

PROPOSIÇÃO PARA UMA LEITURA DOS “MODELOS” DE CONCESSÕES DE RODOVIAS À INICIATIVA PRIVADA

Adolfo Luiz Souza de Sá
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Anísio Brasileiro
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

Este trabalho apresenta parâmetros, relacionados à verificação de custo-benefício, para uma leitura dos “modelos” de concessões de rodovias à iniciativa privada, com o objetivo de dar precisão à palavra “modelo”, termo corriqueiramente utilizado, sem, contudo, possuir conteúdo próprio. A priori, aduzem-se, sucintamente, considerações sobre a reforma do Estado e a dificuldade de se assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Algumas acepções de “modelo” de concessões de rodovias, encontradas na literatura, são descritas, para, em seguida, serem expostos os parâmetros para identificação dos “modelos” das concessões, contribuição proposta neste trabalho, a qual serve de aporte para o fortalecimento da fiscalização estatal. Após apresentação das atuais concessões de rodovias brasileiras, como exemplo da aplicação da proposição aposta, é feita a leitura do “modelo” adotado pela União, em referência às cinco primeiras concessões de rodovias brasileiras federais. Por fim, considerações finais apontam para um constante aprimoramento dos “modelos” de concessões de rodovias.

ABSTRACT

This paper presents parameters, relevant to verifying cost-benefit, for an enlightenment on “frameworks” for highway granting to private companies, in order to consolidate the word “framework”, often used, missing, however, a meaning of its own. First and foremost, thoughts on remodeling the State and the difficulty to assure economical and financial harmony in concessions are briefly presented. Some meanings found in literature for “frameworks” regarding highway concessions are reported, so that, afterwards, the parameters for recognizing the “frameworks” of the concessions can be displayed, exactly the contribution intended by this work, which serves as a support to strengthen the state’s inspecting role. After presenting Brazilian highways that have already been undertaken, as an example of the application of the proposal herein, reading the “framework” used by the Union is next, in reference to the five first concessions of Brazilian federal highways. Finally, wrap-up remarks point us to a constant improvement of the “frameworks” for granting highways.

1. INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o movimento de desestatização e a carência de recursos estatais para investir na implementação, no melhoramento e/ou na manutenção de suas infra-estruturas rodoviárias, fizeram ressurgir, em âmbito mundial, as concessões de rodovias à iniciativa privada.

O processo de concessão de rodovias é muito complexo, envolvendo aspectos políticos, legais, administrativos e técnicos que levem à consecução de rodovias de qualidade, atendendo, sobretudo, a uma equilibrada relação custo-benefício para as partes envolvidas. Ademais, deve-se assegurar que o interesse público não seja superado pelo interesse privado do prestador de serviço, mantendo-se uma equilibrada relação custo-benefício, sem permitir que os usuários dos serviços públicos sejam lesados. Para tanto, fazem-se imprescindíveis os estudos prévios de viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, municiando os editais de licitação e os instrumentos de outorga, possibilitando, assim, o equilibrado (e controlado) desenvolvimento econômico-financeiro da execução dos contratos (Sá e Brasileiro, 2003).

Após a definição política de buscar a participação do setor privado e a conseqüente definição de um arcabouço legal, restam ao Estado os trabalhos administrativos e técnicos para implementar as concessões. Experiências em diversos países e no Brasil têm demonstrado

quão difícil é a manutenção das condições satisfatórias para as partes envolvidas durante todo o período da contratação (Sá, 2004), fazendo-se necessário diferenciar os diversos “modelos” utilizados, com o objetivo de identificar as vantagens e desvantagens de determinados critérios adotados.

Muito se utiliza a palavra “modelo” de concessões de rodovias. Mas, o que significa “modelo”? há conteúdo econômico no emprego da palavra? como se diferenciar as concessões de rodovias realizadas em um determinado local, de outro local? de uma determinada época, de outra? há um “modelo” brasileiro? há um “modelo” para países em desenvolvimento? para países desenvolvidos?

Dessarte, premente se faz a definição de parâmetros para uma leitura de “modelos” adotados, sendo esta a contribuição deste trabalho.

2. AS DEFINIÇÕES DE “MODELO”

A palavra “modelo” é corriqueiramente empregada sem qualquer comprometimento teórico-científico, razão de estar entre aspas, podendo significar qualquer critério estabelecido para a definição de regras que envolvam o disciplinamento das relações público-privadas. Os autores pesquisados utilizam, comumente, como sinônimos de “modelo”: critério, premissa, aspecto, modelagem, modalidade. Houaiss e Villar (2001) entendem como modelo econômico a construção teórica que visa estabelecer a essência de determinada estrutura, suas relações internas, sua evolução, os fatores que determinam as mudanças e as linhas a serem adotadas para se equilibrar o sistema de produção.

