8. Estrutura tarifária	Aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis.	Crear estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de

<p>Ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para determinação da tarifa.</p> <p>Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores.</p> <p>Modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas não permitem pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura.</p> <p>Ausência de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão</p>	<p>receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.</p>
---	--

Fonte: Elaboração própria

7. POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS IMPACTOS

7.1. Inicialmente é válido mencionar a recomendação do documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, da ANTT, acerca da quantidade e descrição das possíveis alternativas de ação:

Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes.

7.2. Assim, as alternativas levantadas foram descritas na *Tabela 03 - Alternativas de ação regulatória e seus impactos*, que apresenta duas ou mais opções para cada problema descrito no Item 3 deste documento e logo abaixo apresenta alguns argumentos a respeito da alternativa de ação mais indicada.

Tabela 03 - Alternativas de ação regulatória e seus impactos

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
1. Capital social	Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados.	1 - Manter a exigência da manutenção do capital integralizado, conforme as regras dos atuais contratos	A manutenção do status regulatório atual não exigirá empenho para propor mudança (baixo fardo de trabalho). Proporciona maiores garantias de que, ao final da concessão, não será chamado a honrar dívidas da Concessionária.	Aumento nos valores de taxas de financiamento	Garantir a responsabilidade perante os credores da Concessionária, principalmente por ocasião da sua liquidação e extinção	Preço de tarifa mais alto do que o necessário
		2 - Regular o assunto, diminuindo o valor do capital social proporcionalmente à projeção da receita a ser auferida pela concessionária	Necessidade de revisão dos contratos, com possibilidade de alto índice de rejeição da proposta	Redução do fardo financeiro e possibilidade de remanejamento de recursos para outros setores da concessão	Menor risco de desonra a contratos de financiamento por parte das concessionárias, tendo, portanto, redução de risco dos financiamentos.	Possibilidade de ter acesso a tarifas mais justas

Sobre o tema do **capital social** entende-se que a melhor alternativa regulatória para o momento é a nº 2, isto é, regular o assunto no sentido de diminuir paulatinamente valor do capital social proporcionalmente à projeção da receita a ser auferida pela concessionária contemplando a remuneração do valor previsto para os investimentos (capex), despesas (opex) e o retorno do negócio (TIR) nos valores de 5% no momento de maior reembolso de recursos; 2,5% na fase de recuperação e manutenção e 1,5% nos últimos três anos.

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
2. Gestão societária	Poucas opções para reestabelecimento de concessões em crise	1 - Não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, inclusive sem regulamentação do <i>step-in</i>	Inviabiliza ou dificulta a operacionalização de preceito legal, tendo como consequência a possibilidade de denegar continuidade da concessão, exigindo a realização de nova concessão, com grau de incerteza de sucesso ainda maior. A capacidade de desempenhar satisfatoriamente o serviço concedido pode ficar bastante minimizadas em algumas situações.	Amplia risco de TAC, relicitação, caducidade da concessão e amplia a capacidade da concessionária desistir do negócio.	Dificulta aos financiadores a oportunidade de continuidade do empreendimento, exigindo que seja feita a execução imediata de garantias obtida pelo financiamento, em caso de dificuldade financeira dos concessionários.	Risco grande de ter o serviço degradado
		2 - Regularizar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o <i>step-in</i> , sem apresentar medidas de incentivo.	Amplia a capacidade de manutenção da concessão, mantendo a prestação do serviço ao usuário. Não reduz o direito da ANTT de intervir ou retomar – por caducidade ou, mesmo, encampação – a prestação do serviço concedido, seja antes ou depois do momento de exercício do direito de assunção de controle Amplia a garantia da ANTT da prestação do serviço. Poderá de fiscalizar a atuação do novo controlador, com vistas a evitar que esse instrumento seja utilizado apenas com o fim de minimizar eventuais perdas do financiador, sem proporcionar recuperação financeira da SPE ou do nível dos serviços prestados.	Ajudar a destravar investimentos no setor e assim superar gargalos da logística brasileira e manutenção de concessões existentes com dificuldades financeiras. Poderá ter o financiamento desonerado, uma vez que o custo do financiamento é componente do custo total do serviço e, na medida em que a previsão do direito de assunção de controle permita reduzir as taxas exigidas pelo financiador poderá também ter redução proporcional do custo dos serviços concedidos. Sua estrutura – bens, tecnologia, recursos humanos etc., não se altera com a mudança de controle, além do que seus direitos e obrigações permanecem	Reforça as garantias aos agentes financiadores do projeto concessionário e assegurar a continuidade da concessão e o recebimento de seu crédito, tendo em vista que pode evitar a falência da concessão ou a rescisão do contrato com o Poder Público por inadimplemento	Risco reduzido de ter o serviço degradado

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
				válidos e exigíveis		
		3 - Regularizar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o <i>step-in</i> e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão	Reduz a chance de operacionalizar o <i>step-in</i> , pois os financiadores podem achar que não é vantajoso	Reduz a chance de ajuda que financiadores podem oferecer às concessões com dificuldades financeiras.	Baixa possibilidade de adesão ao financiador ao controle da concessão, tendo em vista que o <i>step-in</i> é opção ao financiador, e não um dever.	Risco reduzido de ter o serviço degradado

Neste item referente à **gestão societária** entende-se como mais pertinente a opção 3, que prevê a ampliação de possibilidades de transferência de controle societário e apresentando formas de incentivar outros atores do mercado, incluindo financiadores, por meio de flexibilização de algumas medidas regulatórias. Essa possibilidade teria como objetivo ampliar as possibilidades de manutenção de concessões em crise.

3. Financiamento e relação com financiadores	Ausência de transparência na relação das concessionárias com os financiadores	1 - Não alterar a regulamento vigente sobre o assunto	Demonstra pouca transparência em relação a informações de interesse social	Pode agir de forma anticompetitiva dada a possibilidade de restrição de importantes informações da concessão	Dificuldade de compreender a real situação econômico-financeira da concessão, optando por não investir neste mercado	Sem impacto direto
		2 - Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informações	Aumento da possibilidade de transparência de informações sobre a concessão, mas de forma controlada pelos instrumentos de cooperação	Aumento da possibilidade de transparência de informações sobre a concessão, mas de forma controlada pelos instrumentos de cooperação	Melhoria do nível de acesso às informações da concessão	
		3 - Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores	Maior necessidade de justificar informações tanto para financiadores, quanto para a sociedade em geral	Risco de ter suas estratégias de negócio difundidas, causando com isso algum tipo de prejuízo	Mais segurança para investir no mercado	

A alternativa de ação mais indicada no item referente a **financiamento e relação com financiadores** é a nº 2. Cabe esclarecer que informações econômico-financeiras, cronogramas de execução de obras e serviços, processos administrativos para aplicação de penalidades e para extinção do contrato de concessão poderão compor o rol dessas informações intercambiáveis. Neste íterim, cabe lembrar que o princípio da transparência é sempre a regra a ser seguida, sobretudo por tratar-se as concessões rodoviárias de ativo de interesse público, trata-se nos termos do presente estudo, de regulamentar como intercambiar essas informações de forma de manter o ambiente de negócio das concessões de forma saudável e o acesso das informações disponíveis a quem interessar sem que isso acarrete dificuldades de gestão para as concessionárias e ANTT.

4. Garantias de execução de contrato	Dificuldade de execução das garantias	1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias	Continua com dificuldade de execução de garantias	Dificulta a execução das garantias, judicializa os processos. Otimiza seus lucros	Mantém opções de garantias com valores mais baixos, contando com dificuldade do poder público de executá-las.	Sem impacto direto
--------------------------------------	---------------------------------------	---	---	---	---	--------------------

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
		2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento	Melhora a possibilidade de executar garantia Incentiva as concessionárias a melhorarem a conformidade.	Poderá ter mais dificuldade de acesso a garantias.	Poderá aumentar valores ou diminuir oferta de garantias	
		3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres	Acesso facilitado aos recursos das contas vinculadas, reduzindo, portanto, o custo regulatório. Ônus de realizar devidamente os cálculos de valores (limitação % do faturamento) a serem destinados às contas vinculadas e de apresentar destinação desses recursos.	Pode ter resistência ao modelo de contas.	Não precisará ser acionado, podendo com isso criar formas de garantia de mais fácil execução.	
		4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual.	Ônus de realizar devidamente os cálculos de valores (limitação % do faturamento) a serem investidos em modicidade tarifária.	Risco de degradação de serviço e desequilíbrio econômico-financeiro, caso não haja devidos cálculos pela ANTT	Não precisará ser acionado, podendo com isso criar formas de garantia de mais fácil execução.	

Para o item de garantias a alternativa indicada é a nº 2. Nota-se a necessidade de alteração de procedimentos da ANTT para minimizar possíveis dificuldades com a execução das garantias, visto que não se vislumbra respaldo jurídico para abarcar as hipóteses nºs 3 e 4 acima apresentadas.

5. Incentivos	Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento	1. Não alterar a regra atual				
		2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação				
		3. Alterar a norma para solidificar a forma de incentivo e buscar meios sanar os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais.		Poderão se planejar melhor para sanar na totalidade os encargos iniciais do contrato de concessão. De outra forma, ficará a seu encargo arcar com metade das receitas tarifárias auferidas, as		

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
				quais serão revertida à modicidade tarifária na revisão ordinária subsequente, mediante aplicação de Fator C, sem prejuízo da aplicação de desconto de reequilíbrio		
<p>No caso dos trabalhos iniciais e recuperação, indica-se como a alternativa mais adequada a nº xxx, ao permitir às concessionárias auferirem os ganhos decorrentes da antecipação do recebimento das receitas tarifárias, quando atestado o atendimento às obrigações dos Trabalhos Iniciais, e em contrapartida, atribuir a ela o ônus da não arrecadação em virtude da postergação do cumprimento das obrigações da fase em questão.</p>						
6. Verbas contratuais	Inviabilidade de uso da maior parte dos recursos previsto nos contratos	1 - Não regulamentar o assunto	Dificuldade de gerenciamento das verbas da concessão	Não utilização das verbas da concessão	Sem impactos diretos	Redução de tarifas em razão da necessidade reversão de valores pagos, mas possibilidade de serviços de mais baixa qualidade
		2 - Regularizar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos	Melhoria da possibilidade de gestão das verbas da concessão, mas com restrição de escopo para uso das verbas	Melhoria restrita no incentivo ao uso das verbas		Possibilidade de melhoria de serviços, decorrentes de estudos para melhorias tecnológicas, ações de educação e prevenção no trânsito
		3 - Regularizar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas	Melhoria da possibilidade de gestão das verbas da concessão com de ampliação de escopo e consequente aumento de temas e pessoas a serem abrangidas com os recursos dessas verbas	Melhoria no incentivo ao uso das verbas		
7. Fluxos de recursos da concessão	Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios).	1 – Não regulamentar o assunto	Dificuldade no controle de fluxos de recursos de interesses da concessão	Manutenção da atual situação dos fluxos de recursos das concessões, e possíveis frustrações já verificadas no passado	Dificuldade de conhecer os fluxos de recursos das concessões	Sem impacto direto
		2 – Regularizar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão	Melhoria nos controles de recursos da concessão, ampliando a possibilidade de sustentabilidade econômico-financeira da concessão e permitindo a	Ampliar a possibilidade de saúde financeira da concessão, por meio da permissão do acúmulo de valores a serem		Possibilidade de tornar os projetos de concessões mais atrativos para os agentes financiadores.

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
			destinação de recursos no interesse do sistema rodoviário, mitigando possíveis riscos da concessão	depositados pela concessionária em contas bancárias específicas, formando uma reserva de contingência destinada a possíveis eventos de compensação.		
<p>A alternativa sugerida para o item referente aos fluxos de recursos da concessão é a nº 2. Isso se justifica em razão da necessidade de se ampliar a quantidade de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios) e por consequência melhorar a gestão da Agência sobre os contratos de concessões rodoviárias. A mitigação de riscos que pode ser feita por meio do mecanismo de contas da concessão pode reduzir o espaço para a tentativa de renegociações do contrato durante o longo prazo da concessão.</p>						
8. Estrutura tarifária	Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores, incluindo incentivo a utilização de receitas não tarifárias, somado à falta de clareza dos mecanismos de reajuste e revisão contratuais e de práticas regulatórias de incentivo	1 - Manter a regulação atual	Mantêm a situação atual de confusão normativa que corrobora para a dificuldade de gestão econômico-financeira dos contratos e dificulta a ampliação do uso de receitas não tarifárias.	Insatisfação e incentivo a judicialização das decisões da ANTT em relação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, sem possibilidade de ampliação de receita e ampliação de lucros	Não tem estímulo para investir nas concessões rodoviárias	Possibilidade de pagar mais que o devido
		2 - Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo	Melhoria do modelo de gestão econômico-financeira dos contratos de concessão	Redução da insatisfação e judicialização das decisões da ANTT em relação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, mas sem possibilidade de ampliação de receita e ampliação de lucros	Redução de risco de recebimento de valores financiados	Possibilidade de ter tarifas mais justas
		3 - Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas	Incentiva à exploração destas oportunidades de negócio e melhora a possibilidade de gestão econômico-financeira dos contratos	Amplia o nível de incentivo para desenvolvimento de práticas comerciais mais modernas e conectadas com o mercado internacional	Aumento do nível de interesse no investimento no mercado de concessões rodoviárias	Tarifas mais justas e melhoria da qualidade dos serviços

Item	Problema	Alternativas	Impactos regulatórios			
			ANTT	Concessionárias	Financiadores	Usuários
		não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários				
A alternativa nº 3 que prevê alteração na regulação que trata especificamente das questões tarifárias, aqui entendidas no seu aspecto mais amplo, deve ser a percorrida. Cabe, porém esclarecer que a dimensão do problema referentes à questão da estrutura tarifária é bastante ampla de forma que documentos posteriores a esta AIR apresentará maiores detalhamentos sobre as opções regulatórias específicas para este tema.						

Fonte: Elaboração própria

7.3. Com efeito, deve ser considerado que a presente proposta será objeto de Processo de Participação e Controle Social.

7.4. Feitas essas considerações, passa-se as possíveis estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

8. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

8.1. Em geral, a consolidação das normas indicadas acima, em atenção ao disposto no Decreto nº 10.139/2019, já consubstanciam os principais impactos positivos da presente ação normativa. Na hipótese, essa atualização normativa é fundamental para a redução do fardo regulatório e desburocratização dos procedimentos junto à ANTT. Observe-se que as modificações específicas propostas, agem na mitigação de falhas regulatórias, de mercado e redução de riscos inaceitáveis. Por isso, as medidas vêm para trazer segurança jurídica e justiça tarifária, proporcionando ganhos econômicos e sociais.

8.2. Quanto à sua implementação, torna-se fundamental ponderar, deverá ser precedida de curso de capacitação para os servidores da Agência, bem como reuniões públicas com as concessionárias, para a melhor compreensão dos novos conceitos e facilidade de sua aplicação. Assim, coloca-se como fundamental que a área que capitaneou as discussões para a elaboração se disponha a trazer as ferramentas essenciais para que os envolvidos com a norma possa operá-la de forma mais intuitiva.

8.3. É importante mencionar que a norma seria imediatamente aplicável aos contratos de concessão celebrados após o seu prazo de *vacatio legis*. Em relação aos contratos em curso, deve se conceber prazo para a adaptação, que deve ocorrer mediante adesão por termo aditivo, considerando que a norma é plena, portanto, exigindo aquiescência com seus integrais termos, o que requererá tempo para as negociações, assinalando-se para 2023 a adesão completa das concessionárias.

8.4. As alternativas propostas se inserem em contextos de trabalho e sua fiscalização se realizará no bom andamento das novas rotinas. Logo, há de se prever norma de revisão no curto prazo (entre 3 e cinco anos) para que, caso alguma dessas dinâmicas não tenha seu regular funcionamento, seja adaptada para contexto mais favorável, o que engloba eventuais ajustes de organização internas que devem ocorrer para a execução das novas atividades.

8.5. Cumpre enfatizar que está entre os pressupostos da presente ação o desenvolvimento de sistemas informatizados que venham receber e organizar as informações enviadas pelas concessionárias, ao tempo e modo indicados pelo setor competente da ANTT. É fundamental que o novo arcabouço normativo das rodovias concedidas seja cercado de mecanismos de inteligência da informação para apoiar as ações estratégicas, táticas e operacionais.

8.6. Em outro contexto, considerando que ainda serão agregados aprimoramentos nesta AIR após a realização da reunião participativa, espera-se neste curso desenvolver indicadores de acompanhamento das regras propostas, que venham a mensurar sua eficiência e efetividade.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

9.1. Sendo o que se apresentava para o momento, esta é a AIR - Nível 1 que fundamenta a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3900/2022/GERER/SUOD/DIR (12061824), para encaminhar Reunião Participativa sobre a a regulamentação que ora se propõe. Será proposto cronograma para os debates, para que se possa aprofundar nos temas e aprimorar a minuta. Após as rodadas de debates que seguirão nas próximas etapas, tanto a minuta proposta como esta AIR serão atualizadas, para que possam espelhar os consensos, ainda que parciais, e os anseios dos agentes envolvidos com a presente revisão normativa.

9.2. É a manifestação técnica que se coloca, smj, à aprovação.

Maristela Souza de Araújo
Técnica Administrativa

Hildevana Meire da Silva Almeida
Coordenadora de Normas de Rodovias

De acordo, encaminhe-se para a chancela do Sr. SUROD

Fernando Barbelli Feitosa
Gerente de Regulação Rodoviária

De acordo,

Roger da Silva Pêgas
Superintendente de Infraestrutura Rodoviária

Brasília, 29 de julho de 2022.

