

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DE SUA UTILIZAÇÃO NO BRASIL NA ÁREA DE TRANSPORTES

Nilo Flávio Rosa Campos Júnior

Diógenes Costa de Carvalho

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

RESUMO

As PPP foram criadas na Inglaterra na década de 90, desde então essa modalidade é utilizada em diversos países do mundo. No Brasil foram regulamentadas no ano de 2004, através da Lei 11.079/2004, expandindo para as diversas áreas da atuação estatal, além das diversas esferas de governo. Esta Comunicação Técnica visa apresentar um levantamento do histórico das PPPs desde o seu surgimento, demonstrando as experiências internacionais com a utilização das PPPs e contextualizando a evolução no Brasil, abordando casos de sucessos na área de transportes.

1. INTRODUÇÃO

No decorrer da história econômica, foi atribuída ao Estado brasileiro a responsabilidade pela geração do desenvolvimento do país, sendo este o principal agente econômico e operador da economia, mas devido ao aumento da despesa pública e a má gestão estatal, o Estado foi perdendo sua capacidade de promover o desenvolvimento por meio, unicamente, dos seus recursos orçamentários.

Silva (2006) afirma que até meados da década de 70, o Estado possuía uma forte atuação como promotor do desenvolvimento, formulando e implementando projetos de desenvolvimento como Plano de Metas I e II e o Plano Nacional de Desestatização-PND, mas com a crise fiscal e o endividamento externo, o Estado entra em crise e reduz sua capacidade de continuar com o crescimento econômico, enfraquecendo uma das bases do tripé (Estado, setor privado nacional e capital estrangeiro) que foi responsável pelo desenvolvimento até então, abrindo espaço para o fortalecimento do capital privado. Até a década de 80 havia um relativo consenso de que a infraestrutura era uma área de responsabilidade total do governo, uma vez que esse setor representa a base fundamental para o funcionamento da economia e constitui, geralmente, bens de utilidade pública, mas os déficits públicos e a frequente escassez de recursos, reduziram a participação do Estado e permitido que o capital privado desempenhe papel mais importante na área da infraestrutura. Um dos fenômenos que atualmente fomenta esse processo é a parceria entre o setor público e privado, mais conhecida como PPP (Parceria Público-Privada).

As PPPs, Parcerias Público-Privadas, trouxeram uma alternativa para se obter a participação privada nos investimentos públicos e têm trazido resultados positivos nos governos que já as implementaram. No Brasil, foi regulamentada pela lei 11.079/2004 (Lei das PPPs) como produto da percepção de resultados no exterior, principalmente na Inglaterra, conjugada à própria necessidade interna. (FERNÁNDEZ, 2006)

Numa abordagem simplista a Parceria Público-Privada é uma forma de cooperação onde se tem pelo menos um ator público e um ou mais privados. Esta colaboração pode ser conceituada numa relação duradoura onde o objetivo é a obtenção de determinados bens ou serviços, caracterizada pela partilha de recursos, benefícios e riscos entre os parceiros. Este conceito é dado, no entanto, a uma multiplicidade de definições, dada a existência de diversas modalidades e naturezas das PPP. (FIRMINO, 2011)

Contextualizando em relação ao Brasil, as PPPs diferem das concessões comuns principalmente pela obrigatoriedade de ter uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado no âmbito do compartilhamento de risco, isto torna as PPPs adequadas a projetos onde a receita a ser auferida com a prestação de serviços é insuficiente. SOBRAL (2007)

Segundo dados da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR, em 2017, havia 54 (cinquenta e quatro) concessionárias de rodovias atuando em dozes estados, mais o distrito federal: Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, sendo que essas concessionárias operam em 15.458 Kms de malha rodoviária pavimentada. Dentre essas concessionárias está a Concessionária Nascentes das Gerais que celebrou o primeiro contrato no setor rodoviário, no Brasil, de Parceria Público-Privada – PPP.

Esta Comunicação Técnica busca demonstrar o contexto de atuação das PPP na área de transportes no Brasil, contextualizando a evolução das PPPs no Brasil e discorrer sobre duas parcerias na área rodoviária e uma na área de transporte público.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PPPs NO BRASIL

Conforme levantamento de RADAR PPP (2016), em junho de 2016 o Brasil possui 86 PPPs nas mais diversas áreas, sendo que destas 15%, ou seja 12 são Concessões Patrocinadas e 59%, sendo 71 Concessões Administrativas, logo observa-se que este é um movimento crescente que abrange as diversas esferas, sendo tanto municipal, estadual e federal.