Não se pode olvidar que a disponibilidade conjunta de recursos financeiros privados e públicos, para investimentos, exige a adoção de critérios adequados para a alocação desses recursos, entre alternativas de investimentos tecnicamente viáveis, havendo de se ressaltar a análise de dois aspectos básicos (Lee, 1996; Senna *et alli*, 1998):

- a rentabilidade econômico-financeira, função da diferença entre receitas e despesas relacionadas com a exploração, sendo o fator que tornará mais ou menos atraente o empreendimento para a exploração pela iniciativa privada;
- a rentabilidade social (de difícil mensuração), relacionada ao bem-estar dos agentes sociais, incluindo melhorias de qualidade de vida, efeitos ambientais, alterações de uso de solo, diminuição de acidentes, entre outros.

Fontela (1993 *apud* Lee, 1996) apresentou estes aspectos em um diagrama (Tabela 1), facilitando o entendimento, donde se pode extrair que:

- projetos gerados por iniciativa privada são aqueles que possuem rentabilidade econômico-financeira;
- projetos com rentabilidades econômico-financeira e social podem ser realizados somente com recursos privados;
- à medida que diminui a rentabilidade econômico-financeira do projeto, mantendo-se a rentabilidade social, justifica-se a crescente participação do setor público, subsidiando-o (no caso extremo de haver comprovada rentabilidade social, sem rentabilidade econômico-financeira suficiente, a implementação somente ocorre com a integral aplicação de recursos públicos);
- à medida que diminui a rentabilidade social, deve-se reduzir o interesse do poder público em participar da implementação do projeto.

Tabela 1: Critérios para envolvimento do setor público em empreendimentos

CRITÉRIOS		RENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA		
		SIM	← →	NÃO
RENTABILIDADE SOCIAL	SIM	Financiamento privado	→ Subsídios ← Recursos privados	Financiamento público
	↑↓	↑ Maior interesse do Governo ↓ Menor interesse do Governo	↑ ← → ↓	↑ Recursos públicos
	NÃO	Controle público de atuação privada	← Ação fiscalizadora do poder público	-

Fonte: Fontela (1993 *apud* Lee, 1996).

A priori, as concessões de rodovias têm seu campo de atuação preferencialmente voltado aos casos de investimentos com comprovados níveis de rentabilidade econômico-financeira, atraindo o interesse privado, pela possibilidade de lucro e o interesse público, por não demandarem pouco ou nenhum recurso público. Em decorrência da análise inicial da viabilidade econômico-financeira, as concessões de rodovias à iniciativa privada são classificadas em três “tipos” (Lee, 1996; Senna *et alli*, 1998):

- concessões subsidiadas: o Estado introduz facilidades financeiras, sob a forma de subsídios diretos (exemplo: pagamentos; incentivos fiscais) ou indiretos (exemplo: desapropriações de faixas de domínio; garantias financeiras ou operacionais) às concessionárias, reduzindo o aporte de recursos privados, tornando o empreendimento viável;
- concessões gratuitas: quando há equilíbrio entre os recursos privados e as receitas, possibilitando interesse privado sem a participação de recursos públicos;
- concessões onerosas: quando a rentabilidade econômico-financeira é elevada, possibilitando que o Estado receba pagamentos pelos direitos de exploração da concessão.

Na prática, esta classificação é mais utilizada para a análise inicial da viabilidade econômico-financeira do empreendimento. Concessões consideradas onerosas podem ser “convertidas” em gratuitas, por exemplo, pela redução dos valores de tarifas ou pelo acréscimo de investimentos, inclusive pela extensão do trecho da rodovia a ser concessionada. Em contrapartida, concessões subsidiadas podem ser redimensionadas para gratuitas, pela redução de investimentos ou de obrigações (Lee, 1996). A viabilidade é calculada, em síntese, pela apropriação de custos (de investimentos e operacionais) e de receitas, considerados no tempo, pela sua disposição em fluxo de caixa (Motta e Calôba, 2002).

Ainda em relação à viabilidade econômico-financeira, outra classificação foi adotada pelo governo mexicano, denominando os projetos de concessão como fortes, médios ou fracos, conforme o prazo de execução requerido para a viabilização do empreendimento fosse menor que 10 anos, entre 10 e 15 ou acima de 15 anos, respectivamente (Lee, 1996).

