

DAS CONCESSÕES RODOVIARIAS ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: PREOCUPAÇÃO COM O VALOR DO PEDÁGIO

Ricardo Pereira Soares
Carlos Álvares da Silva Campos Neto

INTRODUÇÃO

No Brasil, a concessão da infra-estrutura rodoviária foi motivada pela acentuada escassez de recursos públicos, que levou a uma crescente deterioração da qualidade das rodovias, exigindo vultosos investimentos para recuperação, manutenção, operação e ampliação da malha. Neste quadro, as parcerias entre os setores público e privado ganharam força. Os recursos do setor privado passaram a ser cotejados como alternativa a essa crise. Inicialmente, a partir de 1995, a atração desses recursos ocorreu por meio de concessões. Recentemente, para viabilizar a participação privada em empreendimentos com pouca ou nenhuma rentabilidade econômica, o governo promulgou, em dezembro de 2004, Lei que regulamenta o estabelecimento de Parcerias Público-Privadas – PPP.

Este texto mostra que PPP é um tipo de concessão, com características próprias, basicamente no que respeita a rentabilidade do empreendimento, ou seja, específico para aquele que apresenta pouco ou nenhum retorno econômico.

O estudo mostra que tanto para as concessões quanto para as PPP, a tarifa inicial de pedágio é definida no processo licitatório, com base em edital detalhado, que estabelece, entre outras coisas, os investimentos necessários e seu cronograma, o número e a localização das praças de pedágio e o prazo da concessão. As empresas interessadas em participar do certame, com base nas exigências editalícias e na sua expertise, fazem suas projeções econômico-financeiras, apresentando suas propostas. No caso do governo federal, a empresa vencedora tem sido aquela que apresenta o menor preço. O contrato considera que este preço é suficiente para garantir à concessionária a taxa de retorno por ela esperada. Além disso, o contrato garante também, pelo princípio do equilíbrio econômico-financeiro, a manutenção dessa taxa de retorno durante a vigência da concessão.

O texto busca analisar se os valores de pedágio das rodovias a serem operadas por meio de concessões e de PPP poderão ser corrigidos acima da inflação e as causas dessas correções. Por isso, este estudo analisa os procedimentos que determinam a tarifa inicial do pedágio, considerando a lógica da tomada de decisão do investidor privado. E, levanta a sistemática para a atualização do valor do pedágio. Para tanto, utiliza como referência a experiência das rodovias pedagiadas, que mostra que as tarifas de pedágio apresentaram crescimento real no período analisado (1995/2005).

A evolução recente das outorgas de concessões rodoviárias, a caracterização legal das PPP e a demonstração de que os dois sistemas são semelhantes e conviverão, ao longo do tempo, como opções da administração pública estão no capítulo 1. Este capítulo destaca que existe uma diferença sutil entre uma concessão e uma PPP patrocinada – ter ou não viabilidade econômica –. No entanto, se espera que os projetos em PPP tenham custos mais elevados que as concessões, por conta do risco regulatório, e da determinação da Lei das PPP sobre repartição de riscos entre poder concedente e setor privado.

O capítulo 2 apresenta a sistemática para fixar o valor inicial da tarifa de pedágio, que no caso do governo federal baseia-se na licitação pelo menor preço ofertado. Este capítulo também discute a importância da tarifa inicial face ao princípio do equilíbrio

econômico-financeiro. O capítulo mostra ainda as sistemáticas de alteração do valor da tarifa inicial de pedágio: reajustes e revisões.

No capítulo seguinte, discute-se a relação entre o valor da tarifa inicial e o custo de oportunidade do capital e; a evolução observada, no período, do valor das tarifas de pedágio. Os resultados do estudo são discutidos na seção 4, com ênfase na discussão do princípio do equilíbrio econômico-financeiro versus o da modicidade das tarifas; na discussão sobre a lucratividade das concessionárias e; na relação entre prazo e lucratividade da concessão. Por fim, as conclusões e sugestões estão apresentadas na última seção.

1- ANTECEDENTES: DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ÀS PPP

1.1 – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

A concessão de serviços públicos está estabelecida na Constituição Federal de 1988, no artigo 175, que determina que uma Lei estabelecerá a política tarifária e a obrigação dos prestadores de serviços públicos manterem serviço adequado, entre outras questões. De fato, este artigo foi disciplinado pela Lei das Concessões (nº 8.987/95), que entre outras determinações, ao estabelecer a política tarifária, introduziu a expressão Equilíbrio Econômico-Financeiro dos contratos. E, ao definir serviço adequado, incorporou a expressão Modicidade das Tarifas. Essas duas novas expressões foram aprofundadas nos contratos que o governo federal passou a celebrar com as concessionárias de rodovias.

O governo brasileiro iniciou, em 1995, o Programa de Concessão de Rodovias Federais para a iniciativa privada. O vencedor da licitação tem sido escolhido pelo critério de menor tarifa de pedágio, com prazos prefixados, de 20 a 25 anos, com base em um plano de investimentos que contempla também exigências de critérios de segurança das rodovias, que deve ser parcialmente cumprido em tempo prévio ao início da cobrança de pedágio. Segundo Armando Castelar: “escolhido o concessionário, a regulação se limita ao monitoramento da realização dos investimentos contratados e das atividades operacionais, e aos ajustes anuais dos pedágios – ou seja, a regulação é basicamente técnica. Os estados, que como um grupo privatizaram nove vezes mais que o governo federal, seguiram modelo semelhante,” (Pinheiro, p. 69, 2005).

O Programa foi iniciado com a concessão da Rio–Petrópolis–Juiz de Fora, em 1995. No ano seguinte, prosseguiu com a transferência da rodovia Presidente Dutra (Rio–SãoPaulo), da Ponte Rio-Niterói e da rodovia Rio–Teresópolis–Além Paraíba. Esta etapa foi concluída em 1997, com a Osório–Porto Alegre–Acesso Guaíba (Tabela 1), o que representou a transferência de 856,4 km de estradas à iniciativa privada na modalidade ROT (Recuperar, Operar e Transferir).

Tabela 1
Concessões Rodoviárias Implementadas pelo Governo Federal

Trecho Rodoviário	Extensão (km)	Prazo	Concessionária	Início
Rio-Juiz de Fora	179,7	25	Concer	31/10/1995
Ponte Rio-Niterói	13,2	20	Ponte	17/08/1996
Presidente Dutra	406,8	25	Nova Dutra	01/08/1996
Rio-Teresópolis-Além Paraíba	144,4	25	CRT	02/09/1996
Osório-Porto Alegre-Acesso Guaíba	112,3	20	Concepa	26/10/1997
TOTAL	856,4			

Fonte: Extraído de Pires e Giambiagi, 2000. Adaptação dos autores.

No processo de concessões de rodovias estaduais foram privatizados 9.644 quilômetros. Sendo que no estado de São Paulo, foram transferidos para a administração privada 3.897 quilômetros. No Rio Grande do Sul, o programa de concessões rodoviárias começou em 1995 e envolveu 2.403 quilômetros de rodovias e o prazo adotado foi de 15 anos. No Paraná, foram concedidos 2.495 quilômetros e o prazo de concessões adotado foi de 24 anos. Existem também concessões de rodovias estaduais no Rio de Janeiro (Via Lagos e a via municipal urbana Linha Amarela), no Espírito Santo (Rodosol) e na Bahia (Linha Verde) (fonte ABCR).

“Além das rodovias concedidas a empresas privadas, existem rodovias administradas por entidades estatais que também cobram pedágios de seus usuários, tais como as rodovias do estado de São Paulo administradas pela Dersa (Rodovias Ayrton Senna, Dom Pedro e Carvalho Pinto) e pelo DER-SP (Rodovias Raposo Tavares, Marechal Rondon e Miguel Melhado Campos), além das Rodovias Campo Bom, Coxilha e Rincão do Cascalho, administradas pelo DER-RS, e da Ponte de Guaíra, administrada pelo DER-PR, e as pontes sobre os Rios Ceará (Fortaleza–Caucaia) e Paraguai (Corumbá-MS)”(Lacerda, 2005).

