

## **A Concessão de Serviços Públicos e os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**

**Por**  
**Danilo de Souza Dias\***  
**Adriano Pires Rodrigues\***



---

*\* Professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e autores dos livros "A Crise da Infra-Estrutura e a Alternativa Liberal", "Estado e Energia Elétrica" e "Petróleo, Livre Mercado e Demandas Sociais", todos lançados pela Editora Instituto Liberal.*



Esse quadro institucional apresenta-se saturado e sua modificação nos parece condição *sine qua non* para a expansão do setor de serviços públicos, ponto de estrangulamento para a retomada do crescimento econômico no Brasil.



A crise brasileira, com uma recessão que já se estende por duas décadas, poderia, em princípio, ser enfrentada de duas maneiras: a primeira, pela socialização, que poria o Estado de posse dos setores com excesso de liquidez, e a outra, que nos parece mais plausível, conforme demonstram os últimos acontecimentos, seria a transferência de recursos do setor privado para as áreas de prestação de serviços públicos. Isso se tornaria factível através da concessão dos serviços públicos para a iniciativa privada.

Se fizermos um pequeno *overview* sobre o quadro institucional em que se montou a expansão do setor prestador de serviços públicos no Brasil, observaremos que a primeira fase, no país, se caracterizou por serviços públicos concedidos a empresas privadas estrangeiras. Na segunda, os serviços públicos foram administrados diretamente pelo Estado. Na terceira, são concedidos a empresas públicas. É essa terceira fase que estamos vivendo hoje. E a quarta fase, que esperamos para um futuro próximo, seria a concessão dos serviços públicos à iniciativa privada, nacional ou estrangeira.

A conformação de cada uma dessas três fases, deveu-se, basicamente, ao esgotamento da capacidade de expansão nos moldes do quadro institucional anterior. O caráter de novo tinha fundamentalmente a ver com o distinto esquema de fonte, de usos e recursos que se estabelecia. O primeiro quadro formado, aquele em que os serviços eram concedidos a empresas estrangeiras, teve como fonte de recursos o mercado externo de capitais e como aplicação dos recursos também o exterior, objetivando a compra de equipamentos e insumos.

No segundo modelo, a participação de setor público alterou a origem dos recursos, que passou a ser o fisco. O uso dos recursos passava também a ser doméstico, já que a indústria de bens de capital engatinhava no Brasil.

No terceiro modelo institucional, que está em vigor hoje, a fonte de recursos é a captação de créditos internos e externos, sob a forma de antecipação de futuros recursos fiscais. A concessão de serviços de utilidade pública a empresas públicas possibilitou uma grande concentração de recursos através do comprometimento de caixa futuro. Sem este acúmulo de capitais, seria impossível o erguimento de obras de porte como, por exemplo, Itaipu e Tucuruí.

Esse quadro institucional apresenta-se saturado e sua modificação nos parece condição *sine qua non* para a expansão do setor de serviços públicos, ponto de estrangulamento para a retomada do crescimento econômico no Brasil.

Na verdade, o modelo institucional vigente, baseado na concessão da exploração do serviço público a empresas públicas, pode ser visto como contraditório, na medida em que o Estado brasileiro é, ao mesmo tempo, poder concedente e poder concessionário. Por esse motivo, quando as empresas públicas recorrem às operações de crédito, o uso da garantia hipotecária não se realiza, pois, sendo o Estado detentor dos bens dos concessionários, não faz sentido aceitar a hipoteca dos bens públicos. Dessa forma, a expansão dos serviços públicos depende fundamentalmente da utilização de recursos fiscais coletados e de sua antecipação, através de créditos obtidos com aval do Tesouro Nacional. Como esse sistema de captação de recursos apresenta-se saturado, o resultado tem sido o endividamento desmesurado do Estado no Brasil.

Por isso, ao observarmos algumas experiências internacionais, chegamos à conclusão de que a crise estrutural na expansão da capacidade de oferta de serviços públicos no Brasil só será resolvida com a criação de um novo quadro institucional auto-sustentável e confiável.

**A Experiência Européia  
 (Espanha, França)  
 na Infra-Estrutura  
 Rodoviária**

Se observarmos o contexto no mundo hoje, constatamos que, na Europa, a concessão de serviços públicos não é uma novidade. Ela ocorre, basicamente, desde 1950 em alguns países europeus que promoveram a construção e a ampliação de sua rede de auto-estradas de alta qualidade, através do financiamento não-orçamentário, contemplando a cobrança de pedágio como meio de financiar a sua manutenção e ampliação.

Na Espanha, as concessionárias de auto-estradas se estabeleceram no final dos anos 60 e na primeira metade dos anos 70, com o objetivo de melhorar a infra-estrutura de transporte sem comprometer financeiramente o orçamento da União. As sociedades concessionárias se encarregam da construção e do financiamento da auto-estrada, enquanto a União, a administração federal, concede licença para exploração, mediante cobrança de um pedágio por um período determinado, ao fim do qual essas estradas retomam ao poder central, a União.



**O Estado pode avaliar para as concessionárias privadas, através de cobertura do risco cambial, os pedágios, a subvenção a fundo perdido, as consignações orçamentárias gerais do Estado e as contribuições especiais de usuários e beneficiários.**

A concessão deve recuperar os investimentos na auto-estrada durante o período de contrato, mediante um fundo de reversão, que permite amortizar a dívida e devolver o capital nominal ao acionista, quando os ativos retornarem ao Estado. As concessionárias do Estado são auditadas por delegação do governo, um organismo dependente do Ministério de Obras Públicas da Espanha. A sociedade concessionária privada pode também emitir obrigações e outros passivos financeiros similares, com garantia de até cinco vezes o seu capital e um período máximo de financiamento que não pode exceder 50% da concessão. Em outras palavras, se a empresa tem uma concessão durante 30 anos, ela só pode fazer esse tipo de financiamento até a primeira metade da concessão, ou seja, nos primeiros 15 anos.