ANEXO - FARDO REGULATÓRIO

OBJETO

1. Em atendimento à Resolução nº 5.874/2020, de 10 de março de 2020, a qual institui a Política de Redução do Fardo Regulatório no âmbito da ANTT, a presente Nota Técnica tem o objetivo calcular a estimativa de redução de fardo regulatório em relação aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão.

INTRODUÇÃO

2. No dia 10 de março de 2020, foi estabelecida a Política de Redução do Fardo Regulatório - PRFR no âmbito da ANTT, por meio da Resolução nº 5.874, de 2020, cujos princípios e objetivos podem ser destacados abaixo:

(...)

Parágrafo único. A PRFR observará aos seguintes princípios:

III - os ganhos sociais oriundos da medida de redução do fardo regulatório;

(...)

V - a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que potencializem a eficiência, eficácia e efetividade na administração pública.

Art. 2º A PRFR tem por objetivo fortalecer as boas práticas regulatórias baseadas em evidências, mediante a eliminação de fardos regulatórios desnecessários impostos aos agentes econômicos e aos usuários, oriundos de normas e de procedimento regulatórios da ANTT."

3. Também na Resolução é feita a definição do termo fardo regulatório e a forma de apresentação das ações regulatórias objeto da política de redução do fardo regulatório, conforme pode ser visto abaixo:

"Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

III - fardo regulatório: custos impostos aos agentes econômicos e aos usuários para o atendimento de normas e de procedimentos regulatórios da ANTT;

(...)

Art. 4º A Superintendência de Governança Regulatória - SUREG, com apoio das Unidades Organizacionais - UOs, deverá anualmente escolher normas ou procedimentos regulatórios em que se avalie uma possível redução de fardo regulatório, bem como estabelecer metas para a redução deste.

(...)

Art. 5º O cálculo do fardo regulatório e a demonstração de reduções deste advindas de proposta de alteração de normas ou de procedimentos regulatórios deverão ser formalizados por meio de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Avaliação de Resultado Regulatório - ARR ou Notas Técnicas, a depender da proposta de redução selecionada."

4. Assim este Anexo, se apresenta como um dos instrumentos disponibilizados para fortalecer o ciclo regulatório, bem como a institucionalização de boas práticas regulatórias, analisando e estimando o quanto o atual fardo regulatório do aspecto econômico-financeiros dos contratos de concessão, poderá ser reduzido a partir da implementação e efetiva operação da proposta normativa RCR-3.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROPOSTA NORMATIVA - RCR 3

5. No que diz respeito aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão, matéria a ser tratada no RCR 3, importante destacar como problema central a necessidade de consolidação dos normativos vigentes, compatibilizando-os com os contratos de concessão e vice-versa, estabelecendo regras claras, com maior previsibilidade, uniformidade, racionalidade e transparência regulatória; com estratégias menos interventivas e instrumentos focados em desempenho.

6. Os contratos de concessões rodoviária são instrumentos jurídicos voltados a regular relações de longo prazo entre poder concedente e concessionárias envolvendo investimentos iniciais e operacionais significativos para estas últimas. Elas são responsáveis por prover toda a infraestrutura necessária para a disponibilização do serviço público, remunerando-se

por meio do recolhimento de tarifas, pagas pelos usuários. Assim sendo, esses contratos são tidos por autossustentáveis, o que torna, em tese, o emprego dos recursos estatais desnecessários. A lei prevê ainda a possibilidade de exploração de receitas extraordinárias pelas concessionárias, que podem eventualmente ser associados à concessão com vistas a gerar receitas complementares à remuneração das concessionárias. Mas, o risco envolvido na execução das atividades da concessão fica com as concessionárias. Assim sendo, a forma como os projetos de concessão é concebida e a forma como eles são concedidos à iniciativa privada repercutem na atração de investimentos para o setor. A maneira como essas regras previamente estabelecidas serão obedecidas por ambas as partes também é fundamental para conferir confiança ao ambiente regulatório para todos os agentes que nele interagem direta ou indiretamente. Neste sentido, as regras referentes aos aspectos econômico-financeiros ganham contornos fundamentais.

7. As alterações das condições em que foram pactuadas as obrigações de prestação dos serviços de transporte e mobilidade são comuns no decorrer dos longos anos da concessão. Assim, importante observar que a regulação deve caminhar no sentido de permitir às concessionárias a abertura a novas possibilidades de recuperar a capacidade de investimento e manutenção dos contratos, com nível de execução dentro dos parâmetros previstos, sobretudo em razão das subseqüentes crises econômicas que vem passando o país na última década.

8. Neste sentido, o problema regulatório identificado, pode ser analisado desde duas perspectivas: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a mitigada utilização de mecanismos responsivos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiros dos contratos. Enquanto o primeiro se refere a uma perspectiva estrutural da regulamentação, o segundo refere-se à aceitação e adoção de ferramentas voltadas a tornar a ação da Agência mais dinâmica e efetiva, inclusive pela utilização de indução e incentivos para o acatamento normativo.

MÉTODO DE REDUÇÃO DO FARDO REGULATÓRIO

9. O método do Fardo Regulatório, está definido no Manual para o Cálculo do Fardo Regulatório da ANTT (2020), como segue:

O método de Redução do Fardo Regulatório (RFR) tem como pilares a redução dos custos oriundos da regulação e a garantia de que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação de seus impactos. Esses pilares resultam na diretriz de que as ações regulatórias devem ser precedidas por uma avaliação quantitativa dos custos e benefícios econômicos sobre os atores relevantes (concessionários, empresas, organizações da sociedade civil – OSC, cidadãos e quaisquer outros identificados pelo analista).

10. Nesse sentido, o item 3.1 do Manual traz uma tipologia de custos que devem ser considerados quando da aferição dos impactos econômicos, veja-se a imagem abaixo:

Custos citados no método de RFR	Descrição
Custos de Conformidade	<ul style="list-style-type: none"> • Custos administrativos: cumprimento de processos administrativos. • Custos substanciais: entrega de resultados.
Custos de atraso	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso na aplicação: dispendido pelo regulado para adequar à norma antes da operação. • Atraso na aprovação: dispendido pelo regulador para decidir ou comunicar a decisão ao regulado, impedindo a operação.
Custos excluídos	<ul style="list-style-type: none"> • Estão fora do escopo do método.
Custos de Compensação	<ul style="list-style-type: none"> • Benefícios gerados pela ação regulatória, normalmente quantificados em termos monetários.

Fonte: Manual do Fardo Regulatório, pág 9, item 3.1 Tabela 2

11. Segue de forma sucinta as melhorias apresentadas pela implantação do RCR 3:

- Capital Social: Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados.
- Gestão societária: Pouco aproveitamento de ferramentas de gestão societária como possibilidade de restabelecimento de concessões em crise, em contraposição à extinção contratual.
- Financiamento e relação com financiadores: Ausência de transparência nas informações sobre a concessão de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento
- Garantias de execução do contrato: Dificuldade de execução das garantias
- Trabalhos iniciais e recuperação: Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizarseu cumprimento
- Verbas contratuais: Inutilização ou utilização inadequada das verbas contratuais e dificuldade de prestação de contas
- Fluxo de recursos da concessão: Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios).
- Estrutura tarifária: Aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis. Ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para

determinação da tarifa. Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores. Modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas não permitem pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão

12. Para estruturação do método de Redução do Fardo Regulatório (RFR) na presente Nota Técnica, foram considerados dois tipos de custos:

- o "custo de conformidade", especificamente o "custo administrativo", ou seja:

"aqueles relacionados ao cumprimento de processos administrativos, tais como o tempo gasto para demonstrar adequação às normas regulatórias. Por exemplo: custos do tempo de viajar para uma localização específica para executar uma formalidade burocrática; custo do tempo de se esperar em uma fila; custos do tempo de manutenção e geração de relatórios; dentre outros" e

- o custo excluído, cuja definição contida no Manual, segue abaixo:

"Custos excluídos: São custos fora do escopo de abrangência da metodologia, mesmo tendo sido, eventualmente, considerados na AIR, dependendo da sua significância:

- Custos de oportunidade não relacionados a atrasos.
- Custos não derivados de normas da Agência, mas sim de normas oriundas de outras entidades administrativas ou órgãos.
- Custos decorrentes de não conformidade com as normas da Agência, como por exemplo, multas e execução de ações determinadas como consequência da não conformidade e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.
- Custos indiretos decorrentes de mudanças na estrutura dos mercados.
- Custos financeiros diretos como tributos e emolumentos; e
- Custos derivados de obrigações internacionais para participação em mercados internacionais (Grifo nosso).

13. Foram considerados somente estes dois custos porque dos problemas identificados e devidamente explanados na Tabela 1 da AIR, a melhoria identificada após a aplicação do RCR 3 no que tange ao potencial de redução do fardo regulatório, será no âmbito principalmente na diminuição de carga administrativa para gerenciamento do contrato (**custo administrativo**) e somete o item 1 da tabela "capital social" foi identificado como um **custo excluído** já que este é definido dentro do RCR3 como um custo de mobilização de capital, ficando assim por fora do escopo do método do Fardo.

MENSURAÇÃO DE CUSTOS ADMINISTRATIVOS

14. Uma vez identificadas as atividades que deverão ser custeadas, seus custos devem ser calculados de forma categorizada. Por serem custos administrativos o Manual do Fardo Regulatório - MFR, orienta a ser tratado como um custo de mão de obra e apresenta três equações, cada uma irá depender da origem do tipo de custo, por exemplo:

- Equação a) caso o custo seja proveniente de empresas ou Organizações da sociedade civil – OSC
- Equação b) dos cidadãos ou
- Equação c) caso sejam um custo substantivo.

15. Para todos os problemas identificados no RCR 3, o enquadramento será na equação a) transcrita a seguir:

$$\begin{aligned} \text{Custo de mão de obra} &= \text{preço} \times \text{quantidade} \dots\dots\dots \text{Eq. a)} \\ \text{Custo de mão de obra} &= (\text{tempo necessário para execução} \times \text{custo de mão-de obra}) \times (\text{quantidade de execuções} \times \text{n}^\circ \\ &\quad \text{de empresas ou OSC} \times \text{funcionários}) \end{aligned}$$

16. Onde:

- Tempo necessário para execução:** é o tempo interno necessário por funcionário, em horas, para empresas ou organizações comunitárias executarem uma tarefa decorrente da regulamentação.
- O custo de mão de obra:** é a taxa salarial por hora, mais os custos não salariais dos empregados. A taxa salarial por hora é o salário bruto recebido por um empregado. Os custos não-salariais dos empregados devem incluir quaisquer custos associados ao salário, como o imposto sobre os salários e a pensão de aposentadoria, bem como quaisquer custos indiretos, como aluguel, telefone e equipamentos de TI.
- Quantidade de execuções:** é o número de vezes que uma atividade é executada por período e por membro da equipe de funcionários. Por exemplo, se algo for necessário duas vezes por mês, o valor seria 24.
- Número de empresas ou OSC:** é o número afetado por uma determinada obrigação regulatória.

17. Nas linhas seguintes, se realizará o detalhamento do cálculo de redução de mão de obra para cada um dos assuntos abordados na AIR.

1- Capital Social: Como informado em linhas anteriores, este item é considerado como um **custo excluído**, já que o problema principal que trata é sobre a Imobilização constante de capital próprio, mais custos de capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados ou seja o RCR 3 tem como solução para esse problema, regular o assunto no sentido de diminuir paulatinamente valor do capital social proporcionalmente à projeção da receita a ser auferida pela concessionária contemplando a remuneração do valor previsto para os investimentos (capex), despesas (opex) e o retorno do negócio (TIR) nos valores de 5% no momento de maior reembolso de recursos; 2,5% na fase de recuperação e manutenção e 1,5% nos últimos três anos.

2- Gestão societária: Este item foi considerado como **custo administrativo**, já que o RCR 3 prevê a ampliação de possibilidades de transferência de controle societário e apresenta formas de incentivar outros atores do mercado, incluindo financiadores, por meio de flexibilização de algumas medidas regulatórias. Essa possibilidade teria como objetivo ampliar as possibilidades de manutenção de concessões em crise. Porém este item foi desconsiderado, devido a que o fardo dele não é muito significativo comparado com outros itens da AIR. **(R\$ 563,20)**

3- Financiamento e relação com financiadores: Custo administrativo. O problema atualmente apresentado é ausência de transparência na relação das concessionárias com os financiadores, o RCR 3 traz como solução principal regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informações. Cabe esclarecer que informações econômico-financeiras, cronogramas de execução de obras e serviços, processos administrativos para aplicação de penalidades e para extinção do contrato de concessão poderão compor o rol dessas informações intercambiáveis. O valor do fardo para este custo administrativo é de **(R\$49.378.064,52)**, o detalhamento deste custo, encontra-se no Manual do Fardo Regulatório. Pág 21.

4- Garantias de execução de contrato: Custo administrativo. O problema aqui tratado é a dificuldade de execução das garantias, a proposta do RCR 3 é de alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento, melhorando assim a a possibilidade de executar garantia e incentiva as concessionárias a melhorarem a conformidade. O valor do fardo para este custo administrativo é de **(R\$24.288,00)**. O detalhamento deste cálculo levou em consideração o tempo aproximado que o servidor (técnico) gasta em relação a análises da garantia.

18. Pelas informações coletadas, o técnico normalmente leva de uma a três **(4)** horas no começo da semana para ver as pendências das concessionárias (pagamento da parcela do prêmio, renovação das apólices de seguros de Riscos Operacionais, Responsabilidade Civil e Seguro Garantia, pendências apontadas nas análises) e fazer as cobranças via e-mail. Além disso, todos os dias chegam alguns documentos relacionados as garantias pelo SEI (cartas, apólices, certificados, comprovantes de pagamento), que devem ser respondidos, assim nesta tarefa é gasto aproximadamente uma **(2)** hora para organizar os documentos que chegam e direcionar a os devidos processos específicos (1 processo para Garantia e 1 processo para Seguro para cada concessionária para cada ano. Após o processo estar montado (certificado de renovação, apólice e comprovantes de pagamento do prêmio) é preciso fazer a análise pela Nota Técnica (é preciso ler todos os documentos, verificar a presença das cláusulas obrigatórias de acordo com o que consta no Contrato de Concessão e as resoluções da ANTT sobre seguros e garantia) e ver se não há nenhuma cláusula que não deveria constar na apólice ou com a redação inadequada).

19. Nesse processo de análise de análise da garantia o servidor leva em torno de mais **12h** de trabalho. Após a conclusão da Nota Técnica, em caso de pendência é preciso elaborar um ofício via SEI para ser encaminhado à concessionária e é estabelecido prazo de 30 (trinta) dias para equacionamento da pendência. Caso seja necessário a elaboração dessa nota técnica o tempo utilizado nela é de aproximadamente **6** horas. É importante ressaltar que cada concessão tem um prazo de vigência específico para as garantia e não é distribuído de forma igualitária no decorrer do ano, assim, poderão existir meses em que há ate 5 análises e outros meses em que há apenas 1 análise.

20. Assim para verificar o fardo, tem-se que, por mês o técnico gasta 24 horas para uma concessão. Segundo a tabela de remuneração dos Servidores Públicos Federais o salário base mensal para um técnico é de R\$ 7.388,00, sabendo que os dias efetivos de trabalho ao mês são de 20 dias aproximadamente, tem-se que o valor hora será de = R\$ 7.388,00 / (160hrs) = R\$ 46/ hr , com essas informações pode-ser calculado o fardo aplicando a equação a) acima descrita:

- **Custo de mão de obra = (tempo necessário para execução × custo de mão-de obra) × (quantidade de execuções × nº de empresas ou OSC x funcionários)**
- **Custo de mão de obra = (24hrs × R\$46 / hr) × (1 vez ao mês × 22 concessões x 1 técnico) = R\$24.288,00**

5 - Trabalhos Iniciais e de recuperação: Este item da AIR, está sendo considerado de **natureza qualitativa**, dificilmente mensurável. Se identificou que este item tem um potencial de impactos significativos no entanto, haja vista o risco de amadurecimento do setor, entende-se que a relação custo/benefício não é razoável neste momento.

embora foi identificado que este item tenha um potencial de impactos significativo, é preciso m nível de sejam claros os impactos que este item irá ter dentro do RCR 3 os impactos dele não são facilmente calculáveis, como foi apresentado na AIR, se vislumbra que existem impactos, mas por questões de praticidade, não foi

6 - Verbas contractuais: Este item foi considerado como **custo administrativo**, já que o RCR 3 prevê a melhoria da possibilidade de gestão das verbas da concessão com de ampliação de escopo e consequente aumento de temas e pessoas a serem abrangidas com os recursos dessas verbas. Essa possibilidade teria como objetivo Possibilidade de melhoria de serviços, decorrentes de estudos para melhorias tecnológicas, ações de educação e prevenção no trânsito. Porém este item foi desconsiderado, devido a que o fardo dele não é muito significativo comparado com outros itens da AIR. **(R\$ 1.840,00)**

7 - Fluxos de recursos da concessão: Este item da AIR, está sendo considerado de **natureza qualitativa**, dificilmente mensurável. Se identificou que este item tem um potencial de impactos significativos no entanto, haja vista o risco de amadurecimento do setor, entende-se que a relação custo/benefício não é razoável neste momento.

8 - Estrutura tarifária: Este item da AIR, está sendo considerado de **natureza qualitativa**, dificilmente mensurável. Se identificou que este item tem um potencial de impactos significativos no entanto, haja vista o risco de amadurecimento do setor, entende-se que a relação custo/benefício não é razoável neste momento.

10. **FARDO TOTAL**

21. Após o detalhamento do cálculo do fardo para cada um dos problemas apresentados nesta AIR é possível observar que foi estimada uma redução total de aproximadamente **R\$49.402.352,52 milhões**.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BARBELLI FEITOSA, Gerente**, em 04/08/2022, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **HILDEVANA MEIRE DA SILVA ALMEIDA, Coordenador(a)**, em 04/08/2022, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARISTELA SOUZA DE ARAÚJO, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 04/08/2022, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ROGER DA SILVA PÊGAS, Superintendente**, em 04/08/2022, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **10406897** e o código CRC **E1DD4737**.



RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
SEI Nº 16019580

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 16019580/2023

Interessado: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

Referência: 50500.030241/2021-53

Processos Relacionados: 50500.044898/2007-40; 50500.404189/2019-61; 50500.345220/2019-15; 50500.012284/2019-32; 50500.085847/2020-45 e 50500.115516/2015-80

Assunto: Complemento da Análise de Impacto Regulatório AIR (10406897) da terceira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR-3)

Ementa: Complemento da Análise de Impacto Regulatório - AIR que fundamenta a proposta de regulamento de concessões rodoviárias que disciplina a gestão econômico-financeira dos contratos de concessões da ANTT

Anexo: Análise Multicritério (16629037)

Palavras-chave: Experiências internacionais; Análise Multicritério; Escolha entre Alternativas Regulatórias.

1. INTRODUÇÃO

1.1. O presente documento destina-se a apresentar informações complementares ao Relatório Análise de Impacto Regulatório SEI nº 10406897, concernente à terceira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias - equilíbrio econômico financeiro (RCR-3), dando efetivo cumprimento ao que preconiza o Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

1.2. Nesse contexto, em atendimento à recomendação contida no VOTO DLA (SEI nº 15794907) da Diretoria, conforme alvitra os artigos 6º e 7º do Decreto nº 10.411/2020, apresenta-se as seguintes informações complementares: considerações sobre as informações e às manifestações recebidas para a AIR na Consulta Interna e na Reunião Participativa 5/2022 (art. 6º, inciso VIII)); experiências internacionais quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado (art. 6º, inciso IX); considerações sobre os efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo (art. 6º, inciso X), e por último, a metodologia adotada para a comparação das alternativas regulatórias e a justificativa (inciso XI, art. 6º e art. 7º), que visa afastar a decisão intuitiva e pautar as escolhas regulatórias na lógica.

1.3. Ressalta-se ainda, que a AIR (SEI nº 10406897) apontou as alternativas regulatórias, indicando os impactos para cada um dos afetados pela norma do RCR3, incluindo as opções de não ação e as soluções normativas, restando apresentar a fundamentação sobre a qual se pautaram a escolha das alternativas. Dessa forma, no presente documento, no Item 5, complementa-se a argumentação inicial, apresentando-se os cálculos que podem ser verificados no Anexo (SEI nº 16629037) à esse documento.

2. CONSIDERAÇÕES REFERENTES ÀS INFORMAÇÕES E ÀS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS PARA A AIR NA CONSULTA INTERNA E NA REUNIÃO PARTICIPATIVA 5/2022

2.1. A primeira versão proposta do RCR-3 foi veiculada pela Nota Técnica Sei nº 6508/2021/GERER/SUROD/DIR (8823123), que trouxe na forma de anexos, a Análise de Impacto Regulatório (10406897) e a Minuta preliminar de Resolução (8823193). Conforme o Despacho de 04/03/2022 (10279034) e Ofício Circular Sei nº 364/2022/GERER/SUROD/DIR-ANTT (10157836) a GERER deu conhecimento da proposta para fins de consulta interna junto à SUROD, GEFIR, GEENG, GEGEF, APSUROD, CIPRO e CIPAC. Posteriormente, conforme Ofício Circular Sei nº 1098/2022/SUROD/DIR-ANTT (11738541) e Despacho (10302846), a SUROD deu conhecimento aos demais setores interessados da ANTT, quais sejam, Diretorias, Procuradoria, SUCON, Gerências e Coordenações.

2.2. Dessa forma aconteceram diversas reuniões internas, onde foram recebidas contribuições de técnicos que trabalham diretamente com os temas que serão disciplinados pelo RCR-3. As contribuições provenientes dessas reuniões tornaram-se importantes insumos da etapa de construção da Minuta da resolução e da AIR do RCR-3, posteriormente submedida à apreciação da sociedade, durante o período de contribuições anterior e posterior à reunião participativa. Porém, cabe acrescentar que os problemas, objetivos e alternativas que compuseram a AIR foram discutidas oralmente e internalizadas no texto original (10406897). A seguir lista-se a sequência das reuniões com os respectivos temas que foram discutidos:

- Reunião de 15/03/22: teve como temas as definições, disposições sobre as informações sobre a concessão, a gestão societária, o financiamento e relação com financiadores;
- Reunião de 18/03/22: tratou do tema financiamento e relação com financiadores e das garantias;
- Reunião de 23/03/22: houve continuidade do tratamento do tema garantias; de seguros e receitas;
- Reunião de 24/03/22: discutiu-se os temas gestão societária, financiamento e receitas.
- Reunião de 28/03/22: receitas, isenções e descontos da tarifa, AMAPs, vale-pedágio e outras tarifas;
- Reunião de 29/03/22: receitas não tarifárias;
- Reunião de 30/03/22: discutiu-se o acordo de cooperação técnica entre Ministério de Infraestrutura - ACT (Minfra/ANTT), que trouxe contribuições acerca do *free-flow*, autuadas no processo administrativo nº 50500.015874/2022-12. Houve apreciação do fluxo livre sob

perspectiva além do ACT Minfra/ANTT;

- Reunião de 31/03/22: transações com partes relacionadas, garantias, receitas não tarifárias; pagamentos efetuados pelo poder concedente e equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;
- Reunião de 05/04/22: como calcular garantias e capital social seguro;
- Reunião de 07/04/22: equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, fluxos de caixa da concessão, reajuste da tarifa de pedágio, custo médio ponderado de capital regulatório e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- Reunião de 12/04/22: discussão interna CNORD;
- Reunião de 27/04/22: fator D, coeficiente de ajuste temporal, coeficiente de ajuste adicional, conta C – fator C, instrumentos de incentivo e verbas contratuais;
- Reunião de 28/04/22: verba de fiscalização; verba desenvolvimento tecnológico, verba de segurança no trânsito, verba de verificação, verba de aparelhamento, verba de licenciamento ambiental e revisões contratuais;
- Reunião de 02/05/22: continuação das discussões sobre *free flow* e Administradoras de Meios de Pagamento para Arrecadação de Pedágio - AMAPs;
- Reunião de 09/05/22: receitas não tarifárias;
- Reunião de 10/05/22: desconto de reequilíbrio – fator D, o coeficiente de ajuste adicional, coeficiente de ajuste temporal e fatores tarifários e fórmulas fator C;
- Reunião de 25/05/22: revisões contratuais;
- Reunião de 26/05/22: revisão ordinária; revisão extraordinária revisão quinquenal, inclusão, alteração e exclusão de obras;
- Reunião de 31/05/22: mecanismo de contas da concessão
- Reunião de 01/06/22: principais alterações de RCR 1, alterações RCR 2 e disposições finais e transitórias; e
- Reunião de 02/06/22: revisões contratuais (problemas regulatórios, revisão ordinária, revisão extraordinária, revisão quinquenal, classificação das concessionárias, apresentação *power BI*).

2.3. Subsequentemente, conforme descrito na Nota Técnica Sei nº 3900/2022/GERER/SUROD/DIR (12061824), após o período de consulta interna a proposta, com uma nova Minuta de Resolução (12316766), foi submetida à reunião participativa.

2.4. A Reunião Participativa nº 005/2022, disposta para o referido tema, realizou-se a partir das 9 horas do dia 10 de agosto até as 18 horas do dia 02 de setembro de 2022, sendo que o prazo para envio das manifestação escritas foi prorrogado até 12 de setembro de 2022. As contribuições escritas puderam ser enviadas pelo sítio <https://participantt.antt.gov.br/> – Reunião Participativa nº 005/2022, pelo sistema SEI/ANTT e ainda contribuições orais puderam ser dispostas durante as seções públicas realizadas por videoconferência entre os dias 22 e 24 de agosto de 2022, das 9 horas às 12 horas e das 14 horas às 18 horas (horário de Brasília) e transmitidas pelo [canal da ANTT no YouTube](#). No Relatório Simplificado da Reunião Participativa Mista nº 005/2022 (13494779) consta o relato do andamento dos trabalhos na referida reunião participativa e das contribuições recebidas.

2.5. Ato contínuo, promoveu-se a análise das contribuições recebidas no âmbito da Reunião Participativa nº 005/2022 pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 8835/2022/GERER/SUROD/DIR/ANTT (14816038), em que foram incorporadas as considerações pertinentes dos manifestantes, assim como melhorias decorrentes de discussões internas que tiveram continuidade, mesmo após o final da consulta interna. Como produto destas discussões, foram elaborados nova Minuta de RCR-3 (14829565). Contudo, mesmo considerando que a AIR 10406897 tenha sido apresentada no âmbito da Reunião Participativa nº 05/2022, publicado juntamente com a Minuta do RCR-3, no sistema PARTICIPANTT (www.participantt.antt.gov.br), não houve contribuições específicas para este documento.

3. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO ÀS MEDIDAS ADOTADAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

3.1. O RCR-3, no intuito de abranger os aspectos que permeiam o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de rodovias federais, na esfera de atuação da ANTT, abarca uma série de temas relacionados à gestão societária das concessionárias, regime de recuperação regulatória, relação com financiadores, garantias, seguros, receitas tarifárias e não tarifárias, equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, instrumentos e incentivos, verbas contratuais além de revisões contratuais e os mecanismos de contas da concessão.

3.2. Na maioria dos países, não existe uma abordagem de estrutura única para as agências reguladoras, principalmente para o setor de transportes terrestres, salvo melhor conhecimento, o que dificulta a produção de um *benchmarking* sobre a diversidade de temas que compõem o RCR-3. Portanto, este *benchmarking* não aborda especificamente cada um dos temas mencionados no item anterior. No entanto, traz alguns subsídios para as discussões e para a proposição e aprimoramento da minuta da norma em comento.

3.3. As agências reguladoras têm se tornado cada vez mais comuns no âmbito dos países que integram a OCDE, assim como em outros lugares. Mas seus números, funções e poderes variam significativamente. Na América do Norte, por exemplo, as agências reguladoras distantes do poder executivo do governo central, existem há muitas décadas e geralmente recebem autoridade delegada significativa para desenvolver e implementar regulamentos infralegais. Em muitas partes da Europa, ao contrário, amplos poderes de regulamentação não foram delegados, e o desenvolvimento de agências reguladoras é mais recente. O Estado Central pode, portanto, ter encolhido em alguns países, dando origem ao “Estado Regulador”, mas as atividades gerais do Estado geralmente não diminuíram em nenhum país no âmbito da OCDE.

3.4. Várias análises recomendam que a utilização de experiências compartilhadas e melhores práticas, por meio de *benchmarking*, consiste em uma das maneiras úteis para progredir influenciando o desenvolvimento da estrutura regulatória. Nesse sentido, este documento lança um olhar inicial sobre alguns estudos produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que concebeu um projeto em parceria com a Comissão Europeia, com base na análise das políticas regulatórias de 15 países membros da União Europeia, em que as conclusões dessas investigações foram combinadas com outras avaliações a partir de outros países não integrantes da OCDE, levando em consideração o impacto e a simplificação regulatória.

3.5. A regulação está em constante evolução, e a OCDE, em seu relatório denominado política regulatória e o caminho para o crescimento sustentável (*Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*), destaca alguns marcos de sua atuação no desenvolvimento da política regulatória e que corroboram com os objetivos pretendidos com o RCR-3. Esses marcos regulatórios envolvem:

- **1995:** A Recomendação do Conselho de Ministros da OCDE sobre a Melhoria da Qualidade da Regulamentação Governamental estabelece uma Lista de Verificação de Referência para Tomada de Decisões Regulatórias;
- **1997:** O Relatório sobre Reforma Regulatória (*Report on Regulatory Reform*) da OCDE com um conjunto de sete recomendações para uma gestão regulatória eficaz é endossado pelo Conselho da OCDE;
- **1998:** Lançamento da primeira onda de análises dos países da OCDE sobre a reforma regulatória;
- **1999:** Declaração dos Líderes Econômicos da APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), contendo os Princípios da APEC para melhorar a Concorrência e a Reforma Regulatória;
- **2000:** A Estratégia de Lisboa da UE para Crescimento e Emprego, adotada pelo Conselho de Ministros Europeu, enfatiza a importância de aumentar a produtividade e a competitividade, incluindo medidas para melhorar o ambiente regulatório para as empresas;
- **2001:** O Relatório *Mandelkern* da UE recomenda que os estados membros e as instituições europeias estabeleçam estruturas e processos para a gestão regulatória;
- **2002:** A publicação da OCDE “Políticas regulatórias nos países da OCDE: do intervencionismo à governança regulatória”, examina os desenvolvimentos e desafios na aplicação da política regulatória;
- **2002:** Comunicação da Comissão Europeia, prepara o caminho para a introdução de um processo de avaliação de impacto a nível da UE;
- **2003:** Acordo interinstitucional da UE sobre legislar melhor, estabelece um quadro comum para a ação da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros Europeu;
- **2004:** Publicação da OCDE “*Taking Stock of Regulatory Reform*”, uma síntese das conclusões das vinte análises de países realizadas até agora;
- **2005:** Os Princípios Orientadores da OCDE para Qualidade e Desempenho Regulatório, adotados pelo Conselho de Ministros da OCDE, confirmam os sete princípios das Recomendações de 1997, acrescentando novas perspectivas de apoio;
- **2005:** Lista de verificação integrada APEC-OCDE sobre reforma regulatória, adotada pelo órgão executivo da APEC e pelo Conselho de Ministros da OCDE;
- **2005:** A renovação da Estratégia de Lisboa da UE para o crescimento e o emprego pelo Conselho de Ministros Europeu exige que os Estados-Membros da UE estabeleçam Programas Nacionais de Reformas, monitorizados pela Comissão Europeia, que emite relatórios anuais de progresso;
- **2005-2007:** Projeto da OCDE-Comissão Europeia avalia as políticas regulatórias dos 12 países candidatos à adesão à UE, antes de sua adesão;
- **2006:** A Comissão Europeia adota a Estratégia de Melhor Regulamentação, coloca uma ênfase particular nas empresas e especialmente nas PMEs, e promove a redução dos encargos administrativos;
- **2006:** Estabelecimento do Grupo de Alto Nível da UE de funcionários para Legislar Melhor;
- **2007:** Programa de Ação da Comissão Europeia, aprovado pelo Conselho Europeu de Ministros Em janeiro de 2007, estabelece uma meta de reduzir os encargos administrativos na legislação da UE em 25% até o final de 2012;
- **2008-2010:** O projeto EU 15, uma nova parceria entre a OCDE e a Comissão Europeia, avalia as políticas regulatórias dos 15 estados membros originais da UE;
- **2009:** Indicadores de Sistemas de Gestão Regulatória, Comitê de Política Regulatória, Relatório de 2009, dezembro de 2009;
- **2009:** Estabelecimento do Comitê de Política Regulatória da OCDE, substituindo o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Gestão e Reforma Regulatória, e o Grupo multidisciplinar da OCDE sobre Política Regulatória, com o mandato de promover uma abordagem integrada, horizontal e multidisciplinar para a qualidade regulatória;
- **2010:** Conclusão de vinte e três revisões de reforma regulatória da OCDE, de três atualizações de monitoramento (Japão, Coreia, México) e de três revisões de não membros (Rússia, China, Brasil); e
- **2010:** Os relatórios da OCDE analisam e avaliam diferentes aspectos da política regulatória, incluindo avaliação de impacto, simplificação administrativa, entre outras.

3.6. Organizações internacionais, incluindo a Federação Rodoviária Internacional, a OCDE, a Federação Rodoviária da União Europeia, EuroRAP, o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial têm produzido uma gama de informações que cobrem o desempenho e a eficiência das redes rodoviárias. A Tabela 1, produzida pela KPMG a partir de um *Benchmarking* de Rodovias da Inglaterra, fornece um resumo desses avanços como consequência da evolução da regulatória.

Tabela 1 - Organizações internacionais e suas publicações como parte da revisão de dados regulatórios da infraestrutura de rodovias

Organização	Publicação	Resumo
OCDE	Relatório Anual de Segurança Rodoviária (<i>Road Safety Annual Report</i>)	Informações detalhadas sobre segurança no trânsito em 39 países. São fornecidas informações sobre o modo de viagem e o tipo de estrada. O relatório também contém um resumo das leis relacionadas à segurança no trânsito e suas definições.
	Banco de Dados de Gastos em Infraestrutura Rodoviária (<i>Road Infrastructure Spending Database</i>)	Contém estatísticas sobre investimento, manutenção, bem como estatísticas de frete e passageiros para 36 países da OCDE. Com base em uma pesquisa enviada aos países membros.
International Road Federation	Estatísticas Rodoviárias Mundiais (<i>World Road Statistics</i>)	Inclui dados para tópicos como redes rodoviárias, tráfego, veículos, acidentes, gastos e consumo de energia. Os dados estão disponíveis para 33 países entre 2000 e 2013.

European Union Road Federation	Estatísticas Rodoviárias Europeias (<i>European Road Statistics</i>)	Uma publicação de estatísticas que abrange comprimento, densidade, investimento e segurança para a UE-27 e, em alguns casos, outros países
EuroRAP	Relatórios Específicos de País (<i>Country Specific Reports</i>)	Relatórios sobre segurança e risco nas estradas em toda a Europa, relatórios específicos por país são publicados para vários países.
Banco Mundial	Bancos de dados on-line de estatísticas rodoviárias (<i>Road Statistics online databases</i>)	Fornecer dados de alto nível sobre o comprimento da rede rodoviária, tráfego, veículos e consumo de energia, com base nas estatísticas produzidas pela IRF.
Fórum Econômico Mundial	Índice de Competitividade Mundial (<i>World Competitiveness Index</i>)	É baseado em uma variedade de indicadores, incluindo vários relacionados à infraestrutura. Fornece medida baseada em pesquisa da qualidade da infraestrutura rodoviária.