A política de concessão tem melhorado as condições das rodovias pedagiadas, porém, chama a atenção o grande número de praças de pedágio que surgiram nos últimos anos, principalmente nas regiões sudeste e sul, o que já tem provocado contestações por parte dos usuários, inclusive pelo elevado preço das tarifas. Constatou-se que em 2005 existiam 321 pontos de cobrança de pedágio no Brasil¹. Essas praças de pedágio, administradas por concessionárias privadas, controlam cerca de 90% das estradas com pista dupla, respondendo por algo em torno de 40% do tráfego de veículos nas rodovias brasileiras, embora, signifique apenas 6% da malha rodoviária nacional².

É importante destacar que a tarifa de pedágio não entra no cálculo dos índices de preços ao consumidor, por isso seu impacto direto não está sendo considerado, como ocorre com outros preços administrados, tais como energia elétrica, derivados de petróleo, transporte urbano, comunicações etc. Neste sentido cabe citar recente estudo do Ministério da Fazenda, que calculou que, entre maio de 1995 e novembro de 2005, enquanto a inflação medida pelo IPCA/IBGE atingiu 126%, a variação acumulada dos preços administrados foi de 339%, e a inflação relativa aos preços livres alcançou 93% (Ministério da Fazenda, 2005). Uma questão a considerar é que os preços livres devem estar sendo onerados pelo pedágio, ou seja, os bens cujos preços são determinados pelo mercado têm que incorporar os reajustes de pedágio administrados pelo governo, o que ocorre sempre que o custo do pedágio (número de praças e valor da tarifa) superar o benefício do usuário trafegar em rodovias em melhores condições.

1.2 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As parcerias entre os setores público e privado surgiram como uma tímida novidade do Plano Plurianual – PPA do período de 1996 a 1999. No PPA seguinte, de 2000 a 2003, essas parcerias ganharam expressiva participação. Naqueles documentos, as parcerias

¹ Sendo que o governo federal constituiu 39, nas regiões sul e sudeste. As restantes 282, são concessões estaduais, concentradas também nessas regiões, sendo 153 em São Paulo, 57 no Rio Grande do Sul, 52 no Paraná e 12 no Rio de Janeiro (fonte NTCeLogística).

² Extraído da matéria “em 2001 mais de 500 milhões de veículos pagaram pedágio nas estradas concedidas para a iniciativa privada”, em www.estradas.com.br.

foram definidas a partir de uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado. Assim, se a iniciativa privada participasse financeiramente de um projeto, considerava-se que estava ocorrendo uma parceria. Na época, indicou-se que faltava um conceito adequado para o novo termo que surgia e que o Estado não estava dividindo os riscos nem participando das receitas das ações em parceria (Soares e Campos Neto, 2002).

O debate público que se seguiu sobre a adoção de um programa de parcerias no Brasil, culminou com a aprovação da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no país.

Essa Lei superou várias dificuldades, entre as quais, destaca-se o conceito dessas parcerias. Até então, o conceito em discussão possibilitava que expressivo número de empreendimentos fosse classificado como PPP. Oportunamente, a Lei estabeleceu que a nova modalidade de parceria é exclusiva para os projetos de pouca ou nenhuma viabilidade econômica, como rodovias, ferrovias, entre outros. Por isso, explicita que somente os projetos que necessitam do comprometimento de recursos públicos para pagamento ao parceiro privado podem ser classificados como tal. (Soares e Campos Neto, 2004).

Outra limitação que se apresentava era a fragilidade das garantias propostas pela Administração Pública para atração dos parceiros privados. Faltava um instrumento que pudesse convencer a iniciativa privada de que haveria recursos orçamentários a serem comprometidos com os pagamentos futuros, durante a vida útil do projeto. A Lei também superou essa questão ao estabelecer garantias mais efetivas à atração do investidor privado, ao instituir o Fundo Garantidor dos Pagamentos das PPP. Trata-se de fundo constituído com recursos públicos, originários da União, que visa garantir os pagamentos futuros assumidos pelos parceiros públicos federais em virtude das obrigações contraídas nos contratos de PPP, em caso de não pagamento por parte do governo.

Adicionalmente, havia o receio de que a legislação abrisse uma porta para que a União, Estados e Municípios fugissem dos limites de endividamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, outro importante aprimoramento introduzido pela Lei de PPP é quanto ao impacto futuro desses empreendimentos sobre as contas públicas. Para garantir o equilíbrio fiscal futuro a Lei determina que o conjunto dos desembolsos anuais, dos projetos executados em parceria público-privada, não pode ultrapassar 1% da receita corrente líquida da União³. Este limite foi imposto, também, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como condição prévia ao recebimento de recursos financeiros e garantias da União.

Pela Lei, podem-se constituir dois tipos de PPP por meio de contrato administrativo de concessão: i-concessão patrocinada, trata da prestação de serviço público ao usuário, que paga pelo serviço (tarifa) complementado pelo pagamento da autoridade pública; ii-concessão administrativa, em que o usuário da prestação do serviço é a própria Administração Pública, que adquire o serviço com o objetivo de disponibilizá-lo gratuitamente ao cidadão. Não há, portanto, cobrança de tarifa do beneficiário.

A estratégia delineada pelo governo para financiar esses empreendimentos em PPP é no sentido que a empresa participe com percentual de recursos próprios assumindo parte

³ A Lei Complementar nº 101/2000 define receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços e transferências correntes, deduzidos, no caso da União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições trabalhistas e de seguridade social.

dos riscos do negócio. É uma das exigências feitas também por órgãos financiadores para empréstimos de longo prazo.

Por essas razões, essa Lei, rigorosamente, pode ser classificada como um avanço. Entretanto, uma boa lei de PPP é uma condição necessária, mas, dependendo de sua implementação, pode não ser suficiente para atrair o parceiro privado e/ou para não onerar a sociedade. Neste sentido, quando se preparam os primeiros empreendimentos a serem implementados por meio de PPP, que, por definição, são projetos que necessitam de aporte financeiro da administração pública, cabe alertar que outras dificuldades têm que ser superadas, entre essas: i-o modelo de contrato, que pela sua complexidade, terá que ser muito bem elaborado, de tal forma que garanta à sociedade a prestação do serviço público e ao ente privado, o retorno do investimento⁴; ii-o valor da tarifa que o consumidor pagará e a complementação a cargo da Administração Pública devem garantir ao empresário o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento e devem ser módico, para não prejudicar os usuários, nem impactar negativamente as contas públicas.

Cabe ressaltar que a definição do valor da tarifa de pedágio para os empreendimentos em PPP, não difere das condições estabelecidas para as concessões de serviços públicos, como o caso das rodovias, anteriormente concedidas à iniciativa privada. Ou seja, as rodovias operadas por meio de PPP utilizarão a mesma base legal que as concessões rodoviárias para estabelecer, reajustar e rever os valores dos pedágios.

1.3 – CONVIVÊNCIA DE DOIS SISTEMAS: CONCESSÕES E PPP

Atualmente a Administração Pública tem duas maneiras de atrair investimentos privados: fazendo novas concessões e instituindo Parcerias Público-Privadas. A diferença entre uma concessão e uma PPP – ter ou não viabilidade econômica –, que em alguns casos é sutil, tem uma expressão financeira mais nítida na medida em que se espera que os primeiros projetos em PPP tenham custos mais elevados que as concessões, por conta do risco regulatório. “Em outras palavras, os investidores têm muito medo de se tornarem sócios de alguém que muda de idéia sobre o negócio a cada quatro anos. A consequência dessa insegurança é que os investidores poderão colocar um sobrepreço nos projetos” (Foco, p. 16, junho de 2005). Ou seja, os investidores teriam receio de depender dos pagamentos do poder concedente para atingir a rentabilidade prevista no projeto. Por causa da desconfiança, as PPP serão um negócio caro para o governo (sociedade).