Ito (2015) cita que as PPPs foram introduzidas no Brasil, inspiradas pela experiência inglesa que desde a década de 90 implementava projetos deste tipo. Para Silva (2006) o governo federal vem buscando uma ação mais significativa entre arranjos públicos e privados desde a década de 90, motivado por uma demanda reprimida frente às necessidades de atendimento às áreas atendidas exclusivamente pelo Estado, inicia-se um ciclo de privatizações, mas foi, através do Plano Plurianual (2000-2003) que as parcerias surgiram com maior expressividade nos investimentos, pois até então, as parcerias eram definidas a partir de uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo parceiro privado.

Prado e Navarro (2007) relatam que as PPPs são o aprofundamento de aspectos dos contratos de concessão e dividem essa evolução em três fases:

- A primeira, ocorre em meados do século XIX até a década de 1930, sendo este um período que a carência de recursos técnicos e capital nacional não permitiam a viabilização de projetos de infraestrutura, sendo necessário à criação de ambiência a investidores internacionais dando assim a garantia adequada de retorno do seu investimento. Nessa fase, a principal função dos contratos era proteger o concessionário de eventuais concorrências pelos anos necessários à amortização do seu investimento;
- A segunda fase, entre 1930 a criação e aprovação da Lei 8.987/1995 – Lei das Concessões, quando os contratos de concessão perdem sua relevância uma vez que se tornaram instrumentos de delegação a entes estatais do direito de exploração serviços públicos. Como foi um período de criação de estatais e o próprio governo era o controlador destas empresas, bastava um decreto ou decreto-lei para a exploração do serviço, isso era considerado base legal suficiente para o exercício das respectivas atividades;

- A terceira fase ocorre a partir do surgimento da lei 8.789/1995 e 9.074/1995 e consideram como uma inversão da tendência desenvolvida na segunda fase, de intervenção direta do Estado no domínio econômico, refletindo a intenção de transferir à iniciativa privada o investimento e a operações dos serviços públicos;

Após a evolução destas fases, surge assim a Lei de PPP - Lei Federal nº. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, sendo este o marco legal da Parceria Público-Privada (PPP). As parcerias surgem, por um lado, como uma forma de financiamento para o Estado viabilizar investimentos prioritários, uma vez que este delega ao ente privado, sob condições e prazos acordados em contrato, a responsabilidade de realização de investimentos previamente definidos, favorecendo o setor privado, tornando-se oportunidades atraentes devido ao retorno financeiro garantido pelo parceiro público e/ou ainda através dos recebíveis pelo direito à exploração de determinado bem ou serviço.

2.1. Características após a lei das PPPs

A Lei nº 11.079/2004, instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e definiu como PPP dois tipos de contrato de concessão:

- Concessão patrocinada - Nesta a remuneração do parceiro privado envolve além da tarifa cobrada do usuário, a contraprestação do parceiro público. Pode se citar a título de exemplo, uma rodovia concedida em que a cobrança de tarifa não é suficiente, sendo necessária uma complementação de receita pela autoridade pública para garantir a viabilidade.
- Concessão administrativa: Nesta o setor público é o usuário, de forma direta ou indiretamente do investimento, cabendo a ele o pagamento total ao ente privado. Envolve somente a contraprestação pública, pois se aplica nos casos em que não houver possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. Pode se citar por exemplo, contratos para construção, manutenção e gestão de hospitais, em que, embora exista um beneficiário (cidadão), é a própria administração pública a usuária indireta do sistema.