Em termos tributários, as concessionárias gozam de uma isenção de 95% dos impostos de empréstimos externos e, uma vez dotada a reserva legal, o benefício não pode ser superior a 10% do capital nominal. A administração federal também determina para cada concessão em separado a dotação do fundo de reversão e as condições para o endividamento em divisas e os limites para o acesso a financiamento no mercado interno.

O procedimento da revisão de tarifas é regulado pelo Decreto 210, de 16 de fevereiro de 1990. As fontes da equação econômico-financeira que determinam essas cláusulas são três: os recursos próprios das sociedades concessionárias, os recursos externos mobilizados através destas, que incluem as emissões de obrigações, os empréstimos de títulos e valores e os recursos externos procedentes do mercado de capitais. O Estado pode avaliar para as concessionárias privadas, através de cobertura do risco cambial, os pedágios, a subvenção a fundo perdido, as consignações orçamentárias gerais do Estado e as contribuições especiais de usuários e beneficiários.

A França tem uma tradição maior do que a da Espanha no que se refere à concessão do serviço público de auto-estradas. A primeira fase seria de 1955 a 1969, que foi o início do sistema de constituição da primeira sociedade de economia mista na França. Desde 1955, o Estado pode conceder a construção e exploração das auto-estradas a sociedades com participação privada, em que são majoritários os interesses públicos através da entrada das corporações locais, no capital e no conselho de administração de cada sociedade. O Estado define os programas de construção, fixa as tarifas e controla o bom funcionamento da exploração da rede.

A segunda fase na França foi de 1970 a 1981, quando houve a liberalização do sistema de auto-estradas, através do decreto de 12 de maio de 70, ao decidir-se que o Estado poderia fazer as concessões às



AGENDA S  
ATLANTICO



**A Concessão de Serviços Públicos  
e os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**

sociedades de capital privado formadas através de uma sociedade de empresas de construção civil e bancos. O objetivo do governo nesse momento era tentar acelerar a construção das auto-estradas, ampliando o seu financiamento e aumentando o dinamismo no setor.

A terceira fase, na França, iniciou-se em 1982 e se encerrou em 1986. Ela está caracterizada pela reestruturação do sistema de auto-estradas diante de condições econômicas menos favoráveis do que as existentes no período anterior. O desenvolvimento da rede de auto-estradas conduz à compra, pelo setor público, de sociedades privadas deficitárias. Se entre 1970 e 1981 houve uma grande expansão através da concessão a empresas privadas, no período 1982/1986, com a crise que se abateu sobre a Europa, na França houve necessidade de retorno de algumas empresas privadas deficitárias para o Estado.

Em 1983/84, criou-se um mecanismo de repartição equitativa dos recursos entre as sociedades concessionárias de economia mista por um organismo ligado à chamada Auto Route de France - ADF. As sociedades de economia mista puderam, assim, beneficiar-se de empréstimos da Caixa Nacional de Auto-Estradas - CNA.

Nessa última fase, o financiamento dos gastos nas construções das sociedades de economia mista tem sido feito através de autofinanciamento, contribuição de fundos próprios da ADF, participação das regiões do departamento e empréstimos emitidos pela CNA com ou sem garantia do Estado, que representaram, em 1990, cerca de 87% do total. Ao final de 1990, as sociedades de economia mista administravam cerca de 4.663 quilômetros de auto-estradas e havia ainda 530 quilômetros em construção.

**O Caso Latino-Americano:  
Argentina e México**

Na Argentina, a crise econômica teve sua mais dramática expressão nos episódios hiperinflacionários de 1989/1990, que levaram o país a adotar uma proposta desestatizante na elaboração da política econômica. O processo de privatização, iniciado em 1990, terminou por ser um dos mais ambiciosos em termos do número de serviços e empresas vendidas, assim como pela rapidez com que essas transferências foram realizadas. Nos primeiros três anos, de 1989 a 1992, o Estado argentino vendeu 33 empresas, concedeu 19 serviços e fez 86 contratos petrolíferos em regime de parceria. As duas leis que serviram



**A Concessão de Serviços Públicos e os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**

**A Argentina estava diante de uma crise inusitada e o governo se colocou diante de um dilema: privilegiar as considerações ligadas às questões fiscais ou os aspectos de eficiência alocativa das empresas a serem privatizadas.**

como base de sustentação do processo de privatização de empresas e concessão de serviços públicos na Argentina foram: a primeira, a Lei de Reforma do Estado, nº 23.696, de 1989, estabeleceu as bases do processo privatizador, incluindo a modalidade capitalização de títulos da dívida externa; a segunda, Lei de Emergência Econômica nº 23.697, estabeleceu a igualdade de tratamento ao capital estrangeiro.

Esse curto período na Argentina pode ser dividido em duas fases. Na primeira, de 1990 até março de 1991, a Argentina estava diante de uma crise inusitada e o governo se colocou diante de um dilema: privilegiar as considerações ligadas às questões fiscais ou os aspectos de eficiência alocativa das empresas a serem privatizadas. No primeiro caso se estaria privilegiando o ponto de vista macroeconômico, ao concentrar-se nas questões fiscais. No segundo, se estaria privilegiando o ponto de vista microeconômico. No caso da Argentina, nessa primeira fase, optou-se, dada a precária situação fiscal, por privilegiar o aspecto macroeconômico.