Fonte: *Benchmarking Highways England: Report to the Office of Rail and Road - KPMG Analysis, 2015*

3.7. Desde 2010, a OCDE por meio dos estudos sobre a política regulatória e o caminho para o crescimento sustentável (*Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth, OECD 2010*), tem constatado que a política regulatória possui um papel muito positivo a desempenhar no aumento das perspectivas de crescimento econômico. A importância de um forte quadro regulamentar geral e simplificado para o investimento e a inovação não deve ser subestimada. Segundo os achados desses estudos da OCDE, uma melhor estrutura regulatória pode influenciar o crescimento econômico de duas maneiras:

3.7.1. Em primeiro lugar, melhora a entrada no mercado de novas empresas, reduzindo as barreiras da burocracia para negócios novos e em crescimento. Também pode facilitar a saída do mercado, por meio de melhores regulamentações para transferências de controle societário e regimes de recuperação. Como resultado, pode melhorar os mecanismos de mercado e a concorrência, o que leva a uma maior qualidade dos serviços prestados e perspectivas de crescimento. Também reduz o potencial do setor de transportes terrestres serem protegidos da concorrência, em direção aos melhores resultados de mercado. Integrar as necessidades das empresas e, em particular, suas preocupações com a burocracia e os custos de conformidade, ajuda a garantir que o ambiente de negócios seja competitivo.

3.7.2. Em segundo lugar, melhora a confiança dos investidores por meio de maior clareza e transparência, reduzindo o prêmio de risco e facilitando o investimento em instalações essenciais, principalmente nos setores de infraestrutura, como as rodovias. Uma política regulatória sólida que promova a transparência ajuda a construir confiança e reduz o escopo de rentismo caro e improdutivo.

3.8. A eficácia da política regulatória foi submetida a um severo teste com as crises econômicas recentes, a pandemia da COVID-19, além de desastres ambientais localizados. As concessionárias de rodovias, as empresas de transporte e logística, e os usuários e cidadãos continuam a queixar-se da burocracia, que trava a competitividade e consome tempo e recursos. Os serviços públicos também são afetados, quando há burocracia dentro do governo. No Brasil, o fardo regulatório continua a minar a clareza das normas.

3.9. No contexto mencionado, o benchmarking realizado não abordou cada um dos temas mencionados no item anterior de forma específica. No entanto, trouxe algumas informações ou benefícios que podem contribuir para as discussões e para a proposição e aprimoramento da minuta da norma em questão. Dessa forma, a seguir apresenta-se experiências de Portugal, Índia e Reino Unido, que forneceu informações úteis e perspectivas sobre diferentes aspectos relacionados ao objeto de estudo. Esses méritos foram usados como base para discussões e para aprimoramento da minuta da norma em questão, considerando as melhores práticas e referências identificadas.

3.10. Portugal

3.11. No artigo traduzido como o “Compartilhamento de Riscos nas Concessões Rodoviárias: Diversidade Contratual em Portugal” (*Risk-Sharing in Highway Concessions: Contractual Diversity in Portugal*) publicado num periódico científico americano, sobre questões profissionais no ensino e prática de engenharia (*Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*), da Sociedade Americana de Engenheiros Civis (*American Society of Civil Engineers*), em 2013, os autores constataram que o envolvimento do setor privado em concessões rodoviárias tem sido uma das principais opções para os governos se engajarem em planos de desenvolvimento rodoviário em larga escala. A interferência política, o viés de otimismo nas previsões de demanda e a ausência de reguladores ativos levam a frequentes renegociações de contratos rodoviários e a grandes remunerações públicas às concessionárias.

3.12. Por serem incapazes de lidar com a crescente incerteza nas previsões, os governos estão usando esquemas de pagamento por disponibilidade, que parecem ser soluções para limitar as perdas públicas. O referido artigo avalia as alocações de risco em quatro concessões rodoviárias portuguesas sob um regime regulatório contratual, discute os tipos de mecanismos de incentivo usados em cada instância e tira lições desses estudos de caso. Esta investigação revela evidências indicando que, embora os contratos estejam se tornando cada vez mais complexos ao longo do tempo, o setor público está assumindo mais riscos produtivos e comerciais no processo de desenvolvimento de rodovias.

3.13. As estruturas contratuais de concessões de rodovias em Portugal evoluíram ao longo do tempo. Por isso, buscamos na experiência portuguesa como *benchmarking*, esse relato a partir de contratos de distintos períodos, mas todos com vigência de 30 anos a partir do ano da concessão. Por não ser exequível apresentar e discutir todos os contratos rodoviários, foram selecionados apenas quatro contratos, apresentados na Tabela 2, que são representativos dos vários modelos de regimes de concessão de rodovias existentes em Portugal.

Tabela 2 – Modelos de Concessões de Rodovias em Portugal

Brisa	Beira Interior	Norte	Douro Interior
O contrato da Brisa de 1981, foi a primeira concessão portuguesa, em que a própria concessionária construiu a rodovia e faz diretamente a cobrança do pedágio e retém as receitas de pedágio. <i>*(prorrogado por 3 anos após renegociação)</i>	O contrato da Beira Interior de 1999, em que foi construída a rodovia pela concessionária com cobrança virtual de pedágio.	O contrato da Norte de 1999, em que a Estradas Portugal S.A. (poder concedente) cobra as receitas de pedágio das rodovias construídas pela concessionária e depois paga a essa concessionária segundo um modelo baseado na disponibilidade.	O contrato do Douro Interior de 2008, em que a Estradas Portugal S.A. (poder concedente) paga uma taxa de disponibilidade pela rodovia não pedagiadas que foram construídas pela concessionária.

Fonte: *Risk-Sharing in Highway Concessions: Contractual Diversity in Portugal*

3.14. As concessões em Portugal se desenvolveram em modelos contratuais completamente distintos, embora algumas características sejam comuns a esses modelos, destacando-se a duração do contrato e os requisitos que devem ser cumpridos para acionar mecanismos de restabelecimento do equilíbrio financeiro por meio da renegociação. O contexto do setor rodoviário português é extremamente rico e diversificado porque as formas contratuais variam desde o risco totalmente privatizado (gestão da concessão Brisa) ao modelo de disponibilidade (utilizado nas concessões Norte e Douro Interior). No entanto, os benefícios dessa variedade de tipos contratuais não são conhecidos.

3.15. **Concessão Brisa** – originalmente tratava-se de uma empresa pública, mas foi privatizada na década de 1990, permitindo ao setor público obter uma entrada de capital de € 1.875 milhões de euros. Essa concessionária é gestora de 1.094,7 km de estradas e constitui-se numa concessão autónoma, porque nenhuma compensação do governo foi incorporada ao contrato. Atualmente, a Brisa é uma empresa com cotação na bolsa de valores portuguesa, conhecida como PSI 20. A Brisa detém um total de seis concessões, sendo: a concessão principal, que resultou da privatização da empresa e inclui um total de 1.136 km de estradas (com contrato vigente até 2035) e 5 concessões menores, cada uma com uma extensão entre 68 km a 129 km.

3.16. **Concessão Beira Interior** – essa concessão foi adjudicada à concessionária Scutvias e começou a operar em 2003 em regime de pedágio-sombra (cobrança automática e sem a estrutura do posto de pedágio). Compreende uma extensão total de 176,5 km; desta extensão, 82,3 km tiveram que ser construídos, 47 km foram reabilitados e o restante era estrada existente. Esta concessão envolveu um custo total de construção de € 590,4 milhões de euros e um custo total do ciclo de vida de € 2.379,2 milhões de euros (estes valores representam preços de 2003). Os pagamentos do poder concedente ao concessionário são efetuados com base em três intervalos de demanda: *superior*, *referência* e *inferior*. Para cada um desses intervalos é estabelecida uma tarifa de pedágio-sombra que consiste numa taxa de compensação por veículo-quilômetro, sendo que essa taxa é mais alta para o intervalo de demanda *inferior* e mais baixa para o intervalo de demanda *superior*. Assim, a taxa de compensação diminui à medida que a demanda aumenta; além disso, se a demanda aumentar além do intervalo *superior*, não haverá pagamento adicional por cada veículo-quilômetro adicional. Com efeito, essa estrutura de compensação assegura um limite máximo ao valor que o concedente deve pagar pela concessão em causa.

3.17. As penalidades são estabelecidas para restrições de capacidade. Em particular, se a disponibilidade da rodovia estiver abaixo de um determinado limite, podem ser aplicadas as seguintes penalidades: entre 7 e 21 horas, a “quantidade de faixas indisponíveis \times km \times h” não pode ultrapassar 30.000 por ano. Nos demais tempos, a “quantidade de faixas \times km \times h” não pode ultrapassar 50.000 por ano. Por cada fração de 1.000 em que estas métricas de disponibilidade excedam os limites indicados, pode ser aplicada uma penalização de € 2.500 euros (para excessos diurnos) ou € 5.000 euros (para excessos noturnos). Esses valores são de 1999 e estão sujeitos a reajuste de acordo com as variações do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). A diferença entre esses limites incentiva a concessionária a concentrar a manutenção no período noturno.

3.18. Quanto às vítimas em decorrência de acidentes na rodovia, existe um sistema de bônus de incentivos à redução de vítimas. Um “índice de acidentes” é calculado usando uma “equação” em que os resultados desse “índice de acidentes” são comparados com um “índice ponderado de vítimas do ano anterior”. Esse “índice ponderado de vítimas do ano anterior” corresponde a uma proporção das vítimas da rodovia para as vítimas totais em toda a rede. Se o índice de acidentes para um determinado ano (t) for inferior ao “índice ponderado de vítimas do ano anterior” para o ano (t - 1), então a concessionária recebe um bônus, enquanto uma penalidade é aplicada caso o “índice de acidentes” for maior que o “índice ponderado de vítimas do ano anterior”.

3.19. **Concessão Norte** - foi integralmente aberta em 2006 e é composta por duas autoestradas, A7 e A11, que têm uma extensão total de 175,1 km e são administradas em regime de portagem real (regime sem aporte de recursos pelo concedente, há apenas as receitas de pedágios cobradas). O custo de construção desta concessão foi de aproximadamente € 808 milhões de euros, e seu custo total do ciclo de vida é estimado em € 1.490 milhões de euros. Os aspectos de compartilhamento de riscos deste contrato mudaram drasticamente ao longo do tempo. A concessão foi inicialmente projetada para ser totalmente financiada por receitas de pedágio. No plano inicial, os pedágios iriam diretamente para a concessionária, que assumiria grande parte do risco comercial. No entanto, essa concessão foi redirecionada para um modelo de pagamento por disponibilidade em que o setor público assume a totalidade do risco comercial. As atualizações de pedágio seguem a mesma fórmula do contrato Brisa.

3.20. Também na concessão Norte, todas as receitas oriundas dos pontos de paradas e áreas de serviço pertencem à concessionária. O pagamento é feito por nível de disponibilidade, mas as receitas de pedágio são arrecadadas pela concessionária e depois repassadas ao poder concedente. O contrato também estabelece que, caso as receitas superem as previsões iniciais do cenário base, a concessionária receberá um bônus de 25%. Pode-se argumentar que isso é um incentivo para a concessionária atrair mais demanda; porém, como o pagamento é feito por disponibilidade, os padrões de qualidade são devidamente monitorados e as concessões constituem um setor monopolista com pouca ou nenhuma concorrência, esse bônus extra não parece satisfazer qualquer racionalidade econômica. Em vez disso, o bônus simplesmente fornece potencial de aluguel adicional para a concessionária porque a concessionária não tem nenhum valor em risco, mas pode potencialmente adquirir receitas extras.

3.21. Os riscos de obras, com exceção dos riscos ambientais, são assumidos pela concessionária. Se o traçado da estrada precisar ser alterado para obter as licenças ambientais, a concessionária terá direito a receber uma compensação adequada. O risco ambiental é um dos riscos mais significativos envolvidos na construção de uma estrada.

3.22. **Concessão Douro Interior** - composta por 242 km de autoestradas, repartidos por duas vias: IP2 (111 km) e IC5 (131 km). O contrato desta concessão foi adjudicado em 2008, mas naquele momento o Tribunal de Contas português não aprovou o contrato por várias razões. Primeiro, não houve cálculo por parte do poder concedente sobre o custo ajustado ao risco do projeto desenvolvido, usando métodos tradicionais de contratação de obras públicas, que permitisse determinar se o modelo PPP forneceria um maior valor de capital ou se a contratação tradicional seria a melhor solução. Aliás, este cálculo é exigido pela legislação portuguesa. A segunda razão pela qual a concessão do Douro Interior inicialmente não foi aprovada foi que a proposta vencedora foi ainda pior depois da fase de negociação (que envolvia a apresentação de uma melhor oferta final) do que durante a fase inicial de seleção.

3.23. O critério primordial para a outorga da concessão foi o valor da indenização governamental à concessionária (com peso de 50%, enquanto questões técnicas e questões jurídicas representaram 40% e 10% do processo decisório, respectivamente). O licitante alegava que entre a primeira oferta (€ 698,6 milhões de euros de compensação exigida) e a melhor oferta final (€ 757,7 milhões de euros), os pressupostos financeiros da oferta mudaram significativamente, criando uma diferença de € 58,8 milhões de euros entre estas ofertas. O Tribunal de Contas afirmou que se fosse permitido que condições piores afetassem a fase de negociação, que ocorre entre a apresentação de uma oferta e a assinatura de um contrato definitivo, haveria um incentivo para que os licitantes apresentassem preços predatórios na fase inicial; presumivelmente, esses licitantes esperariam atingir um ponto de equilíbrio durante a fase de negociação, depois de já terem sido selecionados.

3.24. A terceira razão pela qual o Tribunal de Contas não validou o contrato foi que ainda faltava uma licença ambiental para um dos trechos da estrada. As concessões anteriores em que ocorreu essa deficiência demonstraram que ela poderia resultar em pesadas indenizações futuras. Se a Agência Ambiental exigisse que o traçado da estrada fosse alterado, a concessionária teria direito a uma indenização porque o

objeto da concessão teria mudado (de maneira não prevista no contrato de concessão). O cálculo dessa compensação é realizado em ambiente monopolista; não haveria competição pela concessão depois que a concessão em questão já tivesse sido outorgada. Em última análise, o calendário político e as pressões da opinião pública muitas vezes levam ao pagamento excessivo de indenizações nesses casos.

3.25. O esquema de pagamento desta suposta concessão é o mais complexo de todos os contratos examinados neste estudo, pois envolve as “compensações pelo serviço efetivamente prestado” pela concessionária, os “descontos por falhas de performance e disponibilidade”, e as “deduções por externalidades ambientais e sinistralidade” rodoviária. A escala de medição é responsável por diversas variáveis diferentes, em particular, para abordar os aspectos ambientais, incorpora os fatores de qualidade do ar, nível de ruído, qualidade da água e perturbação do *habitat*, enquanto para acidentes rodoviários, a escala considera o número de “pontos pretos” da concessão e o índice de gravidade de acidentes da concessão. “Pontos pretos” é o nome dado a trechos de estrada com menos de 200 m de extensão onde ocorreram acidentes que envolveram um total cumulativo de cinco ou mais feridos durante um período de 1 ano.

3.26. O cálculo das deduções neste contrato difere dos cálculos utilizados em contratos anteriores. Primeiro, a avaliação de deduções não usa o desempenho de outras concessões como referência; em vez disso, essa avaliação é baseada em como o desempenho da concessão em um ano se compara ao desempenho do ano anterior para essa concessão. Esta abordagem analítica dá conta da especificidade da concessão do Douro Interior (nomeadamente, o traçado viário não é autoestrada e, por isso, não tem faixas de rodagem separadas) e incentiva a concessionária a melhorar todos os anos. A concessionária ainda, deve pagar uma taxa de contrato de gestão.

Tabela 3 – Análise dos Modelos de Concessões de Rodovias em Portugal

Concessão	Análise
Brisa	Não obteve a adjudicação por meio de licitação. Tratava-se de uma empresa era pública e só posteriormente foi privatizada, tendo as ações comprada por um grupo económico na ausência de concorrência. O contrato também é omissivo quanto a renegociações, no entanto, são necessários regulamentos mais significativos que vão além da simples verificação do cumprimento dos termos contratuais. A ausência de incentivos para melhorar o desempenho leva a uma “vida tranquila” da concessionária, embora não haja comprovação dessa afirmação, tudo indica que o caráter não fiscalizado da concessão produz a apropriação abusiva de excedentes económicos.
Beira Interior	Está agora a mudar para um esquema de pedágio real que se aproximará mais do modelo de concessão do Norte e incluirá um pagamento por disponibilidade. No entanto, esta mudança está mais diretamente relacionada com as necessidades de receitas governamentais do que com o fracasso do modelo conceitual da Beira Interior. Além disso, esta mudança não afeta significativamente o equilíbrio de compartilhamento de risco da concessão porque o poder concedente já estava assumindo uma grande parte do risco no mecanismo original de pedágio-sombra. No entanto, na concessão Norte, o mecanismo original da concessão envolvia que a concessionária assumisse a maior parte do risco, enquanto alterações contratuais subsequentes transferiam a maior parte do risco para o setor público. Os benefícios dessa transição não são claros e requerem mais atenção aos mecanismos regulatórios <i>ex-post</i> .
Norte	O contrato previa a prorrogação, enquanto na concessão Beira Interior foram permitidas alterações nas taxas de pedágios. No entanto, em todos os contratos examinados, existe uma cláusula estabelecendo que a compensação de uma renegociação pode assumir qualquer forma que seja acordada por ambas as partes. Pode-se argumentar que esta cláusula permite que praticamente qualquer coisa ocorra e, portanto, não faz sentido estabelecer determinados métodos de compensação porque esses métodos podem ser alterados a qualquer momento. No entanto, a lógica subjacente a esta cláusula é permitir maior flexibilidade na concepção de soluções. Essa flexibilidade pode ser um benefício se e somente se as renegociações forem justas e transparentes, o que muitas vezes não é o caso. Na ausência de prestação de contas, essa flexibilidade pode comprometer o interesse público ao levar à uma maior compensação dos parceiros privados de uma concessão.
Douro Interior	Esse contrato é o mais complexo e completo dos quatro contratos examinados neste estudo. Essa complexidade reflete a expertise da concessionária acumulada ao longo do tempo e incorpora diversos aspectos regulatórios relevantes. Será importante avaliar a médio e longo prazo como funcionam esses mecanismos regulatórios e se seus resultados são suficientes para compensar os maiores custos de transação decorrentes da maior complexidade. Numa perspectiva de partilha de riscos, os contratos de concessão podem ser divididos em duas categorias consoante a entidade que assume a maior parte do risco. Nas concessões Brisa e Beira Interior, o risco de procura é assumido pela concessionária, embora na Beira Interior existem limites superiores e inferiores que limitam as perdas potenciais da concessionária. Inversamente, nas concessões Norte e Douro Interior, o setor público assume a totalidade do risco de procura.