Quanto às formas de organização/gestão e de financiamento de infra-estruturas, pelo envolvimento público e privado, a literatura registra “modelos” que vão desde a posse e a operação inteiramente pública à inteiramente privada. Senna *et alli* (1998) identificaram nove “modelos”, de parceria público-privada, utilizados em rodovias, em diversos países, baseados em estudos realizados por Lawson (1994), Moreira e Carneiro (1994), Lorrain (1994) e Lee (1996). São:

-*Régie Interessée*- a iniciativa privada: atua em nome do poder público; não recebe tarifas e sim, pagamentos do poder público e não assume riscos. É mais utilizado em contratos de gerenciamento de serviços de interesse público. A rigor, por não envolver investimentos privados, pode ser substituído por contratos “convencionais” de empreitada;

-*Affermage* - a iniciativa privada: conserva e opera, recebe tarifas, retém parte da receita e repassa o restante ao poder público. É também denominado de “*leasing*”;

-*Design, Build, Finance, Operate, Transfer-DBFOT*- a iniciativa privada: define, constrói, financia, administra e retorna, depois de um período fixo, a rodovia construída ao poder público;

-*Build, Operate, Transfer-BOT*- a iniciativa privada: constrói, administra e retorna, depois de um período fixo, a rodovia construída ao poder público;

-*Build, Transfer, Operate-BTO*- a iniciativa privada: constrói e entrega a rodovia, ocorrendo após a concessão da exploração da rodovia, por um período fixo;

-*Build, Own, Operate-BOO*- análogo ao *BOT*, sendo que a propriedade do projeto é totalmente privada (não há retorno da rodovia ao poder público);

-*Buy, Build, Operate-BBO*- o Estado vende a rodovia em operação, contra a obrigação de expansão e operação;

-*Lease, Develop, Operate-LDO*- o Estado concede a exploração da rodovia, exigindo melhorias e investimentos, em geral de recuperação;

-*Contract-Add-Operate-CAO, Super Turnkey e Operations and Maintenance Contract*- são formas de terceirização, incluindo a realização de investimentos, não caracterizando, propriamente dito, uma concessão.

As concessões também são classificadas quanto aos riscos associados ao empreendimento, pelo cotejo entre as condições atuais e futuras diretamente relacionadas com a concessão (tráfego, engenharia, operação etc) e outras relacionadas (Lee, 1996):

-ao contexto político, social e econômico;

-à organização técnica, financeira e administrativa do poder concedente;

-à estrutura e à capacidade empresarial instalada;

-ao mercado financeiro.

Pires e Giambiagi (2000) classificam os riscos das concessões de rodovias em:

-riscos mercadológicos de tráfego, inclusive de congestionamento, advindos de dificuldades de previsão de demanda, decorrentes de fatores macroeconômicos (crescimento da economia, por exemplo) e microeconômicos (tais como alteração de distribuição de tráfego entre rodovias e surgimento de vias substitutas);

-riscos operacionais, referentes a dificuldades de previsão de custos de construção, operação e manutenção;

-riscos por modificações nas “regras do jogo”, provocados por fatos supervenientes.

A doutrina jurídica apresenta amplos estudos sobre as áleas extraordinárias, que por não serem previsíveis, não devem ser imputáveis ao concessionário, indicando ser de responsabilidade do poder concedente, decorrendo-se, daí, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A álea extraordinária abrange a álea econômica -teoria da imprevisão - e a álea administrativa - o poder de alteração unilateral do contrato, a teoria do fato do príncipe e a teoria do fato da administração (Di Pietro, 1999).

Albert (2002), ao analisar as responsabilidades na assunção dos riscos de concessões de rodovias (se do concessionário ou da administração pública), classifica-os em: de construção, de exploração, legais, financeiros e de força maior. Izquierdo (1997) faz distinção entre riscos políticos (inclusive os relacionados ao marco normativo), riscos de construção/manutenção/operação, riscos financeiros e riscos de tráfego.

Oliveira *et alli* (2001), ao tratar do gerenciamento dos riscos de concessões de rodovias, apresentam a seguinte divisão:

- riscos endógenos, que podem ser alocados às partes contratuais que possuam maiores condições de controle (riscos de construção, riscos de financiamento, risco de regulação);
- riscos exógenos, que não podem ser controlados pelas partes contratuais envolvidas (risco político, risco econômico, riscos de força maior, riscos de variações de taxa de juros e de câmbio).