A característica principal dessa primeira fase na Argentina foi o estabelecimento de poucos marcos regulatórios. Essa opção fez com que esse cronograma de privatizações e concessões fosse executado e cumprido de uma maneira muito rápida. A segunda fase se iniciaria no plano de convertibilidade e iria até os dias de hoje.

No México, os programas do governo federal relacionados com a infra-estrutura foram baseados no chamado Plano Nacional de Desenvolvimento. O marco jurídico que regeu a sua execução foi reestruturado e atualizado com o objetivo de incrementar a participação da sociedade, para mediante investimento privado e concessões antecipar a realização de obras de infra-estrutura.

Os programas mais relevantes do governo mexicano são o Programa Nacional de Rodovias e Pontes Concessionárias, o Programa Nacional de Águas, o Programa de Geração de Energia Elétrica, o Programa de Aeroportos e Serviços Auxiliares, o Programa de Portos Nacionais e, por fim, o Programa Nacional de Solidariedade.

Em 1989, antes do lançamento desses programas, a situação das pontes e rodovias no México apresentava as seguintes características: deficiência acentuada na infra-estrutura de transportes, em função do estrangulamento da economia nacional desde 1980; projetos de mais de 2.500 quilômetros de rodovias de duas pistas; custo médio por quilômetro de US\$ 2,6 milhões; financiamento de longo prazo concedido pelos bancos, 180 dias — ou seja, não havia financiamento de longo prazo; a obediência ao gasto fiscal não contemplava a possibilidade de execução dessas obras.

AGENDA S  
ATLÂNTICO

Em 1991, depois de lançado o programa, o panorama era muito diferente. Foram executados mais de 3.500 quilômetros de rodovias concessionárias, cujo valor é de aproximadamente US\$ 9 bilhões, com financiamento em até 15 anos e com prazo de concessão variando de cinco a 18 anos.

No México, normalmente, as concessões estão sendo feitas a empresas de construção civil. Os projetos de obra concessionária são outorgados de acordo com as seguintes regras de licitação: primeiro, a quem propõe o menor prazo de concessão; segundo, no caso de empate, a quem no menor prazo colocar em operação aquela concessão; em terceiro lugar, ocorrendo novo empate, a quem, a juízo da autoridade, apresente o melhor esquema de financiamento e de experiência no tipo de obra envolvida. Quem faz a concessão pode ser, no México, a Federação, a entidade estadual ou o município. Além dos instrumentos tradicionais de financiamento, o esquema de obras de infra-estrutura concessionada apresenta um grande campo de ação segundo três conceitos. O primeiro conceito, chamado de sociedade de inversão de capital de risco, o Sincas; segundo, o certificado de participação ordinária, os CPOs; e o terceiro, o mercado secundário de concessões.

É importante mostrar que o marco jurídico sobre as concessões de serviço público privilegia os municípios. Os programas de desenvolvimento dos municípios são os instrumentos decisivos para o crescimento e a manutenção da infra-estrutura. O argumento para isso, para privilegiar os municípios, é de que as possibilidades de solução, concorrência de obras de infra-estrutura concessionada e o seu controle são muito diferentes quando se definem 32 opções estaduais contra 2.500 municipais.

*Pontos Centrais de um  
 Novo Programa de  
 Concessão de Serviços  
 Públicos no Brasil,  
 Fases a Ultrapassar*



A profunda transformação que o setor de infra-estrutura no Brasil requer vai passar decididamente pela alteração do papel do Estado, no sentido de abandonar a intervenção direta, que até aqui caracterizou a sua presença no setor, para assumir gradativamente novas



**É preciso que o governo, com o aparelho de Estado, reveja em profundidade toda uma tradição de relacionamento com a iniciativa privada em projetos de infra-estrutura.**

funções de âmbito regulatório, além daquelas inalienavelmente a ele vinculadas, ou seja, aquelas referentes às suas atribuições enquanto poder concedente.

Essa reformulação, se por um lado não exclui o Estado da responsabilidade de participar do financiamento dos projetos de infra-estrutura, vai introduzir, de maneira diferenciada, o capital privado tradicionalmente envolvido no setor, a saber: as empresas construtoras, consultoras, firmas de engenharia, ou seja, aquelas tradicionalmente implicadas nos negócios de infra-estrutura.

Nesse novo cenário, além de um redimensionamento das funções do Estado e de uma introdução diferenciada dos agentes normalmente envolvidos na infra-estrutura, vamos assistir à inserção ativa do capital financeiro, diretamente relacionada com a perda da capacidade de autofinanciamento do setor público.

Impõe-se ao governo o desafio de potencializar a complementaridade entre o investimento público e o privado através de um novo tipo de envolvimento do setor público no negócio da infra-estrutura. Trata-se de viabilizar uma nova postura do público em relação ao privado, para que o antigo cliente se tome parceiro. Isso vai exigir muito mais do que uma mera reformulação oficial de papéis. É preciso que o governo, com o aparelho de Estado, reveja em profundidade toda uma tradição de relacionamento com a iniciativa privada em projetos de infra-estrutura. É preciso que as burocracias governamentais, antes caracterizadas pela lentidão nos procedimentos, agilizem seus trâmites e simplifiquem as formalidades. Doravante, a inexperiência dos quadros técnicos do governo, a competição entre diferentes ministérios, direta ou indiretamente envolvidos em um projeto, a sobreposição de responsabilidades, conduzindo à perda de esforços e de trabalho, o tradicional, ainda que relativo, antagonismo e desconfiança permeando a relação do setor público com os diferentes *staffs* de empresas privadas e a tendência dos diferentes governos em mudar os negociadores, inclusive em uma mesma administração, enfim, toda uma cultura deve ser radicalmente transformada caso se deseje realmente viabilizar o setor público no desempenho dessas suas novas funções.