Fonte: *Risk-Sharing in Highway Concessions: Contractual Diversity in Portugal*

3.27. A complexidade dos contratos aumentou significativamente ao longo do tempo, porque a experiência e o conhecimento acumulados permitiram a elaboração de contratos mais completos. No entanto, a incerteza e os resultados negativos das renegociações levaram a mudanças na alocação de riscos que geralmente mudaram o risco comercial das concessões do concessionário para a concedente. Essa mudança exigiu um monitoramento mais amplo dos critérios de qualidade de serviço, bem como aumentou a complexidade do contrato e os custos de transação.

3.28. Portanto, o governo português decidiu mudar para modelos de disponibilidade mais estáveis, em vez de incentivar uma gestão comercialmente agressiva por parte das concessionárias. Essa mudança de política levou a renegociações e, como esperado, ao crescimento de longo prazo do ônus financeiro público das concessões. Além disso, as mudanças nos riscos das concessionárias também levantam uma questão sobre a taxa de retorno do acionista. Os acionistas privados geralmente assumiam uma parte do risco comercial de uma concessão no momento da assinatura do contrato inicial de concessão, e esses riscos se refletiam em suas taxas de retorno esperadas. Sob um modelo de disponibilidade, não há risco comercial para esses acionistas privados; no entanto, as cláusulas contratuais renegociadas geralmente garantem que sua taxa de retorno não mudará, apesar do fato de que seu risco é significativamente reduzido.

3.29. Índia

3.30. Em uma visão geral sobre o modelo de contratos de concessão de rodovias indianas, pesquisadores relatam um interesse significativo de investidores domésticos e estrangeiros, a partir de iniciativas adotadas pelo governo para promover Parcerias Público-Privadas (PPP), com base em projeto, construção, financiamento, operação e transferência (*Design, Build, Finance, Operate and Transfer - DBFOT*). No modelo indiano, acrescentou-se a “transferência” (*DBFOT*), enquanto que no modelo de concessão da Rede de Rodovias Nacional da Inglaterra restringe-se a aos primeiros quatro elementos (projeto, construção, financiamento e operação *DBFO*), como se verá adiante. Assim, foi estabelecida na Índia uma política abrangente e uma regulatória necessária para lidar com as complexidades da PPP e para equilibrar os interesses dos usuários e investidores, na forma de um “Contrato Modelo de Concessão” (*Model Concession Agreement - MCA*).

3.31. O MCA aborda as questões que normalmente são importantes para os investidores, bem como para o financiamento de recursos limitados de projetos rodoviários, como mitigação e separação de riscos, alocação de riscos e recompensas, simetria de obrigações entre as partes principais, precisão e previsibilidade de custos e obrigações, redução dos custos de transação, força maior e rescisão. Também aborda outras preocupações importantes, como proteção do usuário, monitoramento independente, resolução de disputas e apoio financeiro do governo.

3.32. Os quatro elementos críticos que determinam a viabilidade financeira de um projeto de rodovia são: (1) *volumes de tráfego*; (2) *taxa de usuário*; (3) *período de concessão*; e (4) *custos de capital*. Como as rodovias existentes têm tráfego dedicado e o governo indiano prescreveu a taxa de usuário para aplicação uniforme em toda a Índia, os fluxos de receita para um projeto de rodovia podem ser avaliados com um grau razoável de precisão. O período de concessão, por outro lado, pode ser estendido apenas marginalmente para melhorar a viabilidade do projeto, pois o crescimento do tráfego não permitiria períodos de concessão muito longos. De qualquer forma, o valor presente das receitas projetadas, depois de 20 anos, é comparativamente baixo na perspectiva da concessionária.

3.33. Como três dos quatro parâmetros mencionados no item anterior são pré-determinados, o custo de capital é a variável que determina a viabilidade financeira de um projeto. Os licitantes, portanto, buscariam uma doação ou subsídio de capital apropriado do Governo a fim de reduzir o custo de capital para chegar a uma taxa de retorno aceitável. Ao contrário da prática normal de se centrar nas especificações construtivas, os parâmetros técnicos especificados no MCA assentam maioritariamente em especificações de saída, pois estas têm incidência direta no nível de serviço prestado aos usuários da rodovia. Apenas os requisitos básicos de projeto, construção, operação e manutenção da Rodovia devem ser especificados, deixando espaço suficiente para a Concessionária inovar e agregar valor.

3.34. Em suma, o enquadramento do modelo indiano centra-se no “o quê” e não no “como” em relação à prestação de serviços pela concessionária. Isso proporcionaria à concessionária a flexibilidade necessária para evoluir e adotar projetos econômicos sem comprometer a qualidade do serviço aos usuários. Eficiências de custos ocorreriam porque a mudança para especificações baseadas em resultados daria ao setor privado uma oportunidade maior de inovar e otimizar projetos de uma forma normalmente negada sob especificações convencionais de compras baseadas em insumos.

Tabela 4 – Contrato Modelo de Concessão Indiano” (Model Concession Agreement - MCA)

MCA	Detalhamento
Desenvolvimento em Fases	Quanto maior o custo de capital, maior seria a compulsão de patrocinadores do projeto para buscar aporte maiores do governo. É importante contar com projetos econômicos e combiná-los com um programa de investimento em fases para permitir um programa de desenvolvimento de rodovias mais eficiente e sustentável. A ênfase deve estar no desenvolvimento em fases, em vez de fornecer estradas de alto custo para atender ao crescimento projetado a longo prazo
Parâmetros Técnicos	Ao contrário da prática normal de se centrar nas especificações construtivas, os parâmetros técnicos especificados no MCA assentam maioritariamente em especificações de saída, pois estas têm incidência direta no nível de serviço prestado à sociedade
Período de Concessão	O princípio orientador para determinar o período de concessão é o da capacidade de fluxo/carga da respectiva rodovia ao final do período de concessão. Os usuários que pagam pedágio não devem ser submetidos a rodovias congestionadas e a Concessão deve, portanto, cessar quando a capacidade total da estrada for atingida, a menos que novos aumentos sejam incorporados ao MCA
Seleção da Concessionária	A seleção do Concessionário é baseada em licitação aberta. Todos os parâmetros do projeto, como o período de concessão, taxas de pedágio, indexação de preços e parâmetros técnicos, devem ser claramente declarados antecipadamente, e os licitantes pré-selecionados deverão especificar apenas o valor da outorga que desejam.
Subsídios	O Governo pode fornecer uma subvenção de capital de até um máximo de 20% do custo do projeto. Isso ajudaria a preencher a lacuna de viabilidade dos projetos de PPP. Quando tal assistência for inadequada para tornar um projeto comercialmente viável, um aporte adicional não superior a 20% dos custos do projeto pode ser fornecido para suporte de O&M durante o período seguinte ao comissionamento da Rodovia do Projeto
Taxa de Concessão	Para os casos em que os licitantes não buscam nenhuma concessão e, em vez disso, estão dispostos a fazer uma oferta financeira ao Governo, eles serão livres para cotar um prêmio sobre a taxa de concessão na forma de uma participação nas receitas da taxa do usuário
Alocação de Risco	Os riscos comerciais e técnicos relativos à construção, operação e manutenção estão sendo alocados à Concessionária, conforme for mais adequado para gerenciá-los. Outros riscos comerciais, como o ritmo de crescimento do tráfego, também estão sendo alocados à Concessionária. O risco de tráfego, no entanto, é mitigado significativamente, pois a Rodovia do Projeto é um monopólio natural, onde os volumes de tráfego existentes podem ser medidos com precisão razoável. Por outro lado, todos os riscos políticos diretos e indiretos estão sendo atribuídos ao Governo
Fechamento Financeiro	O MCA representa uma estrutura abrangente necessária para permitir o fechamento financeiro dentro do prazo estipulado. A adesão a esses cronogramas resultará em uma redução significativa nos custos, além de garantir o fornecimento oportuno da infraestrutura tão necessária
Tráfego Local	Devido à ausência de uma estrada alternativa, as rodovias devem ser abertas para uso dos residentes locais sem pagamento de pedágio até que sejam disponibilizadas faixas de serviço gratuitas. Isso garantiria o apoio local para o projeto e evitaria contestações legais ou oposição local decorrente dos direitos de servidão
Construção	Antes de iniciar a cobrança da taxa de utilização, a Concessionária será obrigada a submeter a Rodovia do Projeto a testes específicos para garantir o cumprimento das especificações relativas à segurança e qualidade de serviço aos usuários.
Operação e Manutenção	Operação e a manutenção da Rodovia do Projeto devem ser regidas por normas padrões com o objetivo de garantir um alto nível de serviço aos usuários, e qualquer violação deles acarretaria penalidades severas. O MCA fornece um mecanismo elaborado e dinâmico para avaliar e atualizar os requisitos de segurança de forma contínua, que também prevê a regulação do tráfego, assistência policial, serviços médicos de emergência e operações de resgate
Direito de Substituição	No setor de rodovias, os ativos do projeto podem não constituir uma garantia adequada para os credores. São os fluxos de receita do projeto que constituem o esteio de sua segurança. Os credores exigiriam, portanto, direitos de cessão e substituição para que a concessão pudesse ser transferida para outra empresa no caso de o Concessionário não conseguir operar o projeto com sucesso. O MCA prevê, portanto, tais direitos de substituição
Força maior	O MCA contém as disposições necessárias para lidar com eventos de força maior. Em particular, oferece proteção ao Concessionário contra ações políticas que possam ter um efeito material adverso no projeto

Rescisão	Em caso de rescisão, o MCA prevê a alienação compulsória pelo Poder Público, já que nem a Concessionária nem os financiadores poderão utilizar a rodovia de outra forma para recuperação de seus investimentos
Monitoramento e Supervisão	A interação cotidiana entre o Governo e a Concessionária foi reduzida ao mínimo, seguindo uma abordagem de 'mãos livres', e o Governo terá o direito de intervir apenas em caso de incumprimento material. No entanto, verificações e contrapesos foram fornecidos para garantir a total responsabilidade da Concessionária
Apoios e garantias do Governo	Assistência ao empréstimo por bancos oficiais foi estipulada para apoiar as obrigações do serviço da dívida no caso de uma queda de receita resultante de força maior política ou inadimplência do governo. Também foram fornecidas garantias para proteger a Concessionária da construção de estradas concorrentes, o que pode prejudicar os fluxos de receita do projeto
Disposições Gerais	O MCA também aborda questões relacionadas à resolução de disputas, suspensão de direitos, mudança na lei, seguro, responsabilidade por defeitos, indenização, reparação de danos públicos reclamações e divulgação de documentos do projeto. Um censo de tráfego regular e uma pesquisa anual foram estipulados para acompanhar o crescimento do tráfego
Conclusão	A estrutura contratual aborda as questões que podem surgir no financiamento de projetos rodoviários em base DBFOT. O quadro regulamentar e político contido no MCA é um pré-requisito para atrair investimento privado com maior eficiência e custos reduzidos, necessários para acelerar o crescimento

Fonte: HALDEA, G., 2013. *Public private partnership in national highways: Indian perspective* (No. 2013/11). OECD Publishing.

3.35. Reino Unido

3.36. Em 2018 a *Office of Rail and Road (ORR)*, organização financiada pelo Departamento de Transportes do Reino Unido, que tem dentre as suas responsabilidades, o monitoramento e a fiscalização do desempenho e da eficiência das rodovias Nacionais da Inglaterra, publicou o terceiro relatório anual de uma série de *benchmarking* das rodovias da Inglaterra. O *benchmarking* tem vários benefícios. Além de fornecer informações sobre o desempenho das Rodovias Nacionais da Inglaterra que nem sempre são visíveis em nível nacional, também possibilita a disponibilização de informações ao governo sobre o estabelecimento de metas de desempenho futuras. Além disso, aumenta a transparência sobre o desempenho da administração das rodovias e fornece incentivos extras para que cada região melhore a prestação dos serviços.

3.37. O *benchmarking* de desempenho e eficiência das Rodovias Nacionais da Inglaterra é feito de duas maneiras: comparando as Rodovias Nacionais e a Rede de Rodovias Estratégicas com organizações e redes de rodovias em outras partes do Reino Unido e internacionalmente; e comparando o desempenho das regiões das Rodovias Nacionais entre si. Ambas as formas de *benchmarking* fornecem *insights* adicionais e contribuem para uma visão mais completa do desempenho da regulação. Os indicadores regionais estabelecidos pela regulação abrangem cinco temas: (1) melhoria da segurança para todos; (2) viagens rápidas e confiáveis; (3) rodovias bem mantidas; (4) satisfazer as necessidades dos usuários; e (5) oferecer melhores resultados ambientais.

3.38. Existem dois tipos de indicadores usados para monitorar o desempenho dos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária da Inglaterra: a) Indicadores-chave de desempenho; e b) Indicadores de desempenho. Os indicadores de desempenho são um subconjunto dos indicadores que o ORR utiliza para monitorar o desempenho das Rodovias Nacionais. A tabela 5 fornece uma visão geral do nível de desempenho que se pretende com base em uma seleção de medidas principais. Oito indicadores-chave de desempenho são as principais medidas de desempenho que, na maioria dos casos, estão associadas a metas de desempenho em nível nacional. Abaixo deles, há uma série de quatorze indicadores de desempenho para os quais as metas não são definidas, mas que fornecem uma visão mais completa do desempenho.

Tabela 5 - Benchmarking dos Indicadores de Desempenho das Rodovias Nacionais do Reino Unido

Tipos de Indicadores	Melhoria da Segurança para Todos	Viagens Rápidas e Confiáveis	Rodovias Bem Mantidas	Satisfazer as Necessidades dos Usuários	Oferecer Melhores Resultados Ambientais
Indicador-chave de Desempenho	Número de pessoas mortas ou gravemente feridas na rodovia	Atraso médio Disponibilidade da Rodovia Liberação de Incidente	Condição do Pavimento	Pontualidade e precisão das informações sobre obras rodoviárias	Barulho Qualidade do Ar
Indicadores de Desempenhos	<i>O número de pessoas mortas ou feridas na Rodovia</i> <i>O número de usuários não motorizados e motociclistas mortos ou feridos na Rodovia</i> <i>Número de colisões com feridos na Rodovia</i> <i>A taxa de frequência de sinistralidade dos trabalhadores da Rodovia</i> <i>A taxa de frequência de acidentes para a equipe da cadeia de suprimentos da Rodovia</i>	<i>Atraso de obras rodoviárias</i> <i>Confiabilidade do tempo de viagem</i> <i>Velocidade média</i>	<i>Estado das estruturas</i> <i>Resiliência de drenagem</i> <i>Condição Geotécnica</i>	<i>Agilidade na informação prestada aos usuários da rodovia por meio de sinalização eletrônica</i> <i>Qualidade da Viagem</i>	<i>Qualidade da água</i>

Fonte: *Office of Rail and Road (ORR) - UK*

3.39. Há um único Indicador-chave de Desempenho sob o tema "Melhoria da Segurança para Todos": Ele mede o número de pessoas mortas ou gravemente feridas nas Rodovias Nacionais da Inglaterra. Foi estabelecida uma meta para o número de mortos ou gravemente feridos

em comparação com uma linha de base média de 2005-2009. Para 2020, a meta era atingir uma redução de 40% no número de mortos ou gravemente feridos em comparação com a linha de base. Até 2025, as Rodovias Nacionais devem atingir uma redução de 50% de casos em comparação com a mesma linha de base. Quanto aos cinco Indicadores de Desempenho, esses não têm metas definidas, mas todos contribuem para uma visão mais completa do desempenho.