As PPP poderão ter um custo maior para o governo do que as concessões até então estabelecidas. Trata-se de um novo tipo de empreendimento que motiva incertezas maiores nos empresários. Tanto que, “para definir o preço do risco, os possíveis investidores das PPP têm olhado para os contratos que já existem (concessões)” (idem, p.17). Esse procedimento, a nosso ver, é bastante razoável, pois os contratos de parcerias serão regidos pelas normas gerais do regime de concessão de serviços públicos e de licitações. Após a licitação, o contrato com a empresa vencedora estabelecerá o valor da tarifa inicial, que garante o seu equilíbrio econômico-financeiro – EEF, a semelhança do que já vem sendo

⁴ Com relação ao modelo de contrato, cabe salientar três aspectos: i- a complexidade natural de um contrato entre o setor público e a iniciativa privada; ii- o longo tempo de duração de cada contrato em PPP, que pode ser de até 35 anos, o que exige um esforço adicional de previsão do comportamento das variáveis constantes no contrato, especialmente as referentes ao seu equilíbrio econômico-financeiro, incluindo os desembolsos a serem realizados pelo governo; iii- os vários tipos de empreendimentos, com características diferentes, que exigem estudos jurídicos, técnicos e econômicos específicos.

praticado com as atuais concessões. Cabe analisar a sistemática de fixação e de atualização da tarifa de pedágio das concessões, pois também será aplicada nos projetos em PPP.

2- SISTEMÁTICA PARA DETERMINAR O VALOR INICIAL DA TARIFA DE PEDÁGIO E PARA ATUALIZÁ-LO

2.1-SISTEMÁTICA PARA DETERMINAR O VALOR INICIAL DA TÁRIFA DE PEDÁGIO

O contrato de concessão de serviço público tem por objeto a transferência da execução de um serviço do Poder Público ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento, aí incluídos os ganhos normais do negócio, através de uma tarifa cobrada dos usuários. Esse tipo de contrato trata, normalmente, de um monopólio natural.

A questão central está em estabelecer um balanço entre proteger o público de potenciais abusos de monopólios, mas garantindo que as empresas privadas possam obter um retorno adequado dos investimentos. Neste caso, ganha importância a regulação, que assume o papel crucial de garantir, por meio de mecanismos administrativos (licitação, contratos de concessão, atualização de tarifas etc.), a eficiência do empreendimento e o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Bem como, busca disciplinar a apropriação da renda de monopólio em prol do concessionário e dos usuários⁵.

Um mecanismo adotado para evitar que a renda de monopólio seja apropriada pelo concessionário é o processo licitatório, que tem o objetivo de reproduzir as condições de concorrência por meio da competição pela entrada no mercado, permitindo que, dessa forma, as rendas de monopólio sejam dissipadas e os usuários possam se beneficiar de tarifas mais baixas do serviço oferecido em regime de monopólio natural.

Tradicionalmente, é possível identificar quatro modelos básicos de licitação de concessão de monopólios naturais: a disputa pela menor tarifa; a disputa pelo menor prazo da concessão; o maior valor de outorga; e a combinação dos três critérios anteriores. Na experiência brasileira, apenas o critério de menor prazo da concessão não foi utilizado na definição do licitante vencedor, até porque a Lei das Concessões não considera o prazo como um critério de julgamento das licitações. Constata-se que os prazos variaram de 15 a 25 anos, como opção pré-estabelecida pelo órgão concedente, sem uma justificativa técnica ou econômica.

O governo federal utilizou o critério de menor tarifa de pedágio, que é aquele que apresenta maior preocupação com os usuários. Os governos estaduais procuraram, nas concessões, obter uma receita adicional extraída dos usuários das rodovias pedagiadas. São Paulo combinou o menor valor de tarifa com recebimento fixo da concessionária. O Rio de Janeiro usou como critério o maior valor de outorga. Enquanto os estados do Sul incluíram como responsabilidade das concessionárias a recuperação e manutenção de trechos de estradas não pedagiadas, transferindo para os usuários esses encargos.

Após a definição da tarifa inicial no processo licitatório, a alteração da tarifa ocorre, no setor rodoviário, pelo emprego da metodologia de tarifação pelo custo do serviço. Por esse critério, os preços devem remunerar os custos totais e conter uma margem que proporcione uma taxa interna de retorno atrativa ao investidor.

⁵ No caso do critério de licitação de maior valor de outorga, o poder concedente também se beneficia da renda gerada pelo empreendimento.

Essa tarifa inicial de pedágio, definida em licitação, a princípio, também atenderia ao requisito legal da modicidade da tarifa, desde que, haja muitos participantes concorrendo, sem conluio, pela concessão. Nessa situação, espera-se que a tarifa inicial esteja mais próxima do preço de concorrência do que de monopólio.

2.2 – A TARIFA INICIAL E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS

A legislação que rege os contratos de concessão apresenta um duplo caráter: de interesse público (por ser um serviço público) e de interesse privado (exploração comercial que visa resultado econômico). O regime jurídico desses contratos administrativos diferencia-se das regras aplicáveis aos contratos privados em vários aspectos, mas principalmente quanto à reserva de “poderes especiais” (privilégios) da Administração Pública. Dessa maneira, em todo contrato administrativo, embora a administração pública participe de um acordo de vontades com um particular, ela sempre mantém alguns privilégios – as chamadas *cláusulas exorbitantes*, que lhe dão poderes unilaterais.

A teoria do equilíbrio econômico-financeiro vem como forma de compensar as prerrogativas estatais. Aos poderes estatais de alteração e extinção, contrapõe-se o direito do contratado de obter lucro. Assim, toda vez que o equilíbrio for rompido por uma alteração contratual determinada pela Administração, o contratado tem o direito de solicitar a revisão do valor da tarifa, para restabelecer a relação prevista inicialmente entre receitas e despesas.

Vários autores analisam a questão da conceituação do equilíbrio econômico-financeiro – EEF. O consenso é que o EEF é representado pela igualdade do somatório de todos os custos e receitas que ocorrerão a cada ano de execução do contrato, devidamente atualizados para os n anos da concessão. Ou seja, definem o EEF por meio do conceito da Taxa Interna de Retorno – TIR, aquela que indica a capacidade que a concessão tem de gerar rentabilidade. Assim, nos contratos de concessão, a TIR é o indicador, através do qual é avaliada a situação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Schmitz, 2001, e Schumacher et al, 2004).

Assim, a TIR é definida, no processo licitatório, quando da apresentação da proposta de tarifa inicial pela licitante vencedora. Ao assinar o contrato, concedente e concessionária concordam que a tarifa inicial é suficiente para gerar as receitas que garantem o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, e para assegurar a TIR de equilíbrio para a concessionária. Dessa maneira, os desequilíbrios que vierem a ocorrer ao longo do tempo serão corrigidos pela manutenção da taxa interna de retorno referente ao ano base (TIR inicial).

Assim:

$$\boxed{TIR_{(t) \text{ efetiva}} \geq TIR_{\text{proposta } (t=0)}}$$

Onde:

- $TIR_{(t) \text{ efetiva}}$: é uma taxa de retorno resultante da revisão tarifária num dado ano t ;
- $TIR_{\text{proposta } (t=0)}$: é a TIR inicial da proposta da concessionária vencedora da licitação.

2.3 – SISTEMÁTICA PARA ATUALIZAR O VALOR DO PEDÁGIO: Reajuste e Revisão

2.3.1 – REAJUSTES TARIFÁRIOS: REPOSIÇÃO DA INFLAÇÃO

A Lei das Concessões estabelece que o edital de licitação e o contrato conterão os critérios e procedimentos de reajuste de tarifa. No Programa Federal, os reajustes são automáticos, têm incidência anual, e baseiam-se na evolução de uma cesta de índices dos principais componentes de custos de obras rodoviárias. No contrato de concessão estão especificados os índices dos principais componentes de custos de obras rodoviárias, distribuídos em quatro grupos: Terraplenagem, Pavimentação, Obras de Arte Especiais e Serviços de Consultoria. Para cada trecho rodoviário concedido são definidos os pesos de cada índice, em virtude das características físicas e do tráfego. Pela fórmula se chega a um índice ponderado de reajuste que se aplica anualmente sobre a tarifa praticada.

Os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná também estabelecem em contrato reajustes anuais de tarifas, utilizando, além dos mesmos índices definidos pelo governo federal, mais dois índices de preços: o Índice Nacional da Construção Civil – INCC e o Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM. O Estado de São Paulo utiliza somente o IGP-M como índice para reajustamento da tarifa.

Por fim, cabe salientar, que para o segundo lote de concessões do governo federal está prevista a utilização do Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, que é utilizado para mensurar a inflação do País.