O governo deve ainda adotar, nessa nova fase, uma postura mais realista no que tange à assunção dos riscos ligados aos projetos. É preciso observar que, dada a dimensão da atual crise financeira do setor público, os tipos e os níveis de riscos a serem assumidos pelo Estado em projetos de parceria com o setor privado devem, na sua maior parte, ser significativamente mais modestos do que aqueles que seriam assumidos caso o planejamento e a execução dos mesmos



projetos se tivessem pautado nos tradicionais métodos do setor público.

No caso específico do Brasil, a deterioração da qualidade dos créditos a receber do setor privado para com o setor público pode indicar que a conversão dessas dívidas em parcerias na exploração dos serviços públicos seja um dos passos mais indicados para, de uma só vez, estruturar novas parcerias, participar ativamente dos riscos no novo empreendimento e estruturar um passivo, da parte das empresas públicas, mais favorável, para com isso aumentar hoje a tão reduzida capacidade de endividamento das empresas do setor público.

Cabe ao Estado uma tarefa muito maior que a mera produção de serviço público. Para o usuário, as garantias da regulamentação não se substituem às da concorrência, mas a ela se acrescentam. Assim, o serviço público democrático é um serviço de concorrência, que é regulamentado e, ocasionalmente, financiado pela coletividade.

Costumeiramente, somos confrontados com uma postura que considera o financiamento público indissociável da prestação, pelo poder público, do serviço em questão. Isso é muito particular no Brasil. Trata-se de impressionante sofisma, porque é o objetivo do serviço, e não o caráter público da sua organização, que justifica o financiamento público. O financiamento público não é uma doação do contribuinte ao serviço: é uma doação do contribuinte ao usuário. Ele é, assim, propriedade do usuário e não do serviço público. Por conseguinte, o usuário deve poder utilizar os meios postos à sua disposição pelo contribuinte na busca da melhor opção que lhe propõem, em concorrência, os diversos prestadores de serviço, sejam eles públicos ou privados, pouco importa.

Por isso, um dos pontos mais importantes de uma nova postura do governo consiste na fixação de um conjunto de marcos regulatórios que vai conformar a atuação e o comportamento futuros dos agentes privados no campo da infra-estrutura.

Quanto ao sistema financeiro nacional, a questão central vai ser a de estimular a criação de mecanismos e estruturas de financiamento que o aproximem da produção de bens e serviços. No Brasil, como em diversos outros países em desenvolvimento, a presença das agências de desenvolvimento multilaterais ou bilaterais deverá desempenhar ainda um papel fundamental no arranque de projetos de infra-estrutura. É claro que o papel do Bird e do BID ainda vai ser muito importante. No entanto, o Brasil apresenta a peculiaridade de possuir um dos mais sofisticados mercados financeiros no mundo, o qual, embora operando, evidentemente, com volumes significativamente

Costumeiramente, somos confrontados com uma postura que considera o financiamento público indissociável da prestação, pelo poder público, do serviço em questão. Isso é muito particular no Brasil. Trata-se de impressionante sofisma...



**A Concessão de Serviços Públicos  
e os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**

**Um novo arranjo institucional e operacional envolvendo o binômio público/privado em projetos de infra-estrutura não poderá prescindir de uma participação ativa do sistema financeiro nacional, no financiamento dos enormes recursos envolvidos.**

inferiores àqueles registrados nos mercados europeus ou americanos, oferece produtos e serviços que, pela complexidade e criatividade, se rivalizam com os congêneres internacionais.

Além disso, o sistema bancário no Brasil é um dos mais rentáveis e lucrativos do mundo. Nele se concentra uma grande parte da poupança nacional, que, por força da instabilidade, do excesso de intervencionismo e da falta de seriedade e de credibilidade de nossos administradores públicos, busca verdadeiros refúgios a fim de evitar os enormes riscos que envolvem o investimento produtivo em nosso país. Por isso tudo, um novo arranjo institucional e operacional envolvendo o binômio público/privado em projetos de infra-estrutura não poderá prescindir de uma participação ativa do sistema financeiro nacional, no financiamento dos enormes recursos envolvidos.

Essa tarefa é verdadeiramente desafiadora, na medida em que, por si só, a engenharia financeira de projetos infra-estruturais é extremamente complexa. Além disso, a estrutura financeira de um empreendimento deve ser cuidadosamente adequada às características de cada projeto específico e ao perfil dos participantes. Dessa forma, é fundamental que inovações constantes sejam desenvolvidas em termos de veículos e instrumentos financeiros mais precisamente adequados a cada circunstância. Em outras palavras, não há regra geral.