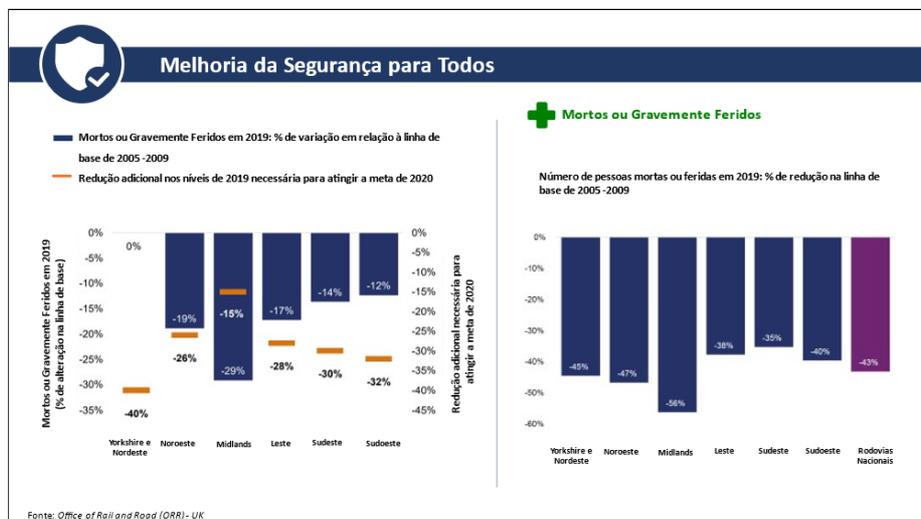
Figura 1 – Melhoria da Segurança para Todos



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.40. Compete às administrações das Rodovias Nacionais reduzir o número de sinistralidade. No entanto, muitos fatores que influenciam as taxas de acidentes – como a tecnologia do veículo e o comportamento do motorista – estão fora do controle da concessionária. Diferenças regionais, como a combinação de tipos de estradas, níveis de tráfego e condições climáticas, significam que cada região das Rodovias Nacionais enfrenta desafios diferentes ao tentar reduzir o número de vítimas.

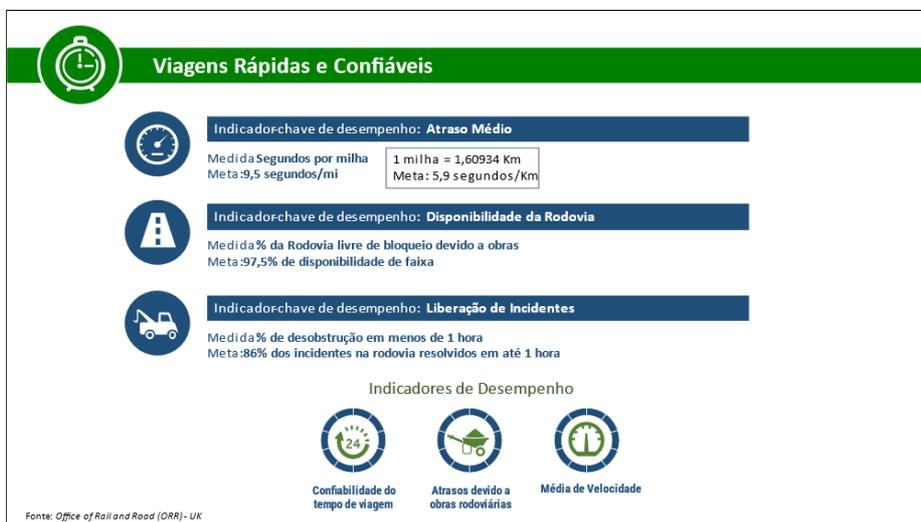
Figura 2 – Gráfico Acompanhamento da Melhoria de Segurança para Todos



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.41. Existem três Indicador-chave de desempenho sob o tema “Viagens Rápidas e Confiáveis”. Estes estão relacionados com os atrasos que os usuários experimentam na Rodovia (atraso médio), a rapidez com que as Rodovias Nacionais tratam as ocorrências de trânsito (eliminação de ocorrências) e a disponibilidade da rede para o trânsito (disponibilidade da rede).

Figura 3 – Viagens Rápidas e Confiáveis



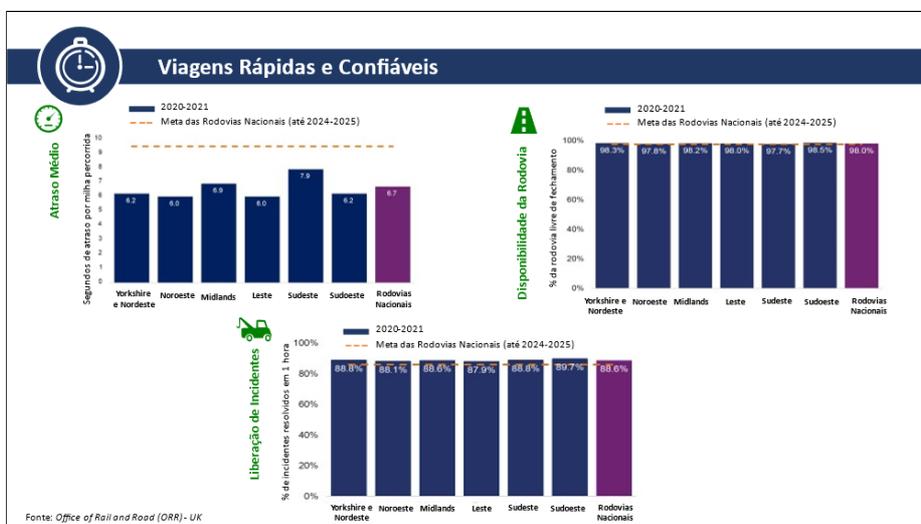
Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.42. Atraso médio: é a diferença entre o tempo de viagem observado e o tempo de viagem no limite de velocidade. Pesquisas de satisfação de usuários das Rodovias da Inglaterra realizada pela *Transport Focus* demonstram que a percepção dos usuários sobre as Rodovias Nacionais é fortemente influenciada pelos atrasos que eles experimentam durante sua viagem, incluindo o gerenciamento de obras rodoviárias. As Estradas Nacionais devem equilibrar cuidadosamente a necessidade de manter e melhorar a rede com a necessidade de minimizar a interrupção das viagens.

3.43. Disponibilidade da Rodovia: as Estradas Nacionais tiveram a tarefa de assegurar que 97,5% da sua rede (quilômetros de faixa) estaria aberta e disponível para tráfego e livre de obstruções devido a obras rodoviárias. Cada uma das regiões das Rodovias Nacionais atingiu a meta nacional de disponibilidade de rodovia.

3.44. Liberação de Incidentes: o impacto dos incidentes de tráfego é outra dimensão da interrupção e atraso do tráfego. O indicador de liberação de incidentes mede a porcentagem de incidentes na rodovia que afetam o fluxo de tráfego, mas que são resolvidos em menos de uma hora. Atingir a meta de 86% foi menos desafiador durante 2020-21 porque o nível de tráfego e o número de colisões nas rodovias foram reduzidos em razão da pandemia da Covid-19.

Figura 4 – Gráficos Acompanhamento de Viagens Rápidas e Confiáveis



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.45. Condição do Pavimento: Esse é o único indicador-chave de desempenho sob ao tema “Rodovias bem Mantidas e Resilientes”, e está relacionado diretamente com a condição da superfície da estrada ou pavimento. Pesquisa realizada pela *Transport Focus* descobriu que “melhor qualidade das superfícies das estradas” é a prioridade número um para os usuários das rodovias. As Rodovias Nacionais da Inglaterra estão cumprindo a meta de garantir que 95% da rede não necessite de maiores investigações.

3.46. No conjunto de indicadores de desempenho consta indicadores relacionados com o estado de outros ativos: estado das estruturas, estado do ativo de drenagem e condições geotécnicas. Para estruturas, as pontuações de condição são baseadas na proporção de estruturas classificadas como “boas” na opinião de um inspetor. O indicador desempenho “crítico” é baseado na condição dos elementos mais críticos da estrutura. Os ativos de drenagem são aqueles que coletam, movimentam ou armazenam o escoamento superficial das águas.

3.47. A partir de abril de 2022, as Estradas Nacionais da Inglaterra devem atualizar o indicador-chave de desempenho de “Condição do Pavimento” para incluir a condição medida em todas as faixas com tráfego e não apenas na faixa um (a faixa interna). Isso deve fornecer uma melhor ligação entre o investimento na renovação do pavimento e o desempenho da condição do pavimento.

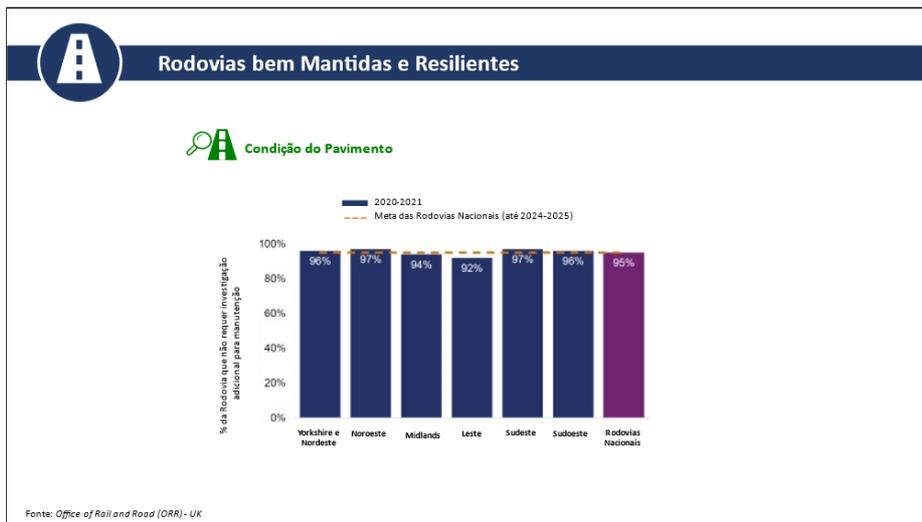
Figura 5 – Rodovias bem Mantidas e Resilientes



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.48. A Figura 6 demonstra que as Rodovias Nacionais da Inglaterra estão dentro da meta de 95% da superfície da rodovia que não requer mais investigação, exceto em duas regiões. Foi verificado que no ano que não há gastos com manutenção no ano seguinte tais gastos tendem a ser maiores. Mas quando há investimentos periódicos em manutenção os gastos tendem a serem mais estáveis. Outro ponto destacado é que o valor gasto em manutenções e renovações pode variar significativamente entre as regiões, mesmo quando visualizado por milha de pista. Se pretende no ano seguinte realizar um estudo para entender essas diferenças com mais detalhes e os motivadores das diferenças de custo. Mas sabe-se que um desses motivos é o nível de tráfego em cada rodovia ou trecho.

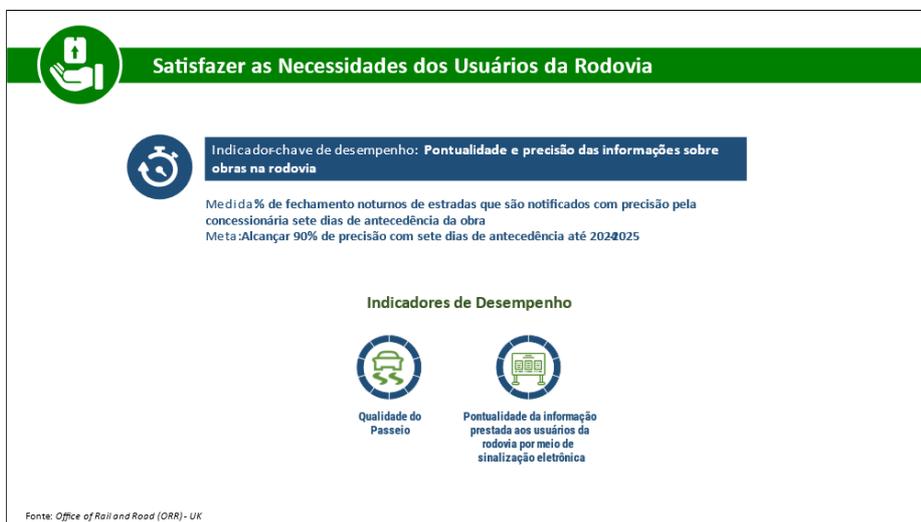
Figura 6 – Gráfico de Acompanhamento de Rodovias bem Mantidas e Resilientes



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.49. A precisão e pontualidade com que as Rodovias Nacionais fornecem informações sobre obras rodoviárias é um novo indicador-chave para o período rodoviário 2024-2025. Esse indicador mede a porcentagem de fechamentos noturnos de estradas que são notificados com precisão pelas concessionárias, com sete dias de antecedência, no Sistema de Gestão de Ocupação da Rede da empresa *Network Occupancy Management System - NOMS*.

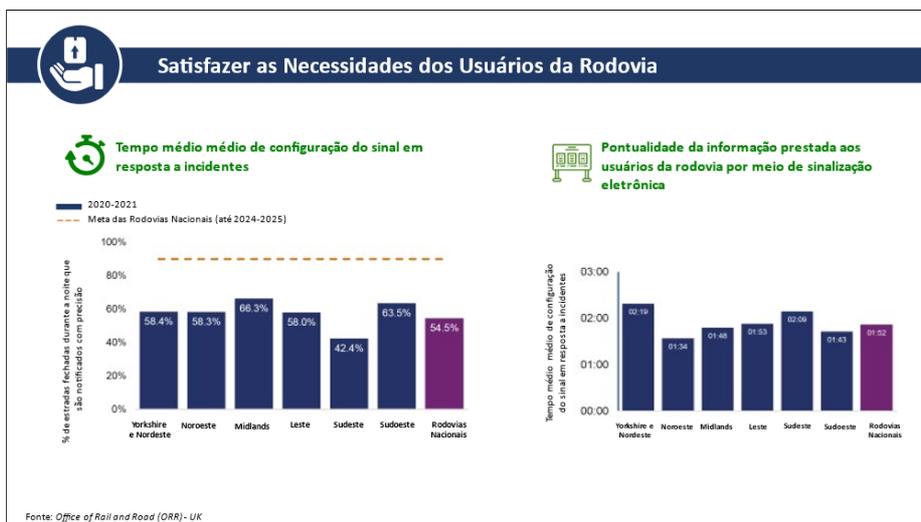
Figura 7 – Satisfazer as Necessidades dos Usuários da Rodovia



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.50. O indicador de desempenho Qualidade do Passeio é um subconjunto da métrica de condição do pavimento discutida sob o tema “bem conservado e resiliente”, especificamente sobre os aspectos da condição do pavimento que mais afetam a qualidade do passeio que os usuários experimentam. Durante o período será monitorado a velocidade com que as Rodovias Nacionais utilizam sinalização eletrônica para alertar os usuários de uma ocorrência numa estrada. Ações para melhorar o desempenho incluem um maior foco no planejamento de obras e desenvolvimento e melhoria da capacidade de analisar as razões pelas quais algumas obras rodoviárias não começaram no prazo.

Figura 8 – Gráfico de Acompanhamento em Satisfazer as Necessidades dos Usuários da Rodovia



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.51. Cada um dos indicadores do tema “Oferecer Melhores Resultados Ambientais” refere-se a ações realizadas para mitigar o impacto ambiental da Rodovia. Eles compreendem ruído, qualidade do ar e qualidade da água. Outros indicadores ambientais relacionados a carbono, biodiversidade, patrimônio cultural e lixo são rastreados em nível nacional, mas ainda não estão disponíveis em nível regional para fazer parte do estudo.

3.52. O indicador-chave de Ruído é baseado no número de residências dentro das Áreas Importantes de Ruído, onde a ação das Rodovias Nacionais da Inglaterra resultou na redução da poluição sonora. As oportunidades para entregar tais mitigações dependerão da medida em que a estrada em uma determinada região passa por áreas construídas.

Figura 9 – Oferecer Melhores Resultados Ambientais



Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.53. Uma compreensão mais completa do que está acontecendo com a eficiência de operação das Rodovias Nacionais da Inglaterra requer uma compreensão mais profunda do que impulsiona os gastos com manutenção, tais como:

- Quais os tipos de estradas e estruturas que compõem a rede;
- Quais os níveis de tráfego (inclusive por tipo de veículo);
- Qual a idade e condição subjacente da rede
- Como é o tempo, clima e topografia;
- Quais os custos locais de mão-de-obra, instalações e materiais; e
- Quais os fatores mais importantes podem ser diferentes para manutenção (de recursos) e renovação de (capital).

3.54. Reguladores, em graus variados, avaliaram a eficiência relativa de empresas reguladas com modelos econométricos de eficiência. Esses modelos usam dados sobre saídas ou direcionadores de custo para explicar a relação média entre esses direcionadores e o custo (de, por exemplo, manter sua rede). Esta relação média pode ser usada para dizer o que "deveria custar" para cada empresa (para manter sua rede), e vários métodos estatísticos podem então ser usados para dividir a diferença entre o "deveria" e os custos reais em "ruído" e eficiência do modelo.

3.55. A maioria das autoridades rodoviárias internacionais utilizam indicadores para monitorar a condição do pavimento para fins de planejamento e gerenciamento interno. Mas diferentes autoridades rodoviárias tendem a desenvolver indicadores diversos ou métricas específicas. E apenas alguns desenvolvem métricas formais de desempenho.

Tabela 6 – Resumo das comparações sobre a medição da condição do pavimento

Autoridades Rodoviárias Internacionais	A autoridade rodoviária mede as mesmas características de pavimento que a Autoridade Rodoviária na Inglaterra?	As Autoridades Rodoviárias Internacionais têm uma métrica/objetivo semelhante à Autoridade Rodoviária na Inglaterra?
Autoridades locais (Cornwall, South Lanarkshire)	Em um grau considerável	De alguma forma
TfL	Sim	De alguma forma
Austrália	Em um grau considerável	Nenhuma métrica em vigor
Áustria	Sim	Dois indicadores, mas não semelhantes
Dinamarca	Sim	Nenhuma métrica em vigor
Holanda	Sim	Sim
Escócia	Sim	Métrica diferente, sem meta
País de Gales	Em um grau considerável	Métrica diferente, sem meta

Fonte: Office of Rail and Road (ORR) - UK

3.56. Na sequência do trabalho publicado pela Office of Rail and Road no Reino Unido, no ano anterior sobre obras rodoviárias e interrupções planejadas, foi encomendado um estudo sobre como a rede de rodovias nacionais naquele país gerencia incidentes e interrupções não planejadas em suas rodovias. Os objetivos do estudo foram entender: a) como a rede de rodovias nacionais, as autoridades rodoviárias comparáveis e outras organizações relevantes gerenciam e medem os incidentes de sua rede; e b) a comparabilidade das medidas de desempenho de gerenciamento de incidentes usadas pela rede de rodovias nacional.