Além destas características, a lei de PPP, definiu outras conforme descrito abaixo:

- Ficou estabelecido um valor mínimo de R\$ 20 milhões para os projetos de PPP, com prazo de prestação de serviço entre 5 e 35 anos;
- Não integra o projeto de PPP o fornecimento de mão de obra e instalação de equipamentos ou somente execução de obra pública, pois é necessário que exista o direcionamento para o fornecimento de serviços públicos para ser considerado PPP;
- A participação dos recursos públicos não pode ultrapassar 1% da receita líquida anual do projeto;
- O percentagem de investimento do ente público não pode ser superior a 80% do total da formação dos recursos financeiros da SPE (Sociedade de Propósito Específico);
- O (FGP) Fundo Garantidor das Parcerias é considerado como garantia de pagamento da empresa pública;
- A alocação dos riscos é feita contratualmente, havendo a repartição de riscos entre as partes. Existem os riscos político, financeiro, comercial e operacional;
- A contrapartida pública, além de ser o marco principal nesses projetos, está relacionada com a eficiência do parceiro, uma vez que nos contratos de PPP, existe a possibilidade

do Estado remunerar a empresa privada somente após a disponibilização do serviço, de acordo com as metas de desempenho pré-fixadas no contrato.

3. PPPs VOLTADAS PARA A ÁREA DE TRANSPORTES

3.1. PPP rodovia MG-050 – Minas Gerais

Ribeiro *et al* (2017), afirmam que a PPP Rodovia MG-050 teve seu contrato assinado em maio de 2007, tendo prazo de duração de 25 anos, no modelo de Concessão Patrocinada, sendo os signatários a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) e a Concessionária AB Nascentes das Gerais. Esta foi o primeiro projeto de PPP do país na área de infraestrutura rodoviária, sendo fruto de um esforço conjunto entre o DER/MG, SETOP, a Unidade PPP, a Advocacia-Geral do Estado e a CODEMIG.

O objeto previsto para a PPP, compreende a exploração da Rodovia MG-050, no trecho entroncamento BR-262 (Juatuba) - Itaúna - Divinópolis – Formiga - Piumhi - Passos - São Sebastião do Paraíso, no trecho Entrº MG 050/Entrº BR-265 da BR-491 do km 0,0 ao km 4,65 e no trecho São Sebastião do Paraíso – Divisa MG/SP da Rodovia BR 265, mediante a prestação do serviço pela Concessionária, sendo que nos termos do contrato é prevista a recuperação, ampliação e a manutenção da rodovia até o ano 2032, a rodovia possui uma extensão de 372 km, interligando a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, prevendo a realização de investimentos na ordem de R\$ 650 milhões.

No ato da licitação, cada licitante apresentou uma proposta de valor para a contraprestação pecuniária considerando, de um lado, todos os desembolsos programados relativos às obras de recuperação, manutenção, ampliação, melhoria e conservação especial para o atendimento às condições operacionais mínimas da rodovia indicadas em contrato e, do outro lado, a receita de pedágio projetada, conforme projeção do volume de tráfego e tarifa básica, ambos também previstos em contrato, logo a projeção do volume de tráfego da rodovia é dado fundamental para toda a concepção dessa concessão.

Em relação ao risco, Ribeiro *et al* (2017) comenta que o risco de variação do volume de tráfego na rodovia é representado pela possibilidade de divergências apuradas a cada período de 12 meses entre o tráfego projetado e o tráfego efetivamente observado naquele período, sendo este compartilhado entre as partes na proporção de 50% para a Concessionária e 50% para a o Poder Público, mas há previsão contratual que estabelece uma margem de variação das projeções, considerando que diferenças de até 10%, para mais ou para menos dos volumes de tráfego originalmente projetados são de risco exclusivo da Concessionária do projeto, não implicando, portanto, em ônus financeiros para o Poder Público, afora estas circunstâncias, o risco de variação da demanda pelo serviço rodoviário é compartilhado igualmente entre as partes. A garantia para o cumprimento das obrigações assumidas pela SETOP neste Contrato é prestada pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG

O pagamento público (adicional à tarifa) foi desenhado para garantir o alinhamento dos incentivos no contrato, e tem as seguintes características: (SETOP-MG, 2017)

- Somente inicia-se após a entrada em operação da infraestrutura;
- O pagamento público representa uma fonte de receita adicional do parceiro privado;
- 100% do pagamento mensal é submetido a uma avaliação periódica de desempenho;

3.2. PPP do sistema Viário Praia do Paiva - Pernambuco

Pernambuco (2013) destaca que esta PPP, foi o primeiro Contrato de Parceria Público-Privada executada pelo Estado de Pernambuco, sendo celebrada em 28 de dezembro de 2016, entre o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas - CGPE e a concessionária Via Parque S/A, esta uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, constituída Consórcio Odebrecht Investimentos em Infraestrutura e Construtora Norberto Odebrecht S/A. O objeto desta PPP foi a construção e exploração, mediante a prestação de serviços, do sistema viário, este composto pela Praça de Pedágio - Barra de Jangada no acesso da Ponte sobre o Rio Jaboatão, que é a via principal do destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva, denominada Via Parque, e pela Praça de Pedágio – Itapuama.