Ainda, sob a ótica dos riscos, Leon-Dufour (1994, *apud* Lee, 1996) apresenta três “modelos”:

- risco total: quando todos os riscos associados à implementação dos empreendimentos são atribuídos integralmente à concessionária, não havendo garantias governamentais. A aplicabilidade do “modelo” somente ocorre quando há elevada rentabilidade econômico-financeira, regime político-institucional-econômico estável e maturidade do mercado financeiro;

- risco parcial ou limitado: quando o poder concedente assume parte dos riscos, de forma a tornar os empreendimentos atrativos à participação da iniciativa privada (tais como: custeio direto ou indireto de parte dos investimentos; garantias quanto a limites máximos de custos e/ou quanto a limites mínimos de receitas; garantias quanto a financiamentos, aumentando o grau de confiabilidade do empreendimento perante as instituições financeiras);

- risco compartilhado: os riscos e as vantagens são assumidos pela concessionária, pelo poder concedente e pelos usuários, em proporções preestabelecidas e dentro de limites que podem ser controlados pelas partes. A introdução dos usuários no compartilhamento de riscos não significa que estes venham a assumir acréscimos de custos (pelo pagamento de tarifas maiores). O objetivo é que reduções de custos se reflitam em reduções de tarifas.

O exame da relação custo-benefício passa pelo conhecimento dos riscos de assimetria de informação, quando uma das partes detém informações que não estão disponíveis para todas as partes. São classificados em dois grupos (Oliveira *et alli*, 2001):

- problemas de informação escondida (“*hidden information*”), que ocorrem quando uma das partes contratuais não possui perfeito conhecimento das características relevantes das ações da outra parte contratual;

- problemas de ação escondida (“*hidden action*”), que ocorrem quando uma das partes contratuais não é capaz de monitorar se a outra parte está cumprindo adequadamente o contrato, acarretando comportamentos oportunistas, conhecidos como “*moral hazard*”.

Mister se faz ressaltar que os autores consultados enfatizam a importância dos estudos prévios das distribuições dos riscos entre as partes, objetivando melhor apropriação de custos e de receitas e, conseqüentemente, de melhores resultados para o empreendimento.

Ademais, a forma de cobrança de pedágio também está inclusa na definição do “modelo” de uma concessão de rodovias. Há dois sistemas básicos (Pires e Giambiagi, 2000):

-sistema aberto, com cobrança de uma taxa fixa, em função de características do veículo (por exemplo: peso, comprimento, número de eixos), quando da passagem por barreiras de arrecadação, sendo mais adotado em rodovias com diversos pontos de acesso;

-sistema fechado, com cobrança de taxa variável, em função do veículo e da efetiva distância percorrida entre os pontos de entrada e de saída da rodovia.

Para o sistema aberto, o ideal seria a implantação de um maior número de praças de pedágio, permitindo menores tarifas e que mais usuários contribuíssem com o custo de manutenção do sistema. No entanto, os custos de implantação/operação e os inconvenientes de paradas frequentes constituem empecilho para a adoção de mais praças, dificultando a adoção de tarifas módicas. Com a evolução tecnológica, pela cobrança eletrônica, estes inconvenientes podem ser minimizados.

Ademais, a literatura também utiliza a palavra “modelo” para a definição da política tarifária a ser adotada, inclusive quanto à definição dos critérios de escolha do concessionário e quanto ao reajuste, à revisão e à modicidade tarifária (assuntos não abordados neste trabalho). Os critérios de escolha do concessionário são constantes do processo licitatório, por meio da competição pela entrada, na disputa: pela menor tarifa; maior oferta de pagamento pela outorga da concessão; pelo menor prazo; pela melhor técnica e na combinação destes critérios (Pires e Giambiagi, 2000) ou outros. No Brasil, a Lei 8.987/95 - conhecida como “Lei das Concessões/Permissões”- não prevê critério de julgamento por menor prazo, estando os critérios discriminados no Art.15 (com redação dada pela Lei 9.648/98).

Em suma, quando se fala de “modelos” adotados para as concessões de rodovias à iniciativa privada, trata-se da definição de “condições” que interferem no exame da relação custo-benefício das contratações, quais sejam:

- da necessidade ou não de aportes de recursos públicos, em decorrência da análise inicial da viabilidade econômico-financeira do empreendimento;
- das atribuições do poder concedente e do setor privado;
- dos riscos a serem assumidos por cada parte;
- da política tarifária;
- da forma de cobrança do pedágio.

Por último, de acordo com a bibliografia consultada, sob aspectos de economicidade das contratações, à busca de infra-estruturas rodoviárias de boa qualidade e com tarifas adequadas, as experiências internacionais indicam ser imprescindíveis para o êxito dos programas de concessões de rodovias à iniciativa privada:

a) quanto à viabilidade econômico-financeira inicial do empreendimento:

-estudos prévios detalhados de custos e de receitas, evitando-se super/subestimação de receitas e de custos, propiciando simulações de fluxos de caixa que permitam definir melhores condições de prazo, de maximização de investimentos/receitas, de concessão de subsídios/benefícios estatais e fornecendo parâmetros para a definição das condições de equilíbrio do contrato;

b) quanto às atribuições assumidas pelo Estado:

-legislação que proporcione segurança jurídica às licitações/contratações (sobrepondo-se a instabilidades políticas e econômicas);

-assunção, como poder concedente e de regulação, de todas as atividades de planejamento e de acompanhamento dos estudos prévios, da licitação/outorga e da execução contratual;

-desenvolvimento de atividades de regulação, por meio de instituições com independência do Poder Executivo, estruturadas para o controle e a fiscalização dos contratos, sob normas e parâmetros de aferição de resultados (inclusive que possibilite a transferência de ganhos de eficiência das concessionárias para os usuários);

c) quanto à redução dos riscos assumidos pelas partes:

-critérios simples e transparentes de licitação, propiciando ambiente competitivo, não permitindo discricionariedade do poder concedente nem conflitos na harmonização de objetivos e impedindo a ocorrência de restrições apriorísticas que venham acarretar direcionamento prévio dos resultados da licitação;

-contratos com regras simples e bem definidas, que impeçam a efetivação de comportamentos oportunistas das partes, em especial nas renegociações, assegurando, no entanto, flexibilidade para adaptação às circunstâncias e readequações periódicas;

-definição precisa dos riscos, quer sejam de custos, de receitas, de financiamentos e de fatos supervenientes;

d) quanto à política tarifária:

-critérios de escolha do concessionário que privilegiem a obtenção de menores tarifas;

-critérios de reajuste de tarifa que reflitam as variações de custos dos contratos, sem fórmulas paramétricas atreladas a índices gerais de preços ou a variações de câmbio;

-critérios de revisão de tarifa que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro inicial e que possibilitem a inserção de redução de tarifa por ganhos de produtividade alcançados na execução do contrato, pela redução de custos operacionais;

-critérios de contratação que permitam a manutenção da modicidade tarifária durante toda a execução do contrato (pela introdução de: incentivos à busca de receitas não tarifárias, subsídios/benefícios estatais, prorrogação de prazos, redução de investimentos em obras etc).

3. OS PARÂMETROS PARA A DEFINIÇÃO DE UM MODELO

A definição de um “modelo” de concessão de rodovias à iniciativa privada tem que contemplar todas estas “condições” relacionadas na seção anterior, que fornecem a base para uma tipologia de análise de programas de concessões de rodovias, ao abranger verificações que estão intrinsecamente relacionadas entre si. As definições dessas “condições” constituem parte integrante do planejamento do processo de concessão de rodovias à iniciativa privada, o qual envolve procedimentos de ordem técnica e administrativa que requerem tempo e demandam custo na elaboração de estudos preliminares (além de precisarem estar respaldadas pelo arcabouço jurídico). Apresentar parâmetros para a leitura dos “modelos” de concessões de rodovias é o objetivo deste trabalho.

Neste contexto, apoiando-se na legislação brasileira pertinente às concessões de serviços públicos e nas experiências internacionais, Sá (2004) extraiu indicadores para a leitura dos “modelos” adotados, consistindo em 17 parâmetros que interferem na relação custo-benefício, quais sejam:

- | | |
|------------------------------------|--|
| 1. Tipo e fases da licitação; | 10. Forma de cobrança do pedágio; |
| 2. Estudos de viabilidade; | 11. Isenções de tarifa; |
| 3. Prazo de concessão; | 12. Reajustamento de tarifa; |
| 4. Julgamento da licitação; | 13. Revisão de tarifa; |
| 5. Pagamentos pelo concessionário; | 14. Risco de tráfego; |
| 6. Subsídio estatal; | 15. Risco de construção e de operação; |
| 7. Benefício fiscal; | 16. Risco de financiamento; |
| 8. Receitas; | 17. Risco de desapropriação. |

9. Definição da tarifa;

4. AS ATUAIS CONCESSÕES DE RODOVIAS BRASILEIRAS

No Brasil, atualmente, há 36 contratos de concessão de rodovias em operação, delegadas à iniciativa privada, com cobrança de pedágio, totalizando 9.774,49 km de rodovias da União, de 06 Estados e de 01 Município, conforme constante na Tabela 2, tendo-se adotado distintos “modelos” de licitação e de contratação (Sá, 2004).