3.57. O estudo constatou que a Rede de Rodovias Nacional tem um bom desempenho nessa área e emprega muitos elementos de boas práticas observados nos comparadores. Os indicadores-chave de desempenho de liberação de incidentes é bem compreendido em toda a empresa e sua equipe experiente e competente sustenta seu forte desempenho nessa área. O estudo também identificou oportunidades para melhorias adicionais. Algumas delas estão relacionadas a iniciativas que já estão em andamento, como a implantação de novas diretrizes de

gerenciamento de incidentes em suas regiões. Outras recomendações referem-se à ligação com as partes interessadas – como o desenvolvimento de processos e relacionamentos mais consistentes com as autoridades rodoviárias locais – e para garantir que as boas práticas e inovações locais sejam aproveitadas nacionalmente.

3.58. A Rede de Rodovias Nacional já possui processos em vigor para disseminar as melhores práticas. Por exemplo, incidentes individuais que falham o alvo são revisados rotineiramente e os diretores regionais recebem uma comparação de desempenho em toda a rede. Juntamente com a introdução de uma meta de extensão interna pela Rede de Rodovias Nacional, é provável que essas etapas tenham contribuído para o forte desempenho em relação à meta de indicadores-chave de desempenho nessa área.

3.59. Tal como acontece com a condição do pavimento, existem fatores comuns que muitas autoridades rodoviárias medem para monitorar o gerenciamento de incidentes. Mas a tabela 5 mostra que a maioria dos administradores de rodovias que têm metas para métricas específicas, visam tempos de resposta a incidentes, em vez de tempos de liberação. Isso torna desafiador o *benchmarking* direto do desempenho da Rede de Rodovias Nacional.

Tabela 7 – Indicador-chave de Desempenho

Área de Resultado	Métrica de Indicador-chave de Desempenho	Meta
Melhorando a satisfação do usuário	Porcentagem de respondentes da Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários de Estradas, como razoavelmente satisfeitos ou muito satisfeitos	>90% de pontuação da Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários de Estradas até 31 de março de 2017
Apoiando o bom fluxo de tráfego	Porcentagem da rede (medida em milhas de faixa) aberta ao tráfego	>97% da rede disponível para o tráfego
	Porcentagem de incidentes em autoestradas resolvidos em 1 hora	>85% dos incidentes de autoestrada resolvidos em 1 hora
Incentivo ao crescimento econômico	Atraso médio - a diferença (em segundos por milha) entre as velocidades reais e de fluxo livre	Sem Meta
Manter a rede em boas condições	Porcentagem do pavimento que não requer investigação adicional para manutenção	> 95% do pavimento não requer investigação adicional

Fonte: *Office of Rail and Road (ORR) - UK*

3.60. A gestão da Rede de Rodovias Nacional é dividida em uma série de áreas e regiões. Existem treze áreas, uma das quais (a M25) é gerida por uma concessionária privada ao abrigo de um contrato de projeto, construção, financiamento e operação (*Design, Build, Finance and Operate - DBFO*). As outras doze áreas são combinadas em seis regiões, com duas áreas em cada região.

3.61. Incluindo a área M25, existem onze seções da rede gerenciadas sob contratos de projeto, construção, financiamento e operação (DBFO). Os operadores privados são designados para projetar, construir e financiar grandes melhorias na rede e para operá-la (mantê-la e renová-la) por um período de 30 anos. Os painéis regionais, incluindo a rede e os dados de tráfego, referem-se apenas às partes da rede gerenciadas pelas regiões da Rede de Rodovias Nacional - as estradas gerenciadas pelo DBFO são excluídas. O indicador-chave de desempenho de satisfação do usuário nos gráficos de radar é a exceção, pois não é possível diferenciar entre as seções DBFO e não DBFO da rede. Esse modelo foi importante para o desenvolvimento do modelo de classificação das concessões rodoviárias apresentado na minuta do RCR3 (15520363)

3.62. Diante do exposto, assevera-se que esse *benchmarking*, foi um auxílio aos debates inerentes à terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-3), relativo à gestão econômico-financeira dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob competência da ANTT, com informações sobre como a política regulatória pode ajudar a enfrentar os desafios e encorajar a necessidade de revisão de alguns conceitos regulatórios contidos no RCR3, com destaque para a relevância da necessidade de simplificação da política regulatória para apoiar a gestão econômico-financeira, para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA EDIÇÃO, DA ALTERAÇÃO OU DA REVOGAÇÃO DO ATO NORMATIVO

4.1. De posse das alternativas regulatórias, cumpre ao regulador, considerando os objetivos pretendidos com a resolução de cada problema, identificar os riscos inerentes a cada uma das alternativas regulatórias. Nesta etapa objetiva-se desenvolver possíveis respostas e controles aos riscos levantados, bem como as formas de monitoramento de cada um deles. Para tanto, tomou-se como referência a tabela 7 que lista as gradações da probabilidade da ocorrência de determinado evento, sob a perspectiva de cada alternativa regulatória e também a tabela 8, onde encontram-se valores de 1 a 5, que medem em ordem crescente a o impacto do evento sobre os objetivos que se deseja alcançar com a resolução do problema.

4.2. Fundamentando – se nas tabelas 7 e 8, preencheu-se as tabelas 9 a 16, onde avaliou-se para cada alternativa, no âmbito de cada problema, a probabilidade de ocorrência de eventos negativos, com seus respectivos potenciais danosos e ainda se propôs controles, que apresentou contornos alinhados à alternativa analisada.

Tabela 8 - Gradação quanto à probabilidade do impacto

Probabilidade	Gradação	Descrição
Muito Baixa	1	Evento pode ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais ou ainda não foi verificado na execução do processo
Baixa	2	Evento pode ocorrer em algum momento ou já ocorreu algumas poucas vezes durante a execução do processo
Moderada	3	Evento deve ocorrer em algum momento ou se verifica com certa recorrência durante a execução do processo
Alta	4	Evento provavelmente ocorra na maioria das circunstâncias ou ocorre com bastante frequência quando o processo é executado

Muito Alta	5	Evento esperado que ocorra na maioria das circunstâncias ou quase todas as vezes em que o processo é executado
-------------------	----------	--

Fonte: Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório 2022. 4ª edição. ANTT

Tabela 9 - Gradação quanto à magnitude do impacto

Magnitude do Impacto	Gradação	Descrição
Muito Baixa	1	O impacto de evento sobre objetivos do processo é insignificante
Baixa	2	Evento pouco afeta o alcance dos objetivos do processo
Moderada	3	Evento dificulta o alcance de objetivos do processo e causa impacto moderado em termos de custo, prazo ou qualidade, porém recuperável
Alta	4	Evento ameaça o sucesso de objetivos do processo e causa impacto substancial em termos de custo, prazo ou qualidade, de difícil reversão
Muito Alta	5	Evento causa impactos irreversíveis em objetivos do processo

Fonte: Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório. 2022. 4ª edição. ANTT.

4.3. Quando da análise do problema que envolve a imobilização de capital próprio, defronta-se com a alternativa regulatória de manter a exigência da manutenção do capital integralizado, conforme as regras dos atuais contratos, o que incorreria em alta probabilidade de ocorrência de retenção desnecessária de valores (*cash trap*). Essa alternativa possui baixo fardo de trabalho para a Agência e proporciona maiores garantias de que, ao final da concessão a concessionária honrará as dívidas dela. Contudo, sob a perspectiva do risco de retenção de valores, esta alternativa é que, com maior probabilidade e com alto impacto, promoverá o *cash trap*. O controle, caso se escolha essa alternativa, se dará pelo mero acompanhamento pela agência da ocorrência da integralização conforme avençado.

4.4. A contrapartida à alternativa acima é regular o assunto permitindo a diminuição do valor do capital social, o que poderia incorrer em um risco de que, após a permissão de redução valor do capital social à integralizar ao longo da concessão, a concessionária não executasse o contrato a contento, e ao final da concessão não honrasse suas dívidas. Considerou que há baixa correlação entre "permitir a diminuição do valor do capital social" e redução de investimento dos concessionários nas obras previstas para serem executadas, sendo que as concessionárias mau cumpridoras dos contratos se submeterão a um rigor fiscalizatório maior, em conformidade com um modelo pautado na responsabilidade responsiva. Desta forma, entende-se que regular o tema torna-se um incentivo ao bom cumprimento dos contratos.

Tabela 10 - Problema 1 / Capital Social

Alternativa Proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Manter o valor do capital integralizado durante toda a concessão	Retenção desnecessária de valores (<i>cash trap</i>). Que pode implicar: em prejuízo para a concessão e também em aumento do valor da tarifa	4	5	Acompanhar se integralização do capital social ocorreu conforme estabelecido no contrato
2. Regular o assunto, permitindo a diminuição do valor do capital social	Retenção desnecessária de valores (<i>cash trap</i>). Que pode implicar: em prejuízo para a concessão e também em aumento do valor da tarifa	1	5	Pode ocorrer de após permissão de redução valor do capital social à integralizar ao logo da concessão, a concessionária não executar o contrato. Contudo, isso poderá ser o gatilho o aumento do rigor da fiscalização sobre concessionárias descumpridoras contumaz de obrigações

Fonte: Elaboração própria

4.5. Ao regular o restabelecimento de concessões em crise defronta-se com três caminhos regulatórios, são eles: não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, nem regulamentar o *step-in*; regulamentar as formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o *step-in*, sem apresentar medidas de incentivo e ainda regulamentar as formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o *step-in* e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão. Sob o ponto de vista do potencial de interrupção da prestação regular do serviço público, considera-se que a magnitude do impacto deste evento seria 5 (cinco), quando se avalia que a regular prestação do serviço público é muito importante. Ao avaliar-se sob a perspectiva da probabilidade de ocorrência, entende-se que regulamentar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o *step-in*, e para além disso, estabelecer formas de incentivar financiadores por meio de medidas de flexibilização de penalização da concessão, sendo esta a alternativa regulatória que minora o risco de descontinuidade da prestação de serviços aos usuários de rodovias federais. A magnitude de impacto da ocorrência do evento em qualquer dos cenários regulatórios foi considerado o mesmo, 5 (cinco).

Tabela 11 - Problema 2 / Reestabelecimento de Concessões em Crise

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Não ampliar as formas de transferência do controle da	Potencial de interrupção da	3	5	Utilizar das opções regulatórias (TAC, relicitação, caducidade) para intervir na concessões em crise

concessão, nem regulamentar o <i>step-in</i>	prestação regular do serviço público			
2. Regularizar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o <i>step-in</i> , sem apresentar medidas de incentivo	Potencial de interrupção da prestação regular do serviço público	1	5	Antes de partir para as opções regulatórias (TAC, relicitação, caducidade) para intervir na concessões em crise, considerar as possibilidades do <i>step in</i>
3. Regularizar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o <i>step-in</i> e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão	Potencial de interrupção da prestação regular do serviço público	2	5	Utiliza-se a do acordo tripartite firmado entre concessionária, financiadores e ANTT para estabelecer eventos de alerta que desencadeiam a obrigação de notificação entre a ANTT e os financiadores, decorrentes de descumprimentos do contrato de concessão ou dos documentos de financiamento

Fonte: Fonte: Elaboração própria

4.6. No que diz respeito à ausência de transparência na relação das concessionárias com os financiadores o que se almeja é a diminuição da assimetria de informação evitando eventuais prejuízos a financiadores das concessões, o que em última instância implica em aumento do prêmio pelo risco.

4.7. Não alterar o regulamento sobre o assunto é a escolha regulatória que apresenta maior probabilidade de ocorrência de eventos que envolvam assimetria da informação, em contrapartida, regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informações é alternativa regulatória que atribui a menor chance de ocorrência de eventos que envolvam a assimetria da informação, probabilidade 1 (um). Quanto à alternativa C, cuja proposta é regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores, nota-se que apresenta como diferença da alternativa B. o fato de não propor uma minuta de acordo tripartite, o que pode não diminuir a probabilidade de ocorrência de eventos de assimetria da informação. pois a ausência de proceduralização poderá reforçar a falta de transparência entre as partes.

Tabela 12 - Problema 3 / Ausência de Transparência na Relação das Concessionárias com os Financiadores

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Não alterar a regulamento vigente sobre o assunto	Assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões	5	4	Acompanhamento dos financiamentos da concessão e das garantias prestadas para verificar se a concessionária tem agido de modo a comprometer sua saúde financeira, colocando em risco o andamento da concessão.
2. Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informações	Assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões.	1	4	Sobre o risco de segredo empresarial ser exposto. A concessionária poderá ajuizar ação em face de quem a tenha prejudicado. Caso seja servidora ainda responderá administrativamente.
3. Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores.	Assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões.	4	4	Falta de proceduralização pode reforçar a falta de transparência entre as partes, o que pode ser corrigido pelo estabelecimento de acordo tripartite onde assegure troca de informações e cooperação entre os signatários.

Fonte: Fonte: Elaboração própria

4.8. No que diz respeito às garantias, ou mais especificamente à aumentar a probabilidade da Agência receber o que lhe é devido, avaliou-se as alternativas, considerando como melhor àquela que aumente a chance de adimplemento dos valores devidos. A primeira alternativa, que é a de não fazer alteração no modelo atual, mantendo-se a exigência das garantias, caracteriza-se por apresentar baixa execução dos contratos de seguros, sendo que necessário neste cenário que a ANTT ajuíze ações em face da concessionária e da seguradora, para que possa receber o que lhe é devido. Desta forma, como verifica-se abaixo, o evento "agência não receber o que lhe é devidos" ocorrerá alta probabilidade 5 (cinco), quando se escolhe a alternativa regulatória "não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias". A magnitude de impacto da ocorrência do evento em qualquer dos cenários regulatórios foi considerada de mesmo valor, 4 (quatro), para todas as alternativas regulatórias.

4.9. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando-o a nova modelagem das garantias, estabelecendo-se para cada um dos riscos seguráveis as suas hipóteses de cabimento, criando a possibilidade de garantir outros riscos, mostrou-se como a alternativa mais adequada e consonante com o novo marco regulatório do seguro - garantia, modalidade de garantia muito utilizada pela Agência. Conforme verifica-se na tabela logo abaixo, esta alternativa é a que mais privilegia a diversificação dos riscos seguráveis relevantes para o setor de infraestrutura de rodovias federais.

4.10. Quanto às alternativas 3 e 4 mencionadas na tabela 12, na contramão da almejada diversificação do risco, confluem para aumento da chance de ocorrência do evento "a agência não receber o que lhe é devido", isso porque ora representam a assunção da

responsabilidade pelos riscos majoritariamente pela concessionária ou o atribui à Agência, diminuindo assim, a possibilidade da salutar pulverização do risco de ocorrência de sinistros no mercado securitário.

Tabela 13 - Problema 4 / Garantias

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias	Da agência não receber o que lhe é devido	5	4	Diante do alto índice de inexecução das garantias cumprirá a Agência acionar o jurídico para receber o que lhe é devido.
2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento, criando a possibilidade de garantir outros riscos	Da agência não receber o que lhe é devido	1	4	Pode aumentar a diversidade de riscos segurados ocasionado aumento de tarifa. Solução: selecionar apenas os riscos seguráveis mais relevantes.
3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres.	Da agência não receber o que lhe é devido	2	4	Essa alternativa apresenta um meio da Agência receber o que lhe é devido, sem que exija garantias. O que representa a assunção da responsabilidade pelos riscos na concessionária e diminuição da possibilidade de pulverização do risco. Para o caso da norma se silenciar quanto à obrigatoriedade de se firmar as garantias, a pulverização do risco deverá ser estabelecida no contrato.
4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual.	Da agência não receber o que lhe é devido	5	4	Aumento do risco da ANTT não ser ressarcida. Aplicar multas estabelecidas no RCR e nos contratos e judicializar a cobrança das multas, caso não as receba pelas vias administrativas.

Fonte: Fonte: Elaboração própria

4.11. No que tange aos incentivos, intenta-se estabelecê-los de modo que ocorra a contento o atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação. Observa-se que a atual modelagem contratual é mau balanceada, com muitas exigências na fase inicial e de recuperação, e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento. Da análise do problema sob a ótica da não execução do serviço, infere-se que a alterar as regras atuais apenas para os casos de relicitação, seria opção de caminho regulatório insuficiente. Apresenta-se como alternativa mais completa a 3, que visa promover incentivos para os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais e também para a fase de recuperação.

4.12.

Tabela 14 - Problema 5 / Incentivos

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Não alterar a regra atual	Não execução do serviço a contento	4	4	Acompanhar em campo os trabalhos iniciais e de recuperação, aplicando penalidades em caso de descumprimentos.
2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação.	Não execução do serviço a contento	3	4	Acompanhar em campo os trabalhos iniciais e de recuperação, aplicando penalidades em caso de descumprimentos. Acompanha o atendimento de requisitos mínimos para os casos de relicitação.
3. Alterar a norma no sentido de promover incentivos para os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais e também para a fase de recuperação	Não execução do serviço a contento	1	4	Acompanhar se houve o cumprimento dos requisitos mínimos cobrança de pedágio antes da conclusão dos trabalhos iniciais.

Fonte: Fonte: Elaboração própria

4.13. No que concerne às verbas das concessões, sob o ponto de vista da falta de informação sobre destinação das verbas, conforme verifica-se na tabela abaixo, regulamentar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas, trata-se da alternativa regulatória que mais reduz a probabilidade de ocorrência do evento danoso "falta de informações sobre a verba", porque é alternativa pela qual será possível identificar a destinação e os responsáveis pelas verbas.