O contrato tem vigência de 33 anos e 5 meses, com valor estimado de execução em R\$ 143.202.622,48, tendo data-base em dezembro de 2005, o qual corresponde ao cálculo da projeção realizada, ao longo do período de vigência contratual, das receitas provenientes da tarifa do pedágio, a ser cobrado dos usuários da rodovia, e da Contraprestação Básica Adicional à Tarifa – CBAT, esta devida pela Administração Pública ao parceiro privado.

Em relação ao risco, Pernambuco (2013) afirma que os riscos relacionados à demanda de tráfego em relação ao projetado, serão compartilhados entre as partes e as consequências do compartilhamento do risco são consideradas para efeito do equilíbrio econômico-financeiro, conforme disposto no contrato da concessão deste contrato.

Em seu estudo Pernambuco (2013), demonstra, conforme tabela 1 abaixo, que entre os meses de Janeiro a Dezembro de 2013, as variações de tráfego na rodovia foram na grande maioria dos meses, bem superiores do que os valores projetados no início do projeto, ensejando em compartilhamento das receitas do pedágio, entre o Estado (concedente), com consequente abatimento na Contraprestação Adicional à Tarifa (CAT) devida pelo mesmo, como forma de compartilhamento de risco, o concessionário e parte para o Fundo Socioambiental, conforme cláusulas.

Tabela 1: Variação de Tráfego Realizado x Projetado PPP Praia do Paiva (PERNAMBUCO, 2013)

Mês	Tráfego Realizado	Tráfego Projetado	Varição
Janeiro	327.884	98.993	231%
Fevereiro	268.420	98.993	171%
Março	260.313	98.993	163%
Abril	247.656	98.993	150%
Mai	224.567	98.993	127%
Junho	124.693	70.460	77%
Julho	249.556	124.342	101%
Agosto	268.986	124.342	116%
Setembro	275.641	124.342	122%
Outubro	289.913	124.342	133%
Novembro	290.844	124.342	134%
Dezembro	298.157	124.342	140%

3.3. PPP Linha Quatro do Metrô de São Paulo – São Paulo

Toledo (2013) destaca que a linha quatro, também chamada de linha amarela do Sistema de Metrô da cidade de São Paulo, foi o primeiro contrato de PPP assinado no Brasil, isto no mês de novembro de 2006, embora as obras deste ramal do metrô tenha iniciado no ano de 2004, o primeiro trecho somente entrou em funcionamento no mês de maio de 2010, tendo como vencedor a concessionária Via Quatro, composta por 75% de participação pelo grupo CCR, 10% pela Mitsui & CO Ltda. e 15% pela RuasInvest Participações.

O objeto deste contrato é a exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela, ligando a Estação Central da Luz até Taboão da Serra, implantado em três fases progressivas, sendo um tipo concessão patrocinada, sendo as três fases (São Paulo, 2017):

- Fase I - Seis estações e o pátio de manutenção de Vila Sônia;
- Fase II - Todas as estações previstas mais seis estações concluídas da fase I;
- Fase III – Operação sobre trilhos do trecho compreendido entre as estações Vila Sônia até Taboão da Serra;

Este contrato de PPP, tem um prazo de vigência de 35 anos, sendo que o investimento estimado é da ordem de R\$ 790 milhões com mais R\$ 4.6 bilhões de obras públicas, já o critério de julgamento da escolha foi a menor valor da contraprestação pecuniária, ficando definida a contrapartida de investimento público em aproximadamente 70%.

O consórcio recebe como receita o valor do bilhete do passageiro que usa exclusivamente essa linha e 50% do valor do bilhete de passageiro oriundos de outras linhas, enquanto é ressarcido integralmente pelo Estado ao parceiro privado os custos das gratuidades, tendo também como receita para o concessionário, a exploração do espaço das estações, incluindo ganhos com publicidade.