Portanto, o reajuste de tarifa, previsto nas cláusulas dos contratos de concessão, é um mecanismo de atualização, de uso periódico, que visa repor a perda do poder aquisitivo da moeda nacional. Como o prazo de concessão das rodovias varia entre vinte e vinte e cinco anos, o reajuste deverá manter o valor da tarifa, que é a principal fonte de receita do negócio.

Em síntese, as tarifas de pedágio são reajustadas automaticamente visando repor a inflação passada. Isso fazia sentido na era inflacionária e, possivelmente, foi necessário, logo após o plano de estabilização de 1994, como mais um mecanismo para dar segurança ao investidor privado. Atualmente, a manutenção da indexação plena é discutível em face da realidade nacional e da experiência internacional. Esta é uma discussão necessária e importante pela sua repercussão nos índices de inflação e seu rebatimento na política monetária.

2.3.2 – REVISÃO DE TARIFA: Manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro.

Como visto, a concessão é um contrato administrativo que contempla a possibilidade de sua alteração unilateral por parte do poder concedente, tendo em vista que este representa um interesse que se sobrepõe ao interesse do particular. Por isso, a legislação garante às concessionárias de serviço público, incluindo-se nelas as concessionárias de rodovias, proteção contra riscos de abuso do poder público. Trata-se da garantia do direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro - EEF do contrato de concessão. Sempre que esse equilíbrio for rompido, pela ação do poder concedente, as concessionárias têm o direito de solicitar sua recomposição por meio de revisão de tarifa.

Os riscos que são atribuídos, regra geral, ao Poder Concedente podem ser classificados, segundo Oliveira, como econômico, de força maior, de caso fortuito, financeiro de variações da taxa de juros e de câmbio (Oliveira, 2001). São riscos *exógenos*

ao contrato, que causam um desequilíbrio econômico-financeiro, tornando a sua execução onerosa para o contratado. Há, também, dois tipos de riscos *endógenos* que são explicitamente atribuídos ao Poder Concedente: o risco político (conhecido na literatura jurídica como *fato do príncipe*) e o risco regulatório (denominado *fato da administração*). São eventos que também podem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e dão direito à sua recomposição.

Nessas hipóteses, o concessionário pode solicitar a revisão de tarifa ao Poder Concedente, no sentido de rever as cláusulas financeiras do contrato, visando recompor o EEF. Esse conceito de equilíbrio foi estudado por vários autores que concluem que a concessionária estará em equilíbrio quando ela mantém sua taxa interna de retorno inicial, a TIR da assinatura do contrato.

3- PREOCUPAÇÕES COM O VALOR DO PEDÁGIO

3.1- O VALOR DO PEDÁGIO INICIAL E O CUSTO DE OPORTUNIDADE DO CAPITAL

A lógica da tomada de decisão do investidor privado está baseada em alguns critérios financeiros que permitem medir o mérito ou a rentabilidade privada de um projeto de investimento. De modo geral, do ponto de vista financeiro, como indicador principal do mérito privado do projeto, quando se trata do estudo de alternativas entre investimentos de valores semelhantes, é utilizado o critério da Taxa Interna de Retorno - TIR.

Uma vez determinada a TIR, o investidor privado já conhece a rentabilidade do projeto, o que lhe permite saber se os resultados esperados justificam a assunção do risco de executá-lo.

Quanto à viabilidade econômico-financeira dos projetos, a questão que nos preocupa é com a taxa de retorno que atrai o interesse do empreendedor privado. Essa atração está associada à taxa básica de juros vigente, SELIC, na medida em que os investidores privados podem preferir alocar as suas poupanças em títulos da dívida pública mobiliária, com liquidez e alto retorno. Uma taxa de juros elevada, como a atual, diminui a propensão a investir dos agentes. O custo de oportunidade elevado aumenta a preferência pela liquidez. Deve-se ressaltar, mesmo que o investidor considere a taxa de juros de longo prazo, poderá concluir que o custo de oportunidade do capital deverá continuar elevado no futuro. Segundo Nakano, a taxa real de juros vem se mantendo em patamares recordes há quase quinze anos, e pelos estudos da Andima a taxa Selic deverá permanecer elevada nos próximos anos, com leve declínio (Valor, 2005c). Na incerteza sobre o comportamento futuro da taxa de juros, os empresários preferem reter moeda a investir na produção, uma vez que vale muito mais a pena aplicar no mercado financeiro do que empreender.

Assim, para atrair o investidor privado para alocar recursos em projetos, a TIR tem que ser superior a taxa SELIC real. No momento atual, em que a Selic está em torno de 15,50% a.a. e a inflação ao redor de 5,5% ao ano, a TIR que atrairia o investimento privado deveria ser igual ou superior a 10% ao ano. A questão a ressaltar é que esta taxa vai refletir nos cálculos econômicos e financeiros de projetos no período de execução da concessão.

Esta questão também foi abordada por Schmitz que afirma: “Para que a concessão seja economicamente bem sucedida é preciso que a taxa de retorno contratual seja superior à remuneração do capital para que o investimento seja considerado atrativo o bastante, com garantia da sua manutenção ao longo da concessão” (Schmitz, p.73, 2001). Esta situação é representada por:

$COC < TIR_{oper.}$

onde:

COC = Custo de Oportunidade do Capital;

TIR oper. = taxa de remuneração do operador que permita a obtenção de um lucro considerado normal.

Assim, a Selic elevada impacta nos custos de implantação e operação de projetos. No caso das concessões rodoviárias, este fato tem um impacto significativo sobre o valor inicial da tarifa de pedágio, e que se mantém ao longo do tempo de vigência do contrato, pela garantia legal que a concessionária usufrui de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido. Em outras palavras, a TIR no momento inicial da assinatura do contrato, estará elevada e servirá de parâmetro (piso) para a concessionária solicitar revisões de tarifas, sempre que julgar necessária a sua recomposição.

3.2- Evolução do Valor do Pedágio

A concessão de rodovias tem permitido maior agilidade nos deslocamentos, já que as melhores condições das estradas e a rápida liberação das pistas no caso de acidentes, contribuem para que o usuário regular possa prever com maior segurança a hora de partida e chegada além de reduzir custos de manutenção. Apesar disso, as entidades de classe, principalmente das empresas de transporte de cargas e passageiros, alegam que a redução dos custos operacionais, em função das melhores condições das estradas, não compensa o custo do valor pago em pedágios⁶. Não há dúvida de que as rodovias estão em melhores condições. Um problema é que o poder público não tem controle sobre os dados financeiros das concessionárias. O que pode permitir aumento de pedágio acima do necessário para manter o equilíbrio econômico-financeiro.

Efetivamente, a análise do valor real da tarifa de pedágio no período entre julho de 1994 e julho de 2005, confirma que as tarifas paulistas por eixo de caminhão aumentaram 716%, ou seja, mais do que octuplicou (tabela 3). Isso representa elevação aproximada de 210% superior à variação do IPC da Fipe, que mede a inflação em São Paulo, no mesmo período; isto é, o valor real do pedágio mais que triplicou nesses anos. Esta tabela também permite observar que as tarifas de pedágio vêm tendo reajustes reais regulares ao longo do período, como mostra a última coluna.

⁶ Ver matéria “em 2001 mais de 500 milhões de veículos pagaram pedágio nas estradas concedidas para a iniciativa privada”, em www.estradas.com.br.

Tabela 3
Evolução (real) da tarifa de Pedágio da Bandeirantes e Anhangüera*

VIGÊNCIA data	CUSTO (R\$)	ÍNDICE	VARIACÃO (%)		IPC/FIPE VAR.REAL	
			simples	acumulado		
01/07/94	1,25	100,00			100,00 %	
16/07/95	1,70	136,00	36,00	36,00	132,31	2,79
02/09/95	1,90	152,00	11,76	52,00	139,19	9,20
02/12/95	2,40	192,00	26,32	92,00	143,96	33,37
10/02/96	2,70	216,00	12,50	116,00	149,95	44,05
01/07/96	3,00	240,00	11,11	140,00	155,91	53,93
17/08/96	3,80	304,00	26,67	204,00	157,96	92,45
04/07/97	4,20	336,00	10,53	236,00	166,95	101,26
01/07/98	4,40	352,00	4,76	252,00	170,06	106,99
01/07/99	4,80	384,00	9,09	284,00	169,20	126,95
01/07/00	5,40	432,00	12,50	332,00	180,89	138,82
01/07/01	6,00	480,00	11,11	380,00	192,15	149,80
01/07/02	6,60	528,00	10,00	428,00	203,19	159,86
01/07/03	8,20	656,00	24,20	556,00	233,14	181,38
01/01/04	8,80	704,00	7,32	604,00	237,41	196,54
01/07/04	9,40	752,00	6,82	652,00	245,00	206,93
01/07/05	10,20	816,00	8,51	716,00	262,78	210,52

Obs *Valores levantados para os pedágios das Rodovias Bandeirantes e Anhangüera próximos a São Paulo (Perus e Campo Limpo). Os valores mais recentes estão computados em dobro, pois estas praças, que eram unidirecionais, passaram a ser bidirecionais.