Tabela 2 – Atuais concessões de rodovias brasileiras à iniciativa privada

Poder Concedente	Extensão	Concessionárias	Praças de Pedágio	
			Quantidade	Km / praças
União	1.483,34 km	06	21	70,64
Estado de São Paulo	3.487,45 km	12	80	43,59
Estado do Paraná	2.495,23 km	06	27	92,42
Estado do Rio Grande do Sul	1.802,24 km	07	26	69,32
Estado da Bahia	217,17 km	01	01	217,17
Estado do Rio de Janeiro	196,46 km	02	05	39,29
Estado do Espírito Santo	67,50 km	01	02	33,75
Município do Rio de Janeiro	25,00 km	01	01	25,00
Total:	9.774,49	36	163	59,97

Fontes: ANTT,2004 (consulta em 19-03-2004-<www.antt.gov.br>), ARTESP,2004 (consulta em 19-03-2004-<www.artesp.sp.gov.br>), DAER-RS,2004 (consulta em 15-03-2004-<www.daer.rs.gov.br>), ABCR,2004 (consulta em 29-01-2004 - <www.abcr.org.br>).

Ademais, há de se destacar que houve licitações que não lograram êxito, sendo relevante as 07 licitações realizadas pela União (2.580,9 km de rodovias) e o caso ocorrido no Estado de Santa Catarina, com 991,3 km licitados em 04 procedimentos, tendo sido concessionados 646,3 km, sob 03 contratos, sem ter havido operação privada e cobrança de pedágio; somente em um contrato foram realizados obras/serviços, tendo havido rescisão contratual (ver Sá, 2004).

Apresenta-se, na secção seguinte, a título de exemplificação, a aplicação dos parâmetros para a leitura do “modelo” adotado nas cinco primeiras concessões de rodovias federais.

5. O “MODELO” ADOTADO NAS PRIMEIRAS CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS BRASILEIRAS PROMOVIDAS PELA UNIÃO

Por se tratarem de rodovias existentes, a União adotou um “modelo” de concessão derivado do BOT (“*Build, Operate, Transfer*”), com financiamento advindo de receitas tarifárias e de exploração de faixas de domínio e de áreas lindeiras. Todos os trechos exigiam muitas obras iniciais de recuperação, tendo sido classificadas de “*Trabalhos Iniciais*” (serviços a serem realizados antes do início da arrecadação de pedágio) e de “*Investimentos de Recuperação de Rodovias*”, obrigando o financiamento por parte das concessionárias, por recursos próprios ou por empréstimos, nos primeiros anos, pois as receitas tarifárias auferidas não seriam suficientes para suprir as necessidades de investimento.

Face aos parâmetros definidos na secção 3, apresenta-se, neste artigo, a leitura do “modelo” adotado:

1. Tipo e fases da licitação:

“*Técnica e preço*”, em 03 fases distintas, com editais próprios: “*Pré-qualificação*”, “*Propostas Técnicas*”, “*Propostas de Tarifa*”. Na fase de “*Pré-qualificação*” ocorreram os

exames da “*capacidade jurídica*”, da “*capacidade técnica*”, da “*idoneidade financeira*” e da “*regularidade fiscal*”. Na fase de “*Propostas Técnicas*”, as proponentes pré-qualificadas apresentaram suas propostas técnicas, para avaliação da aceitabilidade pelo poder concedente e posterior ajuste dos programas de exploração da rodovia. Na fase de “*Propostas de Tarifa*”, as licitantes com propostas técnicas aceitas, apresentaram proposta de valores tarifários e seus estudos de viabilidade econômico-financeira;

2. Estudos de viabilidade:

Foram complementados paulatinamente ao desenvolvimento das fases da licitação. Concluíram-se os “*programas de exploração*” somente quando da elaboração dos editais de “*Propostas de Tarifa*”, após a equalização das propostas técnicas dos licitantes e dos estudos realizados pelo poder concedente (as fases anteriores não forneceram os projetos básicos que permitissem uma descrição clara do objeto da concessão). Das licitantes foi exigido apresentação de estudos de viabilidade próprios (na “*Proposta de Tarifa*”);

3. Prazo de concessão:

25 anos (03 contratos) e 20 anos (02 contratos), definidos previamente pelo poder concedente, face a estudos de viabilidade;

4. Julgamento da licitação:

Seleção da proponente pré-qualificada e com metodologia de execução aceita, que apresentasse garantia de obtenção de financiamentos e que oferecesse “*menor valor da tarifa básica de pedágio*”, limitada a tarifa a valores máximos definidos nos editais;

5. Pagamentos pelo concessionário:

Garantias (cauções); seguros; verba de fiscalização, com valor monetário predefinido (não é percentual sobre receita), reajustado e de pagamento mensal. Não houve pagamento de “ônus” pela concessão

6. Subsídio estatal:

Não previsto;

7. Benefício fiscal:

Não previsto. Editais explicitaram que, para o cálculo da tarifa, a proponente não deveria considerar qualquer benefício fiscal (nem da União, nem dos demais entes federativos);