Tabela 15 - Problema 6 / Verbas das Concessões

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Não regulamentar o assunto	Falta de informação sobre destinação das verbas	5	3	Buscar os responsáveis pela acompanhamento de cada uma das verbas, listando as unidades administrativas responsáveis pelas atividades correlatas a cada verba
2 - Regulamentar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos	Falta de informação sobre destinação das verbas	3	3	Da mesma forma que no item anterior o controle se efetivaria pela busca dos responsáveis pela acompanhamento de cada uma das verbas, listando as unidades administrativas responsáveis pelas atividades correlatas a cada verba.
3. Regulamentar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas	Falta de informação sobre destinação das verbas	1	5	A destinação das verbas e prestação de contas já previstas no regulamento tornaria o controle mais apurado.

Fonte: Fonte: Elaboração própria

4.14. Quanto aos fluxos de recursos da concessões, sob o prima da transparência das informações, a alternativa de não regulamentar o assunto é aquela que mais incrementa a probabilidade da ocorrência de eventos vinculado à falta de transparência, enquanto que o estabelecimento de proposta de mecanismo de contas da concessão diminui a chance de ocorrer falta de transparência. nos dois cenários, entende-se que a magnitude do impacto é igualmente danoso.

Tabela 16 - Problema 7 / Fluxos de Recursos da Concessão

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
1. Não regulamentar o assunto	Falta de transparência	4	4	Tomar conhecimento do fluxos de contas da concessão usando da prerrogativa da ANTT, atribuídas na legislação, para solicitar informações
2. Regulamentar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão	Falta de transparência	1	4	O controle será efetuado através consulta aos extratos das contas da concessões

Fonte: Fonte: Elaboração própria

4.15. No que diz respeito à estrutura tarifária, a profusão de fórmulas da tarifas e a falta de padrão preestabelecido é o risco que se almeja diminuir. Entende-se que ao modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários, trata-se do cenário que possui maior potencial para o estabelecimento de uma estrutura tarifária padrão. Adotando-se a alternativa 3, a probabilidade de de ocorrer profusão de fórmulas de cálculo de tarifa será menor quando comparado ao mesmo risco em cenários onde mantem-se a regulação atual ou àquele onde adota-se a alternativa de regular para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo.

Tabela 17 - Problema 8 / Estrutura Tarifária

Alternativa proposta	Risco	Probabilidade	Magnitude do Impacto	Controle Proposto
A. Manter a regulação atual	Profusão de fórmulas da tarifas. Falta de padrão	5	5	Dividir equipes para controlar contratos que possuam estrutura tarifária similar
B. Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo	Profusão de fórmulas da tarifas. Falta de padrão	2	5	Criação de procedimento único controlar atividades correlatas à tarifas
C. Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.	Profusão de fórmulas da tarifas. Falta de padrão	1	5	Criação de procedimento para controlar atividades correlatas às tarifas considerando os demais incentivos

5. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS E ESCOLHA

5.1. O artigo 7º do Decreto nº 10.411/2020 estabelece que, na elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR), deve-se adotar uma metodologia específica para aferição da razoabilidade do impacto econômico, conforme determinado no art. 5º da Lei nº 13.874/2019. As metodologias específicas que podem ser adotadas são a análise multicritério, a análise de custo-benefício, a análise de custo-efetividade, a análise de custo, a análise de risco ou a análise de risco-risco, conforme se lê:

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

- I - análise multicritério;
- II - análise de custo-benefício;
- III - análise de custo-efetividade;
- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

5.2. No âmbito da discussão da Agência Nacional de Transporte Terrestre para elaboração da terceira parte do Regulamento das Concessões Rodoviárias que trata gestão econômico-financeira dos contratos de concessão (RCR-3), em observância ao disposto Decerto retrocitado, optou-se pela Metodologia de Análise Multicritério aliada com a técnica *Analytic Hierarchy Process* (AHP). A escolha dessa combinação de metodologia/técnica justifica-se para razões a seguir elencadas:

5.2.1. **Abordagem holística:** A Análise Multicritério oferece uma abordagem holística para avaliar múltiplos critérios simultaneamente, possibilitando uma visão ampla e sistêmica do problema regulatório em questão. Ao combinar com a técnica AHP, é possível estruturar o problema em uma hierarquia de critérios e subcritérios, tornando a análise mais organizada e clara.

5.2.2. **Quantificação das preferências:** A técnica AHP permite a quantificação das preferências dos tomadores de decisões em relação aos critérios e alternativas, transformando julgamentos qualitativos em números que podem ser comparados e agregados de forma mais objetiva.

5.2.3. **Consenso entre stakeholders:** A combinação da Análise Multicritério com a técnica AHP favorece o envolvimento de diferentes *stakeholders* no processo de tomada de decisão, permitindo que suas opiniões e preferências sejam levadas em conta e facilitando o alcance de um consenso.

5.2.4. **Flexibilidade:** A aplicação da Análise Multicritério e da técnica AHP em conjunto permite a adaptação do processo de análise a diferentes contextos e tipos de problemas regulatórios, garantindo sua aplicabilidade em diversos cenários.

5.2.5. **Transparência e comunicabilidade:** A estrutura hierárquica da técnica AHP, aliada à abordagem multicritério, proporciona uma maior transparência no processo de tomada de decisão, facilitando a comunicação dos resultados e a justificativa das escolhas para os *stakeholders* envolvidos.

5.2.6. **Sensibilidade à incerteza:** A utilização conjunta da Análise Multicritério e da técnica AHP permite a realização de análises de sensibilidade, verificando o impacto de variações nas preferências e nos pesos dos critérios sobre o resultado final da análise. Isso contribui para uma melhor compreensão dos riscos e incertezas associados às alternativas regulatórias.

5.2.7. **Apoio à decisão:** A combinação da Análise Multicritério com a técnica AHP fornece uma base sólida e sistemática para a tomada de decisões, auxiliando os tomadores de decisões a identificar e priorizar as alternativas regulatórias mais adequadas, considerando múltiplos critérios e perspectivas.

5.3. A técnica utilizada, portanto, tomou como base a representação hierárquica do problema para a atribuição de pesos relativos aos critérios e subcritérios envolvidos, onde cada nível representa um conjunto de fatores que corroboram para a decisão final. Assim, possibilita a comparação das alternativas e a avaliação de sua evolução em relação aos objetivos definidos. A hierarquia simbolizada por uma matriz de comparações pareadas, onde cada elemento é comparado com cada um dos outros elementos em um processo de comparação dois a dois. A partir dessas comparações, a AHP calcula uma pontuação de importância para cada elemento da hierarquia, usando uma escala de comparação *pairwise* ("comparação dois a dois" ou "análise em pares").

5.4. Os elementos foram comparados entre si de forma a definir qual elemento é mais importante em relação aos demais. Ao invés de avaliar todas as opções simultaneamente, a comparação *pairwise* permitiu avaliar cada uma em relação a outra e, assim, obter uma avaliação relativa de importância. Esse processo de comparação foi realizado em cada nível da hierarquia e a comparação dos elementos realizada com base em uma escala de valores numéricos que varia de 1 a 9, de acordo com a intensidade da preferência ou importância.

5.5. Após a conclusão das comparações foi feita análise matemática das comparações para gerar uma matriz de pesos ou pontuações de importância relativa para cada elemento da hierarquia. A matriz de pesos foi então normalizada para garantir que a soma dos pesos em cada nível da autoridade seja igual a 1, o que garante a consistência dos resultados obtidos.

5.6. Ao proceder à aplicação da metodologia, obteve-se como ponto de partida uma tabela de referência para avaliação de importância dos critérios e das alternativas quando comparados dois a dois. Dessa forma, foi realizada a análise apresentada em anexo a esta AIR 16629037, onde se encontra as planilhas com todos os cálculos, pertencentes aos oito problemas e alternativas indicados nesta AIR.

5.7. Assim, com o objetivo de tomar decisões informadas e evitar soluções baseadas apenas na intuição, critérios específicos foram estabelecidos, atribuindo-se graus de importância a cada um deles. Esses critérios foram utilizados para classificar e quantificar as alternativas regulatórias.

5.8. Ao realizar a análise multicritério dos problemas regulatórios abordados no RCR 3, cada questão foi cuidadosamente examinada em detalhes. Entretanto, para fornecer uma visão geral e intermediária dos resultados, a planilha de cálculo inclui uma aba denominada "Visão Global". Nesta aba, é possível encontrar informações sobre os pesos atribuídos aos critérios e às alternativas analisadas sob a perspectiva dos critérios estabelecidos, conforme a Tabela 18, aqui reproduzida.

Tabela 18 - Análise Multicritério

Problemas	Critérios	Pesos dos Critérios Comparados Dois a Dois	Alternativas Comparadas Duas a Duas sob a perspectiva de Cada Critério	Pesos das Alternativas Comparadas Duas a Duas sob a Perspectiva de cada Critério
Como poderá ser disciplinada a integralização do Capital Social?	A. Aumento de investimento na prestação do serviço	32%	1. Manter o valor do capital integralizado durante toda a concessão	17%
			2. Regular o assunto, permitindo a diminuição do valor do capital social	83%
	B. Satisfação dos usuários	42%	1. Manter o valor do capital integralizado durante toda a concessão	25%
			2. Regular o assunto, permitindo a diminuição do valor do capital social	75%
	D. Onerosidade regulatória	4%	1. Manter o valor do capital integralizado durante toda a concessão	83%
			2. Regular o assunto, permitindo a diminuição do valor do capital social	17%
	D. Onerosidade regulatória	23%	1. Manter o valor do capital integralizado durante toda a concessão	12,50%
			2. Regular o assunto, permitindo a diminuição do valor do capital social	87,50%
Como poderá ser disciplinado o reestabelecimento de concessões em crise?	A. Prestação adequada do serviço	12%	1. Não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, nem regulamentar o step-in	7%
			2. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o step-in, sem apresentar medidas de incentivo	28%
			3. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o step-in e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão	64%
	B. Ampliação de meios para saneamento de concessões em crise	51%	1. Não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, nem regulamentar o step-in	11%
			2. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o step-in, sem apresentar medidas de incentivo	48%
			3. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o step-in e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão	41%
	C. Fardo regulatório	27%	1. Não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, nem regulamentar o step-in	11%
			2. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o step-in, sem apresentar medidas de incentivo	63%
		3. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o step-in e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão	26%	
	D. Onerosidade regulatória	10%	1. Não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, nem regulamentar o step-in	11%
			2. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o step-in, sem apresentar medidas de incentivo	63%
			3. Regularar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o step-in e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão	26%
Como poderá ser disciplinada a ausência de transparência na relação das concessionárias com os financiadores?	A. Transparência e fidedignidade das informações	12%	1. Não alterar a regulamentação vigente sobre o assunto	11%
			2. Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informação	63%
			3. Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores.	26%
	B. Agilidade nas trocas das informações	51%	1. Não alterar a regulamentação vigente sobre o assunto	11%
			2. Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informação	63%
			3. Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores.	26%
	C. Fardo regulatório	27%	1. Não alterar a regulamentação vigente sobre o assunto	48%
			2. Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informação	11%
		3. Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores.	41%	
	D. Onerosidade regulatória	10%	1. Não alterar a regulamentação vigente sobre o assunto	11%
			2. Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informação	63%
			3. Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores.	26%
Como as garantias podem ser disciplinadas?	A. Pulverização do risco de eventuais sinistros	24%	1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias	25%
			2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento	61%
			3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres.	7%
			4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual.	7%
	B. Adimplemento por parte das concessionárias	63%	1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias	19%
			2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento	55%
			3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres.	22%
			4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual.	4%
	C. Fardo regulatório	6%	1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias	17%
			2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento	27%
			3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres.	50%
			4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual.	5%
	D. Onerosidade regulatória	7%	1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias	20%
			2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento	6%
			3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres.	12%
			4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual.	61%
Como poderão ser disciplinados os incentivos?	A. Antecipação da recomposição do caixa para a concessionária	25%	1. Não alterar a regra atual	10%
			2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação	20%
			3. Alterar a norma no sentido de promover incentivos para os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais e também para a fase de recuperação	70%
	B. Possibilidade de alterações nos valores de pedágio decorrentes de antecipação ou atrasos nas conclusões das obras	58%	1. Não alterar a regra atual	8%
			2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação	19%
			3. Alterar a norma no sentido de promover incentivos para os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais e também para a fase de recuperação	72%
	C. Fardo regulatório	6%	1. Não alterar a regra atual	11%
			2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação	26%
		3. Alterar a norma no sentido de promover incentivos para os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais e também para a fase de recuperação	63%	
	D. Onerosidade regulatória	11%	1. Não alterar a regra atual	7,38%
			2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação	28,28%
			3. Alterar a norma no sentido de promover incentivos para os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais e também para a fase de recuperação	64,34%
Como poderá ser disciplinado o	A. Procedimentalização do uso das verbas	51%	1. Não regulamentar o assunto	19%
			2. Regularar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos	8%
			3. Regularar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas	72%

tema Verbas das Concessões?	B. Readequação dos tipos de verbas	30%	1. Não regulamentar o assunto	19%	
			2. Regulamentar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos	8%	
			3. Regulamentar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas	72%	
	C. Fardo regulatório	5%	1. Não regulamentar o assunto	72%	
			2. Regulamentar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos	8%	
			3. Regulamentar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas	19%	
	D. Onerosidade regulatória	14%	1. Não regulamentar o assunto	72%	
			2. Regulamentar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos	19%	
			3. Regulamentar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas	8%	
	Por quais modos poderá ser disciplinado o fluxo de recursos da concessão?	A. Garantia da boa execução do contrato de concessão	38%	1. Não regulamentar o assunto.	17%
				2.Regulamentar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão	83%
		B. Transparência das contas da concessão	38%	1. Não regulamentar o assunto.	17%
2.Regulamentar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão				83%	
C. Fardo regulatório		6%	1. Não regulamentar o assunto.	17%	
			2.Regulamentar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão	83%	
D. Onerosidade regulatória		18%	1. Não regulamentar o assunto.	17%	
			2.Regulamentar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão	83%	
Por quais modos poderá ser disciplinado as estrutura tarifária?	A. Padronização da metodologia de cobrança tarifárias	28%	1. Manter a regulação atual	11%	
			2. Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo	26%	
			3. Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.	63%	
	B. Cobrança de tarifa de acordo com o perfil da concessionária	12%	1. Manter a regulação atual	11%	
			2. Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo	26%	
			3. Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.	63%	
	C. Fardo regulatório	5%	1. Manter a regulação atual	11%	
			2. Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo	26%	
			3. Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.	63%	
	D. Onerosidade regulatória	55%	1. Manter a regulação atual	11%	
			2. Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo	26%	
			3. Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.	63%	

Fonte: Fonte: Elaboração própria

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Sendo o que se apresentava para o momento, destaca-se o fato deste documento possuir natureza complementar à Análise de Impacto Regulatório AIR (10406897) abordando as seguintes questões:

6.2. a) contribuições para a AIR provenientes da Consulta Interna e da Reunião Participativa nº 5/2022;

6.3. b) apresentação de experiências internacionais que em alguma medida nortearam a resolução dos problemas regulatórios identificados;

6.4. c) apresentação dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo; e

6.5. d) apresentação da metodologia multicritério AHP adotada para a comparação das alternativas regulatórias, em conformidade com o inciso XI, art. 6º e art. 7º do Decreto 10.411/2020, cujo intento foi o de afastar da decisão sobre quais seriam as melhores soluções para os problemas regulatórios as possíveis incoerências e falta de razoabilidade provenientes da aplicação da mera intuição, pautando assim as escolhas regulatórias na lógica matemática.

6.6. Acrescenta-se que foi apensado aos autos do processo o documento 16080098 que apresenta comentários de todos os artigos e seus parágrafos da minuta do RCR3. Este documento conta ainda com um anexo contendo o Quadro Comparativo do conteúdo da minuta do RCR3 com contratos de concessão e regulamentação vigentes, compondo, juntamente o presente documento um vasto conjunto técnico de estudo que apoia o conteúdo apresentado na terceira parte do Regulamento das Concessões Rodoviárias.

6.7.

6.8. É a manifestação técnica que se coloca, smj, à aprovação.

Wagner Vilas Boas de Souza
Especialista em Regulação

Maristela Souza de Araújo
Técnica Administrativa

Hildevana Meire Almeida
Coordenadora de Norma de Rodovias

De acordo,

Fernando Barbelli Feitosa
Gerente de Regulação Rodoviária

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLEANGOVBIZ, O. E. C. D. Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth." 2010.

CRUZ, Carlos Oliveira; MARQUES, Rui Cunha. Risk-sharing in highway concessions: Contractual diversity in Portugal. Journal of professional issues in engineering education and practice, v. 139, n. 2, p. 99-108, 2013.

HALDEA, G., 2013. *Public private partnership in national highways: Indian perspective* (No. 2013/11). OECD Publishing.

KPMG LLP. Benchmarking Highways England: Report to the Office of Rail and Road. February, 2016

ORR. Benchmarking National Highways: 2021 Progress update. February 2022

ORR. Benchmarking Highways England: 2020 Progress Report. February 2021

ORR. Benchmarking Highways England: 2019 Progress Report. February 2020

Int. J. Services Sciences, Vol. 1, No. 1, 2008, Decision making with the analytic hierarchy process.

Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (AIR, M & ARR). 4ª EDIÇÃO. ANTT. 2022



Documento assinado eletronicamente por **HILDEVANA MEIRE DA SILVA ALMEIDA, Coordenador(a)**, em 09/05/2023, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **WAGNER VILAS BOAS DE SOUZA, Especialista em Regulação**, em 09/05/2023, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARISTELA SOUZA DE ARAÚJO, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 09/05/2023, às 16:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BARBELL FEITOSA, Gerente**, em 18/05/2023, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ROGER DA SILVA PÊGAS, Superintendente**, em 19/05/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16019580** e o código CRC **D2B9B36B**.