4. CONCLUSÃO

Conforme foi demonstrado ao longo do trabalho, as Parcerias Público-Privado no Brasil tornaram-se institucionalizadas, seja pelo Governo Federal, seja pelos diversos governos estaduais e municipais, que já possuem legislações claras estruturas necessárias de promoção, acompanhamento e supervisão dos contratos. Foi demonstrado que desde o seu surgimento na década de 1990, vários países passaram a incorporar as parcerias na estrutura estatal, desenvolvendo assim diversas áreas, uma vez que somente o poder público não poderia cuidar, ou manter com a eficiência necessária.

De acordo com RADAR PPP (2016), até junho/2016 o Brasil possuía um volume de R\$ 52,60 bilhões em contratos assinados somente na área de transportes (Aeroportos, mobilidade urbana, rodovias, e etc.) com destaque de um volume de 14 bilhões somente na área rodoviária, logo pode se observar que os volumes são consideráveis.

Em relação às PPP de modo geral, desde a primeira PPP, assinada em dezembro de 2006 até junho/2016, 88 contratos de PPP já foram celebrados no país, sendo que 2 já foram extintos de forma antecipada em relação ao prazo originalmente previsto e dentre os contratos celebrados que ainda estão em vigor, 28 foram assinados entre 2006 e 2011, outros 58 foram firmados nos últimos 5 anos (entre 2012 e 2016).

É sabido que esse instrumento pode causar significativo impacto positivo no desenvolvimento de projetos importantes, sobretudo por governos com pouca capacidade de endividamento, sendo que as parcerias podem ajudar na superação dos graves gargalos de infraestrutura do país, que causam severas perdas para a economia.

Porém, a complexidade dos contratos e as obrigações contratuais imutáveis inerentes ao pagamento ao longo prazo, impõem aos políticos amplas reflexões sobre a possibilidade de realizá-los. O receio de queda de arrecadação ou até a desoneração fiscal são ambos ingredientes que são ponderados na hora de se decidir pela PPP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS (Brasília-df). Estatísticas do Setor. 2017. Elaborado por ABCR. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/Conteudo/Secao/43/estatisticas.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- FERNÁNDEZ, Sandra Elizabeth Villegas. Parcerias Público-Privadas no setor rodoviário: Um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil. 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Controladoria e Contabilidade, Departamento de Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, São Paulo-sp, 2006.
- FIRMINO, Sandra. Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. Revista da Sociedade Portuguesa de Sociologia: Sociologia On-line, Lisboa-pt, v. 1, n. 1, p.1-34, 2 abr. 2011.
- ITO, Minoru. AS TAXAS DE RETORNO DOS PROJETOS DE CONCESSÃO E PPP DO SETOR DE RODOVIAS RIO DE JANEIRO 2015. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro-RJ, 2015.
- PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, jun. 2007
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Parcerias Público – Privadas – PPP's: Relatório Técnico de PPPs. Recife: Coordenadoria de Controle Externo, 2013. 62 p.
- RADAR PPP, 2016, São Paulo-sp. PPP Summit 2016 - Rumo aos 100 contratos - Sumário Executivo de dados do mercado de PPPs. São Paulo-sp: Radar Ppp, 2016. 29 p. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/biblioteca/ppp-summit-2016-rumo-aos-100-contratos-sumario-executivo-de-dados-do-mercado-de-ppps/>>. Acesso em: 24 jun. 2017.
- RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: Fundamentos Econômico-Jurídicos. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.
- RIBEIRO, Danielle Carvalho et al. O risco fiscal associado às parcerias público-privadas (PPP): estudo de caso da rodovia MG-050. Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo-mg, v. 17, n. 1, p.36-53, jan. 2017. Quadrimestral.
- SÃO PAULO (São Paulo-sp). Governo do Estado de São Paulo. Plataforma Digital de Parcerias. 2017. Disponível em: <<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123>>. Acesso em: 24 jun. 2017.
- SILVA, Camila Santos. INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA INFRA – ESTRUTURA RODOVIÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS. 2006. 88 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-sc, 2006.
- TOLEDO, Luiz Francisco Vasco de. PPP NO ESTADO DE SÃO PAULO: ESTRUTURAS E IMPACTO NO ORÇAMENTO. 2013. 24 f. Monografia (Especialização) - Curso de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-sp, 2013.
- VIA QUATRO (São Paulo-sp). Site institucional. 2017. Disponível em: <www.viaquatro.com.br>. Acesso em: 24 jun. 2017