8. Receitas:

Tarifárias e de aplicação financeira destas receitas. Nos estudos de viabilidade não foram consideradas receitas não-tarifárias (exceto financeiras advindas da aplicação das receitas tarifárias), inclusive sendo explícito que não deveriam ser consideradas pelos proponentes para a oferta da tarifa (caso ocorressem durante a execução do contrato, seriam incorporadas ao fluxo de caixa, visando-se à redução de tarifa, mediante instrumento de revisão contratual);

9. Definição da tarifa:

Editais determinaram valores máximos aceitáveis para as tarifas, calculados nos estudos de viabilidade (face a investimentos, receitas e prazo de concessão). O “*menor valor da tarifa básica de pedágio*” ofertado pelos proponentes determinou a escolha do vencedor;

10. Forma de cobrança do pedágio:

Em postos de arrecadação, sob 09 categorias de veículos, com multiplicadores de 0,5 a 6,0, em função do tipo de veículo, do número de eixos e da rodagem (se simples ou dupla), aplicados sobre a tarifa básica de pedágio. Para veículos com mais de 6 eixos, o valor de pedágio é igual ao atribuído ao veículo de 6 eixos, acrescido do valor da tarifa básica multiplicado pelo número de eixos que excedam a 6;

11. Isenções de tarifa:

Veículos oficiais e do corpo diplomático. Foi vedado o estabelecimento, pelo poder concedente, de privilégios tarifários que beneficiassem segmentos específicos de usuários

(exceto no cumprimento de lei que especificasse as fontes de recursos para ressarcimento das concessionárias). A concessionária poderá conceder promoções e descontos tarifários, sem que isto possa gerar compensação financeira;

12.Reajustamento de tarifa:

A cada ano, a partir da celebração do contrato, com adoção de fórmula paramétrica em função de variação de 04 índices setoriais (terraplanagem; pavimentação; obras de artes especiais; consultoria), publicados pela Fundação Getúlio Vargas-FGV. Após prazo definido para realização de determinados investimentos, há alteração da ponderabilidade da fórmula, mantendo-se os índices setoriais;

13.Revisão de tarifa:

Ocorre:

- pela criação, alteração ou extinção de impostos (ressalvados os impostos sobre a renda);
- pelo acréscimo ou supressão de obrigações contratuais (encargos);
- por ocorrências supervenientes decorrentes de força maior (evento humano), de caso fortuito (evento da natureza), de fato do príncipe, de fato da administração, de interferências imprevistas;
- por modificações estruturais de preços relativos aos fatores de produção;
- por despesas de desapropriação superior ou inferior à verba prevista;
- por ocorrência de receita alternativa, complementar, acessória ou de projetos associados, sendo, a cada 12 meses, avaliados os impactos destas receitas não-tarifárias no fluxo de caixa, visando à modicidade tarifária. A exploração das receitas não-tarifárias depende de aprovação prévia do poder concedente. Como receitas não-tarifárias são explicitadas as receitas provenientes, direta ou indiretamente, de atividades vinculadas à exploração da rodovia, das suas marginais, acessos ou áreas de serviço e lazer, inclusive as decorrentes de publicidade e de multas por excesso de peso;

14.Risco de tráfego:

Assumido pela concessionária. No entanto, foi fixado volume máximo de tráfego para a elaboração das propostas. No caso específico da concessão da Ponte Rio-Niterói, o risco de redução de tráfego inclui a execução de quaisquer outras formas de ligação entre as duas cidades, exceto se construída outra ponte;

15.Risco de construção e de operação:

Assumido pela concessionária, em relação ao que foi estabelecido no programa de exploração da rodovia (inclusive projetos básicos). As licitantes definiram os seus próprios quantitativos e custos. Eventuais acréscimos ou supressões de obras/serviços devem ser objetos de ajustes específicos;

16.Risco de financiamento:

Exclusivo da concessionária. Antes da assinatura do contrato, foi exigida de cada adjudicatária a comprovação de que dispunha de recursos próprios e/ou de terceiros para a realização dos investimentos. Foram exigidos, no mínimo, dois atestados, emitidos por instituições financeiras, de exequibilidade econômico-financeira do empreendimento e cartas de compromisso de financiar diretamente ou de captar recursos;

17.Risco de desapropriação:

Definida verba, em valor monetário fixo e reajustável. Caso não atingida ou ultrapassada, ocorre revisão contratual.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma alternativa para viabilizar o financiamento de infra-estruturas rodoviárias, diante de dificuldades e carências orçamentárias estatais, é a associação com a iniciativa privada,

visando à alocação de recursos técnicos e materiais, com a conseqüente cobrança de tarifas aos usuários. O envolvimento do poder público com a iniciativa privada não é recente, tendo sido utilizado em distintos tempos e locais e em diversas situações sócio-político-econômicas (Sá, 2004).

