

4

Concessões e Parcerias Público-Privadas

O investimento em infra-estrutura é essencial para o desenvolvimento econômico do país, uma vez que estimula outros tipos de investimentos, além de gerar aumento do emprego e reduzir custos de produção (Aschauer, 1989).

O Brasil apresenta carência de meios de transportes, tanto de cargas quanto de passageiros. O fornecimento da infra-estrutura de transportes se apresenta então como um desafio a ser superado pelo país.

Tradicionalmente, o setor público é o fornecedor de infra-estrutura de transportes em diversos países, incluindo o Brasil. Isso porque, esse tipo de investimento apresenta elevado custo de capital e crescimento vagaroso das receitas, além dos grandes períodos de construção e indivisibilidade do ativo.

Entretanto, a partir da década de 80, os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) iniciaram um processo de modificação nas ações estatais. Um dos reflexos desse processo foi a reestruturação patrimonial do setor público, onde houve a transferência, através da venda ou concessão, de empresas públicas para o setor privado. A participação privada em investimentos de infraestrutura seria uma alternativa para viabilizar a provisão de serviços públicos, sem onerar as contas públicas. Esses movimentos se estenderam, com intensidade variada, para diversos países (Brito e Silveira, 2005).

Existem diversas formas de participação privada em setores tradicional e constitucionalmente designados ao setor público. Dentre elas estão as privatizações, concessões e parcerias público-privadas (Soares, 2005).

No Brasil, as primeiras concessões ocorreram na década de 1990 com a promulgação da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que define no seu art. 2º como concessão de serviço público:

a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Ainda no art. 2º, define-se como concessão de serviço público precedida da execução de obra pública:

a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Ou seja, de acordo com essa lei, cabe à concessionária a construção, financiamento e operação da infra-estrutura sem haver nenhuma forma de contraprestação pecuniária por parte do concedente.

Nesse contexto, as concessões não devem ser confundidas com as privatizações. As privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado, enquanto que nas concessões a propriedade dos ativos é do setor público.

As privatizações e concessões são bem sucedidas quando os projetos são economicamente auto-sustentáveis, como foi o caso da concessão da Ponte Rio-Niterói. Entretanto, em projetos com baixa ou nenhuma viabilidade econômica, esse mecanismo é ineficiente para atrair o capital privado. Nesse contexto, surgem as parcerias público-privadas, onde o governo oferece algum tipo de contraprestação pecuniária ou garantia ao parceiro privado.

A definição do termo PPP varia conforme o país em questão devido às diferenças legais, institucionais e culturais dos mesmos. Por isso, as comparações internacionais devem ser feitas com cautela. A parceria público-privada, no seu sentido amplo, representa as diversas formas de participação do setor privado no provimento de infra-estrutura e serviços públicos (Soares, 2005).

O modelo brasileiro emprega a terminologia PPP em seu sentido estrito. Segundo a Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 art. 2º, a “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Na concessão patrocinada há contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários dos serviços. Na concessão patrocinada não há cobrança de tarifa do público, cabendo somente ao parceiro público o pagamento pela prestação de serviços. Nesse tipo de concessão, a Administração Pública é usuária direta ou indireta dos serviços prestados pela concessionária.

Cabe ressaltar que as PPPs são contratos de prestação de serviços públicos e não de obras públicas. Embora a prestação do serviço público possa ser precedida por obras públicas, as PPPs não vinculam a remuneração do parceiro privado à realização da obra, e sim, à prestação do serviço (Pinto, 2005).

O projeto do trem de alta velocidade que ligará as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas será uma concessão, na qual o investidor privado será responsável pela construção, financiamento, operação e manutenção da infraestrutura por um período de 40 anos. A remuneração da concessionária se dará através da cobrança de tarifas do público, além de receitas não tarifárias provenientes de encomendas leves e do aproveitamento comercial das estações. Entretanto, esse projeto pode apresentar elevados riscos, como a incerteza quanto ao nível de tráfego futuro, o que poderia torná-lo menos atrativo para o capital privado. Dessa forma, acreditamos que algum tipo de garantia oferecida pelo governo pode melhorar a viabilidade econômica do projeto. Assim, sugerimos um modelo híbrido para a concessão da ferrovia, utilizando os fundamentos das parcerias público-privadas e das concessões tradicionais.