Fonte: Extraído de Reis, p.5, 2004.

Nas cinco concessões realizadas pelo governo federal também é possível constatar um crescimento real das tarifas de pedágio. Esse crescimento, em quatro rodovias, foi superior a 40%, exceto na Via Dutra que foi de 33%, quando comparado com o IPCA/IBGE, que mede a inflação no Brasil, conforme mostra a última coluna da tabela 4. O que chama a atenção nesta tabela é que o aumento real nas tarifas é semelhante nas rodovias federais. Essa é uma coincidência que não é trivial, uma vez que as demandas (fluxo de veículos) que indicam a receita e as obras de manutenção que respondem pela maior parcela dos custos são diferentes de uma rodovia para outra.

Tabela 4
Variação Real de Tarifas de Pedágio em Rodovias Federais.

Concessão	Tarifa Inicial de Pedágio		Tarifa Atual de Pedágio		Variação da Tarifa (%)	
	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Nominal	Real*
Ponte Rio-Niterói	08/1996	1,20	08/2005	3,20	166,66	44,48
Rio-Juiz de Fora	09/1996	2,38	09/2005	6,40	168,91	45,41
Presidente Dutra	05/1995	2,39	08/2005	7,10	197,07	33,31
Rio-Teresópolis-Além Paraíba	09/1996	2,38	12/2004	6,00	152,10	41,71
Osório-Porto Alegre	10/1997	2,00	12/2004	4,80	140,00	43,05

Fonte: NTCELOGÍSTICA, elaboração dos autores.

Obs.: * Utilizou-se o IPCA/IBGE para cálculo da variação real da tarifa.

A percepção de que a regra contratual de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pode estar beneficiando as empresas permeia também o entendimento de vários autores que analisaram o tema das concessões rodoviárias no Brasil. Alguns autores afirmam que os contratos protegem excessivamente as concessionárias. Entre esses, cabe citar Joaquim Aragão, que afirma que o contrato administrativo derroga algumas características básicas do contrato privado, que é a inalterabilidade unilateral do ajuste. Em contrapartida, o contratado recebe uma proteção incomum aos demais contratos que é a garantia de seu equilíbrio econômico-financeiro, onde todas as alterações contratuais em seu prejuízo corresponderão, conforme o caso, a uma revisão de sua remuneração (especialmente no caso de modificação de seus encargos) ou indenização (quando da suspensão em parte ou do total do contrato). Esse autor ainda explicita que “a proteção se estendeu aos poucos também a fatores econômicos externos desfavoráveis, como aumentos súbitos de preços de alguns insumos ou outros que tragam consigo severo desbalanço do contrato: nesses casos, os preços (as tarifas) não de se beneficiar de revisão” (Aragão, p. 63/4, 1997).

Autores mais preocupados com questões econômicas alertam que a manutenção do EEF depende da capacidade que o governo tem de controlar custos e receitas dos concessionários e que essa é uma missão difícil. Alertam que, se não houver um controle por parte do governo sobre receitas e despesas das concessionárias ao longo da execução do contrato, elas tenderão a obter lucros excessivos. “Para concessões oferecidas sob forma de monopólios regulados, a lucratividade máxima que empresas podem obter são observáveis de fato, apenas durante as fases iniciais do processo de licitação, como resultado da competição entre elas. Existe a necessidade de se estender essas preocupações para os anos subseqüentes. As cobranças não podem, no longo prazo, exceder o custo total de providenciar o fornecimento de serviços públicos, e devem ser direcionadas de forma a se obter um lucro considerado normal”. (Schmitz, p. 65, 2001).

Efetivamente, a cláusula contratual de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro implicaria na necessidade do governo manter um acompanhamento de receitas e despesas das concessionárias, para que fosse assegurada a estabilidade da sua Taxa Interna de Retorno. Entretanto, como o fluxo de veículos é um risco da concessionária, o governo não tem informações sobre a receita. Por outro lado, não consegue acompanhar satisfatoriamente os custos das concessionárias, na medida que se considera a assimetria de informações e a qualidade do gerenciamento que as empresas exercem sobre custos operacionais e investimentos.

De fato, o governo não tem informações sobre a receita das concessionárias, porque não acompanha o fluxo de veículos que passa pelas praças de pedágio. A nosso ver, o fluxo de veículos é uma informação estratégica e poderia ser levantado a baixo custo, com tecnologia disponível no mercado⁷.

A dificuldade do poder concedente acompanhar custos decorre, em parte, da metodologia utilizada no restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro, que admite o pressuposto de que deve ser estabelecida uma *receita de equilíbrio*, suficiente para permitir a cobertura de custos operacionais eficientes e proporcionar adequada remuneração do capital prudentemente investido na prestação dos serviços aos usuários. Por isso, o poder

⁷ A medição do fluxo de veículos pode ser feita por sensores que fazem a contagem automática dos veículos que passam pelas praças de pedágio. Para mais detalhes consultar matéria “Estradas paulistas ganham sensores de veículos”, em Canal dos Transportes, de 08/11/2005.

concedente tem a difícil tarefa de verificar se o investimento foi prudente e se os custos operacionais foram eficientes e corretos para serem atribuídos aos usuários da concessão. Isso pressupõe, inclusive, o exame das decisões gerenciais das concessionárias, de modo a eliminar a possibilidade de que os resultados negativos observados sejam fruto de estratégias administrativas equivocadas.

Segundo Schumacher, “a regulação deve fiscalizar os custos incorridos na atividade para ter o devido cuidado de atribuir aos usuários apenas os custos pertinentes ao serviço objeto da exploração. Além disso, é de se esperar que a regulação imponha a obtenção de padrões de eficiência ao concessionário, de modo a evitar o ajuste automático, via tarifas, de todo e qualquer aumento de custos incorridos por este. De outra forma, a regulação estaria estimulando a ineficiência e o repasse automático de custos a tarifas em prejuízo dos usuários.” (Schumacher et al., p. 14, 2004).

Além dessa, o poder concedente tem outras dificuldades para acompanhar custos. Entre essas, cabe citar a conhecida como assimetria de informações. Com relação à assimetria de informação Pires e Giambiagi mostram que essa questão envolve duas vertentes principais: uma externa e outra interna às empresas, correspondentes, respectivamente, à “seleção adversa” e ao “risco moral”. Segundo esses autores, “a seleção adversa é provocada pelo fato de o regulador não ter o mesmo nível de informações que a firma regulada a respeito de fatores exógenos que afetam a eficiência da firma (parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda etc.). Quanto ao risco moral, ele é provocado pelo fato de somente a empresa ter conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos, tais como custos e resultados de medidas administrativas, o que gera a possibilidade de manipulação desses dados pelas firmas, objetivando, por exemplo, obter vantagens na revisão dos contratos e na estipulação de metas regulatórias”. (Pires e Giambiagi, p.8, 2000).

4- DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1- Princípio do Equilíbrio Econômico-Financeiro X Modicidade das Tarifas.

Como visto, a tarifa deve ser satisfatória tanto para os usuários, quanto para os concessionários. Para tanto, a Lei estabelece o princípio da modicidade da tarifa e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. A maior compatibilidade entre esses dois princípios, que em sendo atendidos, a nosso ver, garantiriam a sustentabilidade da concessão no longo prazo, ocorre no momento da licitação, quando sai vencedora a empresa que oferece a menor tarifa de pedágio. Porém, mesmo nesse momento, o estudo mostrou que, face ao elevado custo de oportunidade do capital praticado no País, a tarifa inicial encontra-se em um patamar mais elevado do que estaria se a taxa básica de juros se aproximasse do padrão internacional.