Isso não descarta, porém, que proposições de caráter mais geral sejam avançadas, no sentido de incentivar e promover o envolvimento dos agentes financeiros no Brasil em projetos de infra-estrutura. Uma idéia seria, por exemplo, permitir às novas empresas concessionárias de obras e serviços públicos a emissão de debêntures da infra-estrutura, que constituem títulos de crédito de médio e longo prazos, com correção monetária e juros convencionados. Essas debêntures seriam avalizadas por agentes financeiros públicos, como, por exemplo, o BNDES. Essas debêntures poderiam também ter vinculação precisa com a realização de determinados projetos específicos e oferecer, a título de garantia, o próprio contrato de concessão, através da receita futura a ser auferida pelas empresas concessionárias e pelos direitos referentes aos seus bens de uso.

Medidas como esta viabilizam a utilização do crédito em mercado de capitais, a fim de assegurar, com recursos privados atuais, internos ou externos, e recursos públicos futuros, a realização imediata das obras e a conseqüente modernização dos serviços no Brasil.

Quanto aos recursos privados externos, a conversão de papéis junto a credores externos é também desejável. Permite, segundo limites e



AGENDAS  
ATLÂNTICO



modalidades predefinidas, sem emissão de papel-moeda, que o capital externo participe dos empreendimentos de infra-estrutura, sendo ressarcido somente após a maturação e a amortização de parte significativa dos investimentos realizados.

Além desses mecanismos de ampliação da base de crédito, é desejável que o capital financeiro participe diretamente do risco empresarial dos novos empreendimentos, através de associação e de consorciamento com as empresas construtoras e firmas de engenharia, tradicionalmente implicadas nos negócios da infra-estrutura.

Também aos empresários será necessário um significativo esforço no sentido de reformular procedimentos, práticas administrativas e relacionamento com o setor público em uma nova fase de seus negócios, quando a eles caberá a parte mais pesada dos riscos envolvidos nos novos projetos de infra-estrutura.

É importante levar em consideração que esses novos empreendimentos vão requerer complicadíssimos arranjos de alocação e divisão de riscos entre uma quantidade muitas vezes não negligenciável de parceiros.

Segundo a extensão e complexidade de projetos, temos verificado, no mundo, que esse número de *partners* pode atingir a marca de 15 ou 20 em um mesmo negócio. Cada um dos participantes desses novos consórcios vai desejar assegurar-se de que seus próprios riscos serão suficientemente limitados em relação aos dos outros. O problema é que, ao mesmo tempo, os riscos globais do projeto deverão também ser cobertos satisfatoriamente pelo conjunto de seus investidores e credores. Esse problema, em economia, não é muito diferente daquele que enfrenta o homem comum quando, numa noite de frio, procura abrigar-se sob um cobertor curto e, para isso, se vê na obrigação de conciliar os interesses legítimos, diga-se de passagem, dos pés e da cabeça, no seu intento de acomodar-se.

É uma lógica conflitual que deve ser resolvida. Não é necessariamente ruim, mas deve ser frisado, que em novos projetos, cujo peso e responsabilidade sejam assumidos integralmente pela iniciativa privada, os empresários vão ter que administrar conflitos internos muitas vezes não negligenciáveis.

A conflitos desse tipo, somam-se ainda outros ligados a diferentes estilos e culturas de cada participante de um consórcio, levando a uma competição entre os diversos *joint ventures*, que deve ser superada em determinadas fases do projeto, embora, em si mesma, seja natural e por vezes até mesmo desejável.

Também aos empresários será necessário um significativo esforço no sentido de reformular procedimentos, práticas administrativas e relacionamento com o setor público em uma nova fase de seus negócios, quando a eles caberá a parte mais pesada dos riscos envolvidos nos novos projetos de infra-estrutura.



**A Concessão de Serviços Públicos  
e os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**

**Isso não significa necessariamente que, no contexto de uma nova fase que incorpore a iniciativa privada no negócio da infraestrutura, caiba ao Estado apenas o papel passivo de espectador, ainda que espectador privilegiado.**

Ainda sob o ponto de vista associativo, o fato de os empresários não mais trabalharem para o governo, no sentido da fase antiga — o governo como patrão e proprietário final dos empreendimentos —, os coloca em uma nova posição. Grande parte deles será, ao mesmo tempo, proprietária e supridora dos bens e serviços no novo empreendimento.

Isso significa que, a fim de evitar conflitos resultantes dessa nova posição, cada empresário deve posicionar separada e razoavelmente suas expectativas comerciais e diferenciá-las daquelas ligadas ao retorno financeiro derivado da sua participação no empreendimento. Isso também requer, na nova fase, mais do que nunca, atenção primordial ao controle e redução de custos operacionais e administrativos das empresas.

Finalmente, as experiências internacionais têm demonstrado que, nos setores mais distintos, como petróleo, eletricidade, comunicações, transporte, saneamento, até mesmo no sistema presidiário, o papel do Estado como principal supridor de serviços e infraestrutura deve ser repensado. No entanto, isso não significa necessariamente que, no contexto de uma nova fase que incorpore a iniciativa privada no negócio da infraestrutura, caiba ao Estado apenas o papel passivo de espectador, ainda que espectador privilegiado. É importante que, mesmo em um contexto onde a presença do setor privado se tome significativa, o papel de poder concedente inalienável do Estado seja desempenhado com especial eficiência em todas as etapas do empreendimento.

O Estado deve envolver-se, desde a licitação, o financiamento, até a operação e a regulação tarifária. Por isso, e para além dos novos marcos institucionais, um marco legal tão preciso quanto abrangente deve ser aprovado para concessão de serviços públicos no Brasil, definindo questões básicas como concorrência, licitações, preços e condições para o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. O pressuposto que deve permear o conjunto dos novos marcos legais é o de que o investimento privado em infraestrutura precisa ter atrativos iguais aos existentes em qualquer outro investimento, o que permanece ainda que esse tipo de inversão apresente características e peculiaridades especialíssimas.