As concessões de rodovias à iniciativa privada ocorridas, almejando recuperar, melhorar e ampliar a malha rodoviária, fornecem exemplos de êxito e de fracasso, indo-se desde a implantação de rodovias de excelente qualidade, com plena satisfação do usuário até a retomada das concessões por alguns governos e/ou a não execução da infra-estrutura rodoviária necessária, em decorrência de graves deficiências nos estudos de viabilidade econômico-financeira, nos processos de licitações e seus instrumentos de outorgas e nas execuções contratuais (Oliveira *et alli*, 2001).

O conhecimento dos “modelos” adotados e das formas de dimensionamento de custos e de receitas, não para a repetição e sim para a extração de parâmetros, é de suma importância para a construção de um arcabouço jurídico, institucional e econômico-financeiro, adequado às particularidades de cada país, de cada região, que vise à uma adequada relação custo-benefício para as partes envolvidas. Não se pode olvidar que as partes envolvidas possuem objetivos diferentes. A iniciativa privada visa a lucro, observando a rentabilidade econômico-financeira do empreendimento. Ao Estado, torna-se imperiosa a verificação da rentabilidade social (Pires e Giambiagi, 2000; Senna *et alli*, 1998).

Dessarte, há de se concluir que não há um “modelo” pronto para as concessões de rodovias, o qual contemple todos os interesses envolvidos, sendo um processo em construção e em constante adaptação, face às condições próprias de cada local, de cada época.

Sem embargo, sob parâmetros técnicos, não é apropriado dizer o “modelo brasileiro”, mister fazendo-se especificar, por exemplo, o “modelo” adotado pela União, para determinadas concessões, em determinada época. Deve-se, assim, reproduzir a colocação para os “modelos” adotados por vários entes federativos brasileiros (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, e Município do Rio de Janeiro) e por diversos países (tais como: Espanha, França, Itália, Reino Unido, Argentina, Chile, Colômbia e México), cujos programas de concessões rodoviárias apresentam características próprias e distintas entre si, inclusive pela ocorrência de várias alterações importantes no decorrer dos programas (ver Sá, 2004).

A parametrização ora proposta constitui um importante instrumento a ser utilizado pelo Poder Público, possibilitando melhor comparação de “modelos” adotados de concessões de rodovias, facilitando a identificação de deficiências e de pontos positivos e, assim, constituindo-se um aporte para o fortalecimento da ação estatal, seja mediante utilização por órgãos de controle interno ou de controle externo da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albert, A.B., 2002, “Sistema Concesional Chileno: Mecanismo de Mitigación de Riesgos”, *Revista de Obras Públicas-España*, Extraordinário outubro, nº 3.425, pp. 223-228.
- Di Pietro, M.S.Z., 1999, *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3 ed. São Paulo, Atlas.
- Houaiss, A. e M.S.Villar, 2001, *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Objetiva.
- Izquierdo, R., 1997, *Gestión y Financiación de las Infraestructuras del Transporte Terrestre*. Madrid, Asociación Española de la Carretera.

Lee, S.H., 1996, *Concessão de Rodovias à Iniciativa Privada: Critérios para Limitação de Tarifas em Processos de Licitação*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Motta, R.R. e G.M.Calôba, 2002, *Análise de investimentos: tomada de decisão em projetos industriais*. São Paulo, Atlas.

Oliveira, R.G., A.G.Carvalho, E.R.Pelin *et alli*, 2001, *Avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias*. São Paulo, FIPE/USP.

Pires, J.C.L. e F.Giambiagi, 2000, "Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil", *Revista de Administração Pública-RAP*, Jul./Ago., pp. 27-64.

Sá, A.L.S., 2004, *Tribunais de Contas, Economicidade e Concessões de Rodovias à Iniciativa Privada*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

Sá, A.L.S., A.Brasileiro, 2003, "Os Tribunais de Contas e as Concessões de Rodovias Brasileiras à Iniciativa Privada: uma Metodologia para Auditoria de Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira". In: *Anais do XVII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes-ANPET*, volume 2, pp. 1425-1436, Rio de Janeiro, Novembro.

Senna, L.A.S., F.D.Michel, A.P.San Martin *et alli*, 1998, *Avaliação do Impacto da Implantação de Concessões nas Rodovias do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Relatório elaborado pelo LASTRAN-UFRGS, sob convênio com o DAER/RS.

Data: 28 de junho de 2004

Autores:

- **Adolfo Luiz Souza de Sá**

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – 81 3413-7600 / 8825-1229

adolfoluiz@tce.pe.gov.br

- **Anísio Brasileiro**

Universidade Federal de Pernambuco – 81 2126-8130 / 9994-3160

anisio@ufpe.br