Entretanto, apesar da necessidade de haver um equilíbrio entre os interesses dos usuários e da concessionária, este trabalho constata a predominância do interesse da concessionária. A maior atenção dedicada à questão do equilíbrio econômico-financeiro está transparente na lei e nos contratos de concessão.

O conceito de equilíbrio econômico-financeiro, que desperta grande apelo no setor privado, tem sido pormenorizadamente estudado, detalhado e operacionalizado por institutos de pesquisas, agências reguladoras, pelas experiências internacionais e pela academia (estudos e teses). Por outro lado, observa-se a necessidade de um tratamento mais

equânime em relação ao interesse dos consumidores, pois, o conceito de modicidade tarifária não teve a atenção devida, não tendo sido operacionalizado e nem estudado.

Schmitz também corrobora este entendimento, pois, segundo ele, o perigo para a sociedade envolvendo a política de cobrança de pedágios está na condução de monopólios mal regulados e a má formulação dos termos contratuais. A política pode resultar perversa para o usuário e benéfica para as concessionárias, que percebem lucros excessivos. Este autor ainda destaca que, “mesmo sendo uma exigência da atual Lei de Concessões em rodovias, a tarifa módica não parece ter um tratamento equivalente ao das garantias oferecidas às empresas privadas. O bem-estar sob a ótica do usuário não tem sido a questão central, mas sim a sua capacidade de pagamento para suportar custos de investimentos”. (Schmitz, p.64, 2001).

Em síntese, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro foi operacionalizado, diferentemente do que ocorreu com o de modicidade das tarifas. As disposições legais e a experiência técnica e acadêmica asseguram às concessionárias o direito a reajuste e a revisão da tarifa básica de pedágio, desde que ocorram alterações nas suas despesas. Tanto que alguns analistas afirmam que os contratos protegem os empresários de modo a praticamente eliminar os riscos do negócio. A única exceção de risco explicitada nos contratos é a do volume de trânsito inerente à exploração da rodovia.

4.2-Discussão sobre a Lucratividade das Concessionárias.

O consenso existente entre os especialistas e a prática da operacionalização do conceito de EEF tem mostrado que ele se expressa por meio da taxa interna de retorno – TIR –, que deve ser mantida constante ao longo da vigência do contrato. Ou seja:

$$TIR_1 = TIR_t$$

Sendo:

TIR₁, a taxa interna de retorno no momento da assinatura do contrato (ano um);

TIR_t, a taxa interna de retorno no ano t;

t, tempo, varia do ano 1 ao ano n da concessão.

Mesmo com o desajuste verificado no tratamento das garantias dadas à concessionária e ao usuário, poder-se ia argumentar que este não foi esquecido, pois pela condição de manter a TIR constante ao longo do tempo o usuário também seria contemplado, sendo favorecido por essa condição, pois estaria sendo mantida a sua situação inicial

Entretanto, este estudo argumenta que não é razoável supor que a TIR vem permanecendo constante ao longo do tempo. Isso porque, as concessionárias, atuando como empresas privadas, não se conformariam com um limite para a sua lucratividade quando têm condições de ampliá-la. Considera-se que a lucratividade poderia aumentar tanto por aumentos imprevistos de receita quanto pela dificuldade do governo de acompanhar custos, pelos motivos abaixo relacionados:

a) Aumentos imprevistos de receita, como o risco do fluxo de veículos é de responsabilidade da concessionária, as empresas interessadas em participar do leilão tendem a fazer estimativas conservadoras desse fluxo, pela incerteza inerente ao longo prazo da concessão, de até vinte e cinco anos. Ganha a licitação a empresa menos conservadora na projeção do fluxo de veículos, porque essa empresa tem condições de apresentar a menor tarifa de pedágio

Como visto, a tarifa inicial de pedágio é calculada considerando o fluxo de veículos projetado para período da concessão. A receita obtida é suficiente para cobrir os investimentos iniciais, os custos futuros mais a remuneração esperada da concessionária. Porém, nos reajustes e revisões que ocorrem à frente (após a assinatura do contrato de concessão), o fluxo de veículos efetivo não é considerado. A tarifa é recalculada simplesmente considerando os percentuais de inflação e de elevação de custos.

Por essa sistemática, a tarifa corrigida dará uma receita maior para a concessionária toda vez que o fluxo efetivo de veículos for superior ao estimado. O que deve acontecer, no período da concessão, uma vez que é grande a possibilidade da empresa ter feito uma estimativa conservadora do fluxo de veículos. Essa receita tarifária adicional, implica uma lucratividade (TIR) maior do que a inicial.

Em outras palavras, é de se esperar, portanto, que, diante da incerteza existente ao fazer o lance numa licitação, o empresário trabalhe com uma taxa de desconto (retorno) mais alta. Esse recurso será adotado para acomodar o risco de que o comportamento efetivo do fluxo de veículos seja inferior à estimativa feita pela firma para calcular o valor presente de suas receitas. Pois, “no caso de um erro por superestimação, isso significa que a tarifa inicial da concessão trará perda de rentabilidade, enquanto que, em caso de subestimação (projeção conservadora), a concessionária vencedora do leilão não sofrerá nenhuma penalidade por isso. Deve-se frisar que mesmo a concorrência na disputa para ganhar a própria concessão, não implica uma melhor estimativa da previsão de demanda pelo serviço (fluxo de veículos) se todos os concorrentes tiverem graus similares de aversão ao risco, pois a tendência é que todos sejam conservadores ao estimar a demanda, em função do risco envolvido no negócio. A questão central aqui é a assimetria de riscos envolvidos na tomada de decisão poder levar a concessionária a subestimar a demanda futura pelo serviço, para ter um maior grau de segurança de que a rentabilidade do empreendimento não seja inferior à esperada” (Pires e Giambiagi, p. 11, 2000).

Com relação às PPP a incerteza é ainda maior, porque o prazo do empreendimento poderá ser de até 35 anos. Além disso, a dificuldade de prever o comportamento futuro de variáveis relevantes para o cálculo da rentabilidade econômica de um projeto será tanto maior, quanto maior for o grau de novidade do empreendimento e/ou as possibilidades de mudança do ambiente no qual o empreendimento está inserido. Portanto, a incerteza é maior ao ter que se prever o fluxo de veículos em uma área totalmente nova ou sobre a qual não se dispõe de um histórico estatístico, que permita estimar com certa precisão a evolução futura da variável em questão.

b) Dificuldade do poder concedente de acompanhar custos. Em princípio, a tarifa de pedágio deve aumentar em um percentual que mantenha o retorno constante. Porém, se os custos forem superestimados a tarifa de pedágio sobe mais do que seria necessário para tanto. A questão é se ocorreu essa superestimação de custos. O trabalho comenta que os concessionários teriam condições de superestimar as despesas, e obter, ao longo do tempo, tarifas de pedágio mais elevadas.

O trabalho mostrou que houve persistentes aumentos (ganhos) reais nas tarifas de pedágio ao longo do tempo, e considera que isso pode ter ocorrido pela forma que foi colocado em prática o princípio do equilíbrio econômico-financeiro. O qual assegura proteção elevada às empresas concessionárias, ao transferir para a Administração Pública riscos que são inerentes aos negócios privados. Essa elevada proteção distinguiria o negócio das concessões das demais atividades empresariais, por terem suas tarifas indexadas, e, além disso, protegidas de oscilações econômicas, tais como modificações

estruturais nos preços relativos dos fatores de produção ou modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custo, e de interferências imprevistas que resultem em acréscimo de custos.

O estudo também comenta que, além da proteção proporcionada pela cláusula do EEF, também falta acompanhamento do governo sobre os custos e investimentos das concessionárias. No limite, o governo deveria ter que avaliar a qualidade do gerenciamento exercido pela concessionária. E, que essa dificuldade é enorme mesmo sem considerar a assimetria de informações, que gera a possibilidade de manipulação de dados de custos pelas concessionárias.