O debate do tema concessão de serviços públicos no Brasil surge da necessidade de se regulamentar a Constituição brasileira aprovada em 1988, em seu artigo 175. A primeira tentativa de se regulamentar esse artigo foi a apresentação do Projeto de Lei nº 202, que na origem era 179, de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso, no Senado Federal. Esse projeto foi apresentado no Senado e caminhou

AGENDA S  
ATLÂNTICO

para a Câmara, onde teve como relator o deputado José Carlos Aleluia. Foi aprovado na Câmara e hoje se encontra no Senado sob a responsabilidade do senador José Fogaça, do PMDB.

### A Questão Tarifária

O Brasil, um país de paradoxos, historicamente, costuma emprestar uma importância desmedida ao controle e manipulação de preços e tarifas públicas, a fim de atingir duvidosos objetivos macroeconômicos e sociais. Ao mesmo tempo, utiliza um discurso no qual os bens sob administração pública — combustíveis, por exemplo — parecem encontrar-se em situação altamente concorrencial, pois termos como nível de competitividade, por exemplo, são talvez os mais assíduos freqüentadores dos discursos oficiais.

Quando se lê um relatório oficial do governo a respeito de qualquer tarifa pública, só se fala em níveis de competitividade. E isso, num mercado dirigido de A a Z, é profundamente contraditório. Elegeuse, portanto, no Brasil, como peça básica da regulação intervencionista, exatamente a variável que só tem significado econômico em contexto de concorrência. O custo só tem importância em situação de concorrência. Dessa forma, é possível imaginar-se que uma espécie de mitologia de preços internalizou-se na administração pública brasileira e fez com que ela sempre perseguisse uma intervenção sobre aquela variável, para tentar conciliar objetivos como crescimento econômico, níveis de emprego, inflação e comércio exterior.

Ora, a insuficiência e a inadequação do instrumento utilizado em face dos macroobjetivos perseguidos não poderiam ser mais flagrantes. Portanto, no que se refere à concessão de serviços à iniciativa privada, torna-se fundamental que o tratamento dispensado às tarifas se desloque definitivamente de uma visão assistencialista, que inviabilizaria todo e qualquer investimento, para uma tônica essencialmente empresarial. Isso significa considerar as tarifas como ponto de condensação, como uma resultante final de todas as variáveis que compõem o equilíbrio econômico-financeiro de um projeto, a mais significativa e a única que sinaliza a qualidade de uma gestão empresarial. Exatamente pelo fato de ser a face visível de uma realidade que abriga um grande número de componentes é que as tarifas, caso se deseje realmente viabilizar o negócio, devem manter-se em níveis realistas, permitindo sempre adequada remuneração dos investidores.

Quando se lê um relatório oficial do governo a respeito de qualquer tarifa pública, só se fala em níveis de competitividade. E isso, num mercado dirigido de A a Z, é profundamente contraditório.



**O controle do processo inflacionário do Brasil se torna, dessa maneira, a variável-chave na determinação do sucesso dos futuros projetos de infraestrutura concessionada em nosso país.**

No Brasil, no entanto, temos ainda um outro tipo de obstáculo, que vai se somar ao já tradicional voluntarismo e à falta de seriedade dos nossos administradores públicos em matéria de preços. Na verdade, o processo inflacionário, que já nos acompanha de longa data, torna bastante difícil a manutenção do equilíbrio tarifário anteriormente postulado. Isso porque, de um lado, os agentes envolvidos em um empreendimento acabam por adotar uma lógica na qual a recomposição das tarifas deve, finalmente, acompanhar o ritmo de depreciação da moeda, ainda que a lógica motivadora dos incrementos nos índices de preços, ou seja, da inflação, seja inteiramente distinta daquela ligada à evolução dos seus próprios custos. Mas isso é um comportamento natural que, em contexto de alta inflação, acaba impregnando todos os agentes econômicos envolvidos no processo, no sentido de correr atrás da inflação, ainda que a lógica motivadora daquele aumento do nível de preços nada tenha de muito diretamente relacionado com seu próprio negócio.

Por outro lado, a grande maioria dos preços e tarifas vinculados aos serviços públicos concessionados permanecerá sob o regime de administração pública. Será preciso encontrar mecanismos de atualização suficientemente ágeis e automáticos, a fim de resguardar os concessionários privados da lentidão administrativa que normalmente se encontra associada a esse tipo de procedimento. Mesmo que, de alguma forma, se viabilizem mecanismos ágeis de atualização de tarifas, é preciso atentar para o fato de que, em contextos altamente inflacionários, explosivamente inflacionários como o nosso, é quase impossível garantir-se, em limites mais ou menos precisos, a deterioração do valor real da tarifa. O controle do processo inflacionário do Brasil se torna, dessa maneira, a variável-chave na determinação do sucesso dos futuros projetos de infraestrutura concessionada em nosso país.

Mesmo que se consigam avanços significativos no controle inflacionário, a escassa experiência brasileira em matéria tarifária aconselha um maior aprofundamento no que tange aos desenvolvimentos atingidos nos países centrais em termos de fixação e revisão tarifária.

Nesse caso, é prudente revisar o princípio da remuneração do capital investido, o qual, em ambiente macroeconômico cercado de incertezas como o nosso, incentiva a prática da supermobilização, com vistas a preservar, com maior segurança, os níveis de rentabilidade dos concessionários.