Portanto, na definição da tarifa inicial de pedágio, no que respeita ao fluxo de veículos, vimos que a tendência dos licitantes é de subestimá-lo na projeção inicial. O que dará uma receita maior para a concessionária toda vez que o fluxo efetivo de veículos for superior ao estimado. E, com relação aos custos, observa-se que sempre que eles se elevarem, pelo princípio do EEF, a receita deve aumentar proporcionalmente, para o retorno do concessionário permanecer constante, ou seja, a tarifa de pedágio deve aumentar. Mas se ocorrer superestimação de custos ou aumentos descolados do negócio, a tarifa de pedágio acaba subindo mais do que seria necessário para manter constante o retorno. Aparentemente, estes dois procedimentos podem ser praticados ao longo do tempo, provocando ganhos paulatinos de lucratividade nos contratos de concessão, que se expressariam no crescimento da TIR. Neste contexto, este trabalho sugere que há uma relação positiva entre a lucratividade da concessionária e o prazo da concessão.

4.3- Relação entre Prazo e Lucratividade da Concessão

Este trabalho mostrou que o prazo variou em função do órgão concedente, de 20 a 25 anos nas concessões do governo federal, 15 anos no Rio Grande do Sul e de até 35 anos para as futuras PPP. Para o novo lote de concessões rodoviárias que o governo federal está implementando o prazo estabelecido é de 25 anos para os oito empreendimentos. Ou seja, o prazo é pré-definido pela autoridade concedente sem uma análise técnica e econômica que o justifique, não sendo considerado como uma variável importante na seleção das empresas vencedoras das licitações.

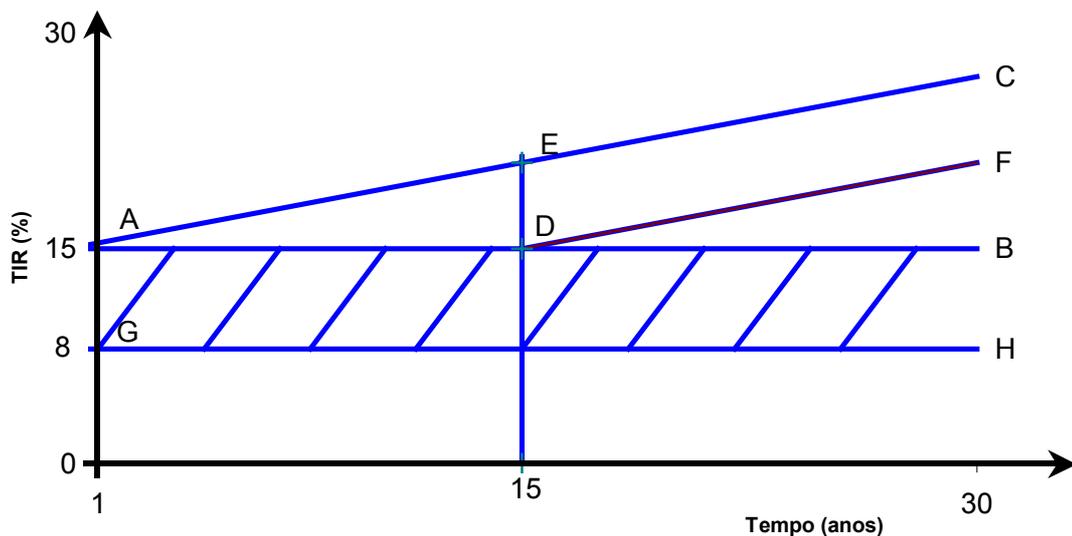
É importante atentar para o fato de que algumas das rodovias, como a Fernão Dias e a Régis Bittencourt, recentemente receberam expressivos investimentos do governo federal para a sua duplicação, de modo que as futuras concessionárias deverão, basicamente, se preocupar com os custos de manutenção. Enquanto outras rodovias exigirão investimentos para recuperação e despesas de manutenção. Estes fatos deveriam ser levados em consideração no processo licitatório a ser empreendido. Não há porque estabelecer prazos iguais, de 25 anos, para rodovias, que exigirão aportes diferenciados de recursos dos concessionários.

Depreende-se dessa observação que o prazo das concessões deve ser tratado como uma variável econômica. Ele está relacionado com o volume de investimentos necessários, com a taxa de retorno do empreendimento e o intervalo de tempo necessário para recuperar os investimentos iniciais do projeto (payback). Portanto, o prazo de cada concessão poderia variar em função desses fatores.

Por outro lado, o estudo sugere que há uma relação positiva entre a lucratividade da concessionária e o prazo da concessão. Para facilitar o entendimento dessa questão o gráfico 1 foi construído de forma a ilustrar a importância do prazo da concessão face às

observações e inferências feitas ao longo do estudo. Ele não pode ser entendido como uma comprovação ou quantificação do trabalho, mas somente deve ser utilizado como um instrumento que facilita a visualização e a discussão das relações sugeridas no estudo. As relações descritas no gráfico consideram:

Gráfico 1: Relação entre Prazo e Lucratividade da Concessão



a) que no momento da licitação várias empresas interessadas apresentaram seus lances e que não houve conclusão entre os participantes. Desse procedimento de concorrência saiu vencedora a empresa que apresentou a menor tarifa de pedágio para a concessão rodoviária. Pelo contrato, essa tarifa é suficiente para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, expressa pela taxa interna de retorno (TIR) esperada do negócio. Corresponde no gráfico ao ponto A.

b) que o contrato visa preservar o seu equilíbrio econômico-financeiro durante o prazo de execução da concessão. Em outras palavras, objetiva manter constante a TIR do empreendimento. Corresponde no gráfico à reta AB.

c) o estudo mostrou que o custo de oportunidade do capital atualmente verificado no País é elevado e impacta a TIR que os investidores buscam obter pelo seu investimento. No gráfico, o ponto A representa a TIR que viabiliza o interesse do capital privado, nessa conjuntura de elevada taxa de juro real. Admitindo-se que no futuro possa haver uma redução da taxa de juro real a patamares próximos ao padrão internacional, isso refletiria na disposição dos investidores em aceitar uma TIR menor, implicando em tarifa inicial de pedágio também menor. Este fato está representado no gráfico pelo ponto G. A manutenção da TIR ao longo da execução do contrato está representada pela reta GH. O retângulo AGHB (área hachurada) mostra o adicional de tarifa que a sociedade arca pelo elevado custo de oportunidade do capital. Este exercício serve para mostrar como a regra do EEF engessa uma situação conjuntural de taxa de juros elevada para todo o prazo da concessão.

d) este gráfico ilustra o entendimento de que quanto maior o prazo contratual, maior a incerteza sobre o negócio, permitindo estimativas conservadoras da demanda (fluxo de veículos), e admite a possibilidade que a concessionária estará elevando sua lucratividade à medida que a demanda efetiva supera a demanda estimada. Adicionalmente, conforme

discutido neste trabalho, os critérios de reajuste e revisão das tarifas de pedágio também possibilitariam que, na execução dos contratos de concessão, as empresas obtivessem uma tarifa real crescente. Ambas as situações sugerem que há uma relação positiva entre o prazo e a lucratividade da concessão, que se expressa na elevação da TIR. No gráfico, esta relação é representada pela reta AC.

e) o gráfico permite inferir que se houvesse uma nova licitação em um prazo menor, da qual participassem várias empresas sem conluio, a tarifa tenderia a ser reduzida ao patamar próximo ao do valor inicial, equivalente a TIR do momento da assinatura do contrato. Esta hipótese está representada no gráfico pelo segmento de reta ED.

As observações que sugerem uma relação positiva entre prazo e lucratividade da concessão e a proposta de uma nova licitação, em prazo menor, com o fito de reduzir as tarifas de pedágio, encontram correspondência nos trabalhos de Demsetz (1968) e Posner (1972). Esses são as referências básicas desse argumento de que o problema do monopólio natural, a exemplo da concessão de rodovias, pode ser contornado pela utilização de um leilão, que antecede a outorga da concessão para explorar o monopólio, àquela empresa que se propõe a ofertar o serviço em melhores condições para os usuários.

Esses autores entendem que após a licitação as tarifas praticadas pelos concessionários poderiam se elevar aumentando a lucratividade do negócio. Assim, propõem a realização de novas licitações em intervalos menores. Esperam que a concorrência entre as empresas interessadas faça a correção das distorções eventualmente surgidas na execução dos contratos anteriores, trazendo as tarifas para preços próximos ao de concorrência.

Entre as dificuldades para a adoção dessas propostas (renovação de tempos em tempos do contrato de concessão), pode-se citar a falta de um critério para definir o período para a renovação do contrato e as dificuldades para negociar a compra dos ativos não amortizados pelo novo concessionário vencedor. A nosso ver, essas dificuldades poderiam ser minimizadas se o prazo fosse definido na licitação, ou seja, um dos critérios que define a empresa vencedora é o de menor prazo de concessão.

Neste sentido, cabe citar o estudo de Pires e Giambiagi que analisaram também a questão dos prazos contratuais. Sugerem tornar o prazo dos contratos de concessão flexível, em função do volume de receitas arrecadadas pela concessionária, de forma que o critério de escolha da firma vitoriosa na licitação seja o de menor valor presente das receitas de pedágio. “Segundo esse modelo, a concessão se expirará quando a receita realizada se igualar à receita esperada, pois neste momento a concessionária terá obtido o retorno programado do empreendimento. Este procedimento permitirá ao poder concedente relimitar a concessão, com tarifas mais baixas, antecipando o benefício de redução das tarifas antes do prazo previsto no modelo atual” (Pires et al, p. 5, 2000).

Para esses autores, a proposta de flexibilização do prazo da concessão tem o mérito de reduzir a incerteza acerca do comportamento das variáveis relevantes para a estimativa de receitas. O que poderia evitar que as empresas interessadas no processo licitatório subestimassem a demanda esperada, ou seja, o fluxo de veículos. Os autores chamam a atenção de que esta idéia foi originária do Chile, mas que para o caso brasileiro exigiria mudanças na legislação vigente.

5- CONCLUSÕES

O estudo mostrou que nas cinco concessões realizadas pelo governo federal ocorreu o crescimento real das tarifas de pedágio, no período de 1995 a 2005. E, mostrou que os

critérios que permitiram esse crescimento são cláusulas contratuais das concessões que valerão também para as parcerias público-privadas que serão constituídas. Por isso, o trabalho conclui que a preocupação com o crescimento real do valor das tarifas de pedágio é procedente tanto para as novas concessões rodoviárias quanto para as futuras PPP.

O estudo comenta que há uma grande dificuldade do poder concedente para acompanhar custos e investimentos das concessionárias. Essa é uma atividade inglória, face a necessidade que teria, no limite, de avaliar a qualidade do gerenciamento exercido pela concessionária; se os investimentos realizados foram prudentes e se as despesas realizadas eram necessárias. Além disso, ainda tem a questão da assimetria de informações entre o poder concedente e as concessionárias.

O estudo destaca a importância do fluxo de veículos, que é definido nos contratos como um risco de responsabilidade da concessionária, e comenta que as empresas interessadas em participar do leilão tendem a fazer estimativas conservadoras desse fluxo, pela incerteza inerente ao longo prazo da concessão. Mostra que essas estimativas servem para definir a tarifa inicial de pedágio e a taxa de retorno do empreendimento. A qual, contratualmente, é utilizada para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária. E, conclui que, no longo prazo, é provável que o fluxo efetivo de veículos fique acima do estimado, o que reflete no aumento da lucratividade da concessionária. A sugestão é que o poder concedente passe a acompanhar o fluxo de veículos que pagam pedágio e, que este deixe de ser um risco da concessionária para ser reincorporado no cálculo da receita. Dessa forma, a autoridade pública teria controle sobre a receita efetiva da concessionária, tendo elemento objetivo para negociar as revisões tarifárias.

Outra sugestão é que o prazo das concessões deve ser tratado nos editais como uma variável com características econômicas. Isso implica que ele não deve ser fixado *a priori*. Portanto, o prazo de cada concessão deve variar em função de critérios econômicos, tais como o volume de investimentos, a taxa de retorno e o intervalo de tempo necessário para recuperar os investimentos iniciais do projeto (*payback*).

Enfim, o estudo sugere que são três as variáveis importantes na definição da empresa vencedora da licitação de concessão rodoviária: o preço de tarifa de pedágio; o fluxo de veículos (demanda) e o prazo da concessão. Indica que a melhor combinação dessas três variáveis pode assegurar a justa remuneração da concessionária e o menor ônus para o usuário. A sugestão é que os processos licitatórios sejam definidos a favor das empresas que apresentarem a melhor combinação entre o menor valor presente de receita de pedágio (tarifa versus fluxo de veículos) e o menor prazo da concessão. Por esta proposta, o prazo da concessão é utilizado como um dos critérios de seleção da empresa vencedora, após o que, torna-se fixo no contrato. A redução do prazo, além do esperado benefício dos usuários, traria vantagens adicionais, pois diminuiria a barreira à entrada no negócio das concessões rodoviárias. A diminuição dessa barreira estimularia novas firmas a disputarem as licitações e induziria as concessionárias a investir em produtividade para se manterem no negócio.

BIBLIOGRAFIA

SCHUMACHER, Luciana M. e TAVARES de ALENCAR, Cláudio. Manutenção e Reposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro Dos Contratos De Concessões De Rodovias: Avaliação Das Revisões e Reajustes De Tarifas no Brasil. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil; BT/PCC/361. São Paulo: EPUSP,2004.

ARAGÃO, Joaquim J. G. O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro? In: Revista dos Transportes Públicos, nº 76, ano 19, 3º trimestre, 1997.

BRITO, Bárbara B. e SILVEIRA, Antonio H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público. Brasília, vol.56, nº1 Jan/Mar 2005.

BRANCO, Adriano M. A. A concessão dos serviços de utilidade pública no Estado de São Paulo. In: Revista dos Transportes Públicos, nº 66, ano 17, 1º trimestre, 1995.

DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities? Journal of Law and Economics. Chicago, v. 11, p. 55-66, april. 1968.

POSNER, Richard A. The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry. The Bell Journal of Economics. v. 3, p. 98-129, spring. 1972.

WILLIAMSON, Oliver E. Franchising Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV. The Bell Journal of Economics. v. 7, p. 73-104. spring. 1976.

PIRES, José C. L. e GIAMBIGI, Fabio. Retorno dos Novos Investimentos Privados em Contextos de Incerteza: Uma Proposta de Mudança do Mecanismo de Concessão de Rodovias no Brasil. Rio de Janeiro. BNDES. Jul. 2000. (Texto Para Discussão nº 81).

Ministério da Fazenda / Secretaria de Acompanhamento Econômico. A Regulação e o Comportamento dos Preços Administrados. www.fazenda.gov.br, janeiro, 2006

VALOR ECONÔMICO, Não basta déficit zero para reduzir a taxa de juros. 2 ago. 2005c.

VALOR ECONÔMICO, Governo tem pressa em tirar concessões do papel. 21,22 e 23 de outubro de 2005a.

VALOR ECONÔMICO, União prepara licitação para expansão da ferrovia Norte-Sul. 14,15 e 16 de outubro de 2005b.

OLIVEIRA, Roberto G. Avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias. (Relatório de Pesquisa, 52). São Paulo. FIPE/USP, 2001.

SCHMITZ, Rutsnei. Uma Contribuição Metodológica Para Avaliação da Tarifa De Pedágio Em Rodovias. Universidade Federal de Santa Catarina Programa de Pós-Graduação Engenharia de Produção e Sistemas, Tese de doutoramento em engenharia da produção, Florianópolis – Santa Catarina, abril, 2001.

SOARES, Ricardo P. e CAMPOS NETO, Carlos A. da S. Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: Proposta de um Conceito. Brasília. Ipea, dez. 2002 (TD nº 924).

_____ Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. Brasília: Ipea, mar. 2004.(TD nº 1010).

PINHEIRO, Armando C. Reforma Regulatória na Infra-Estrutura Brasileira: Em que pé estamos? In Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Lúcia Helena Salgado e Ronaldo Serôa da Motta, editores. Rio de Janeiro. Ipea, 2005.

SOUZA JÚNIOR, Roberto T. O Leilão de Demsetz como mecanismo regulador: O caso prático das concessões rodoviárias gaúchas. UFRS, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2004.