Finalmente, o baixo poder de compra da população brasileira e a especificidade de determinados setores como o de transportes ou o de saneamento básico, de impacto social inegavelmente maior,



AGENDAS  
ATLÂNTICO



podem vir a indicar a necessidade da aplicação de subsídios ou a viabilização de outras formas de receitas para as concessionárias privadas, com vistas a favorecer a prática de tarifas mais reduzidas. É importante que, nesses casos, os recursos adicionais sejam claramente estabelecidos, definindo-se as respectivas fontes provedoras, e considerados esses recursos nos estudos de aferição do equilíbrio econômico-financeiro inicial, constante do contrato de concessão.

### Conclusões

O Brasil apresentou as taxas de crescimento mais elevadas de 70 a 80 e hoje desce ladeira abaixo, numa velocidade bastante grande. A Coreia do Sul, na década de 80, manteve o esforço de crescimento da década de 70. Para nós essa é a própria década perdida: passamos de quase 24% de taxa de imobilização para 17% no período 86-90. Então, esse é o contexto no qual o setor de serviços públicos tem que ser modificado. Nós vimos que o setor de serviços públicos tem enfrentado mudanças significativas em diversos países, como resultado do esgotamento do tradicional modelo em que esses serviços eram concedidos a empresas do Estado. Essa mudança, conforme se pode observar, deveu-se ao esgotamento de uma equação econômico-financeira que garantia a qualidade e a expansão do investimento e compunha-se das seguintes parcelas: tarifa, empréstimo externo, recursos de agências de financiamento (Bird/BID) e de poupança governamental. Eram esses quatro pilares. No Brasil, a deterioração da oferta de serviços públicos ao longo da década de 80 também foi resultado da crise financeira do setor público e da conseqüente queda dos investimentos estatais.

Diante da impossibilidade de recuperação dos investimentos das empresas estatais nos níveis da década de 70, torna-se evidente que uma mudança no modelo de financiamento deve ocorrer, a fim de viabilizar o incremento da produção do setor de serviços públicos. É nesse momento que surge a oportunidade para o envolvimento das empresas privadas. A limitação da poupança do setor público como um todo, incluídos aí recursos da gestão pública como fundos compulsórios que alimentam as fontes de recursos para investimentos de longo prazo no sistema BNDES, impõe a necessidade de buscar formas que multipliquem a eficácia do financiamento governamental alocado no setor. Nesse sentido, a disposição clara de algumas fontes externas de financiamento de longo prazo para investimentos, como

Diante da impossibilidade de recuperação dos investimentos das empresas estatais nos níveis da década de 70, torna-se evidente que uma mudança no modelo de financiamento deve ocorrer, a fim de viabilizar o incremento da produção do setor de serviços públicos.



**Outro impacto da participação privada no setor será quanto à gestão empresarial. O setor público tem levado uma chancela, por demais generalizada, que possui objetivos grandiosos e, por isso mesmo, inatingíveis. Tudo é prioritário no setor público. Por isso, nada fica prioritário.**

o BID e o Bird, de privilegiar o setor privado nas etapas futuras de seu envolvimento no Brasil, deve criar condições propícias para que o BNDES, na qualidade de agente repassador de recursos, venha a incentivar formas novas de associação entre o capital privado e o capital público na expansão do setor de serviços. Seria então a verdadeira transformação do BNDES em banco de fomento.

Outro impacto da participação privada no setor será quanto à gestão empresarial. O setor público tem levado uma chancela, por demais generalizada, que possui objetivos grandiosos e, por isso mesmo, inatingíveis. Tudo é prioritário no setor público. Por isso, nada fica prioritário. Ao mesmo tempo, o gasto é perdulário, mas faltam recursos. O setor público considera o gordo bonito, esquecendo que a massa aumenta o peso, mas não necessariamente a competência. Nesse sentido, as empresas públicas possuem pesada administração e baixo poder de decisão, baixo poder de estratégia, de ação e de discernimento. O setor público não faz experimentação, é dogmático e já começa seus empreendimentos em grande escala. Ele não define precisamente o que se espera e, sobretudo, ele não define precisamente o que é mais necessário. Enfim, o setor público resiste a abandonar suas funções, tendo alcançado ou não os seus objetivos.

Dessa forma, devemos esperar que a crescente participação privada signifique a redução, senão a completa eliminação, de várias dessas distorções do setor público. O setor poderá caminhar para um controle mais estrito de custos, observados por projeto e por unidades de negócios autônomas, e, como resultado, é de se esperar uma diminuição em práticas de sobrecusto em concorrências e o nivelamento de preços de obras e equipamentos aos padrões internacionais. Isso é o que se espera do envolvimento privado. À luz desses comentários podemos refletir, a título de conclusão, sobre alguns aspectos que nos parecem fundamentais para o futuro da infra-estrutura concessionada no Brasil:

1. Quanto ao processo de seleção nas propostas licitantes, a experiência mexicana privilegiou, em ordem decrescente de mérito: prazo de reversão do projeto, prazo de entrada em operação e o esquema de financiamento, juntamente com a experiência dos executores em projetos similares. Foi essa a hierarquia do julgamento. Já no Brasil, o projeto de lei em tramitação acabou por privilegiar o menor valor das tarifas, seguido da maior oferta, no caso de pagamento da outorga de concessão. A lição que se pode extrair do caso mexicano é a de que a prioridade no processo de reversão conduziu, em várias situações concretas, à prática de tarifas e pedágios altíssimos, em completo descompasso com o poder de compra da



Em um primeiro momento, poderá ainda ser proveitoso que os chamados investidores institucionais sejam chamados a participar dos negócios através da exigência de que um percentil mínimo das carteiras desses investidores institucionais seja aplicado naquele tipo de papéis debêntures da infraestrutura, por exemplo).

esmagadora maioria da população. Por outro lado, a ênfase no esquema de financiamento e na comprovada capacitação técnica do futuro concessionário nos parece extremamente positiva e desejável de ser assimilada entre nós.

2. Quanto à tarifação, a priorização conferida ao menor valor da tarifa é bastante positiva, quando se trata de atender a uma população com baixo poder de compra como a brasileira. Entretanto, causa-nos apreensão o fato de que esse tipo de critério não seja acompanhado, do ponto de vista do processo de tarifação, por uma tarifa baseada essencialmente no preço, introduzindo assim um elemento de risco empresarial que aparece bastante amenizado quando a tarifa, ou sua atualização, se baseia no custo dos serviços ou numa espécie de remuneração garantida.
3. Quanto à participação dos agentes financeiros no Brasil em negócios de infra-estrutura, acreditamos que papéis vinculados a projetos específicos poderão constituir-se em poderoso instrumento de alavancagem de capital e de ampliação da base de crédito das futuras concessionárias privadas. Em um primeiro momento, poderá ainda ser proveitoso que os chamados investidores institucionais sejam chamados a participar dos negócios através da exigência de que um percentil mínimo das carteiras desses investidores institucionais seja aplicado naquele tipo de papéis (debêntures da infra-estrutura, por exemplo).  
 Com o sucesso dos novos empreendimentos, a exigência de atrelar um determinado percentual do portfólio dos investidores institucionais a papéis de infra-estrutura talvez possa cair em desuso pelo interesse que os papéis acabarem despertando no mercado. Nesse sentido, é importante que se criem condições propícias para que, além dos potenciais investidores, os bancos privados nacionais também intervenham nesse processo como agentes ativos e não somente como financiadores de recursos.
4. A concessão de serviços públicos à iniciativa privada no Brasil não pode prescindir de uma ampla revisão do aparato legal no que concerne às implicações tributárias que dela advirão. Problemas atinentes à natureza jurídica dos pedágios, a práticas contábeis relativas à apropriação dos direitos de concessão e à incidência de tributos federais, estaduais e municipais sobre as atividades das concessionárias devem ser urgentemente solucionados, a fim de evitar-se contenciosos jurídicos ou até mesmo que o *imbroglio* legal existente acabe inviabilizando os novos negócios.



**A Concessão de Serviços Públicos  
e os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil**

**Falar em concessão de serviços públicos no Brasil é referir-se a um negócio envolvendo investimentos estimados entre 3% e 6,5% do PIB, ou seja, um montante variando, segundo a estimativa, entre US\$ 12 e 25 bilhões/ano para a próxima década.**

5. A experiência mexicana comprovou que, em países de dimensão continental como o México e o Brasil, descentralização das esferas de poder é condição *sine qua non* para a agilização e transparência dos processos de concessão dos serviços públicos. No Brasil, a Constituição de 88 transferiu recursos para os estados e municípios sem a conseqüente transferência de responsabilidades. Ou seja, descentralizou-se a receita sem descentralizar o poder. A valorização do papel dos estados e municípios nesse processo passa, em conseqüência, pela transferência da competência de poder concedente da esfera federal para as esferas estaduais e municipais de um grande número de serviços ainda hoje dependentes de consulta ao poder público federal.

Antes da última conclusão, é bom lembrar que o investimento bruto no país passou, em 1975, da ordem de 25% para alguma coisa na casa de 23% em 1980 e 16% em 1985 e 1990. Verifica-se claramente que o investimento público, que alavancou tanto a expansão da produção de bens e serviços no país no passado, hoje não tem mais dinamismo para fazê-lo. Hoje, quem tem que recuperar nossa capacidade de investimento é o setor privado. Ou seja, é o que os teóricos intervencionistas, chamados teóricos do ciclo, parecem não ter ainda compreendido: tem-se que reverter o ciclo pelo capital privado.

Falar em concessão de serviços públicos no Brasil é referir-se a um negócio envolvendo investimentos estimados entre 3% e 6,5% do PIB por ano para os próximos anos da década, ou seja, um montante variando, segundo a estimativa, entre US\$ 12 e 25 bilhões/ano para a próxima década. É disso que estamos falando. Trata-se, portanto, de um mercado com enormes possibilidades, mas cuja retomada dependerá da resolução de um intrincado círculo vicioso envolvendo dois grandes problemas estruturalmente correlacionados: o endêmico processo inflacionário brasileiro de um lado e a situação falimentar do setor público do país, de outro lado. Isto é, inflação e falência do setor público.

Os efeitos combinados das restrições orçamentárias para a realização dos investimentos e o colapso da oferta de bens e serviços públicos, ao lado das crescentes pressões populares pela melhoria desses serviços e da difícil resolução do déficit fiscal do governo, indicam que a privatização de número crescente de bens e serviços é a única saída economicamente viável para o país.

Enquanto o processo inflacionário não for contido de modo definitivo, o setor privado não vai encontrar nem as precondições nem as garantias, em suma, um ambiente minimamente estável, para se lançar em um negócio da magnitude de US\$ 20 bilhões ao ano.

AGENDA  
ATLÂNTICO