

CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA

Pontos-chave:

- » A ampliação da oferta e a modernização dos equipamentos e serviços de infraestrutura são condições necessárias à aceleração da produtividade e da competitividade, à ampliação do acesso das famílias aos serviços públicos essenciais e à afirmação de uma trajetória de desenvolvimento econômico para o país.
- » As concessões comuns e as parcerias público-privadas (PPPs) – também denominadas concessões patrocinadas ou administrativas – constituem arranjos de governança híbrida ou governança especializada, constituídos para viabilizar relações contratuais com elevado grau de especificidade e complexidade, com participação ativa de agências governamentais, bancos de desenvolvimento, reguladores e empresas privadas financeiras e não financeiras.
- » Ao Estado cabe um papel de protagonista no desenho e na execução de estratégias de desenvolvimento associadas às políticas de infraestrutura. Isso demanda a estruturação de capacidades estatais para coordenar processos, atores e interesses públicos e privados, realizar planejamento estratégico, mobilizar recursos para financiamento de longo prazo, regular mercados, promover soluções institucionais inovadoras, estruturar e gerenciar contratos, e viabilizar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos essenciais.
- » É essencial a estruturação de incentivos à participação social no processo de concessão e a ampliação dos mecanismos de monitoramento e avaliação governamental das políticas públicas de infraestrutura, em termos que permitam melhor informar sobre as ações planejadas e em execução e orientar o aperfeiçoamento continuado das ações de governo.

INTRODUÇÃO

Esta publicação reúne os principais pontos do livro “Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura”, lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em agosto de 2022. A obra reúne contribuições de 27 autores pertencentes a instituições de pesquisa, empresas, organizações da sociedade civil (OCSs) e órgãos governamentais formuladores e executores de políticas públicas com o objetivo, justamente, de refletir sobre a temática e indicar caminhos.

Os textos componentes do livro abordam questões relacionadas aos arranjos institucionais de financiamento da infraestrutura e seu impacto na aceleração da taxa de crescimento e do desenvolvimento econômico; à estruturação de concessões e PPPs, inclusive procedimentos referentes a planejamento, contratação de estudos e projetos, regulação e licenciamento ambiental, modelagem de leilões, (re)equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e solução de controvérsias por mecanismo de arbitragem; e à regulação de infraestrutura, mais especificamente mercados de gás, aeroportos e saneamento.

Os estudos, em geral, foram realizados com base em evidências mobilizadas em documentos públicos, base de dados e revisão da literatura. Também houve contribuições de pareceristas que dedicaram tempo e atenção à leitura e prepararam críticas e recomendações importantes aos aperfeiçoamentos dos textos. O resultado é um conjunto diversificado de análises e proposições de políticas públicas, desenvolvido com o propósito central de contribuir para o debate público relacionado aos novos rumos das agendas associadas à provisão de equipamentos e serviços de infraestrutura por contratos de concessão e PPPs.

A seção I do livro é composta por quatro capítulos, que analisam o ambiente macroeconômico e as iniciativas de políticas orientadas ao desenvolvimento do arranjo de financiamento de projetos de infraestrutura. A seção II trata questões relacionadas ao arranjo institucional das concessões, mais especificamente: o planejamento, os estudos prévios, o licenciamento ambiental, os leilões, a estruturação financeira, a estruturação de garantias e o mecanismo de arbitragem. A seção III discute o desenvolvimento da regulação em três diferentes mercados de infraestrutura: aeroportos, gás e de saneamento.

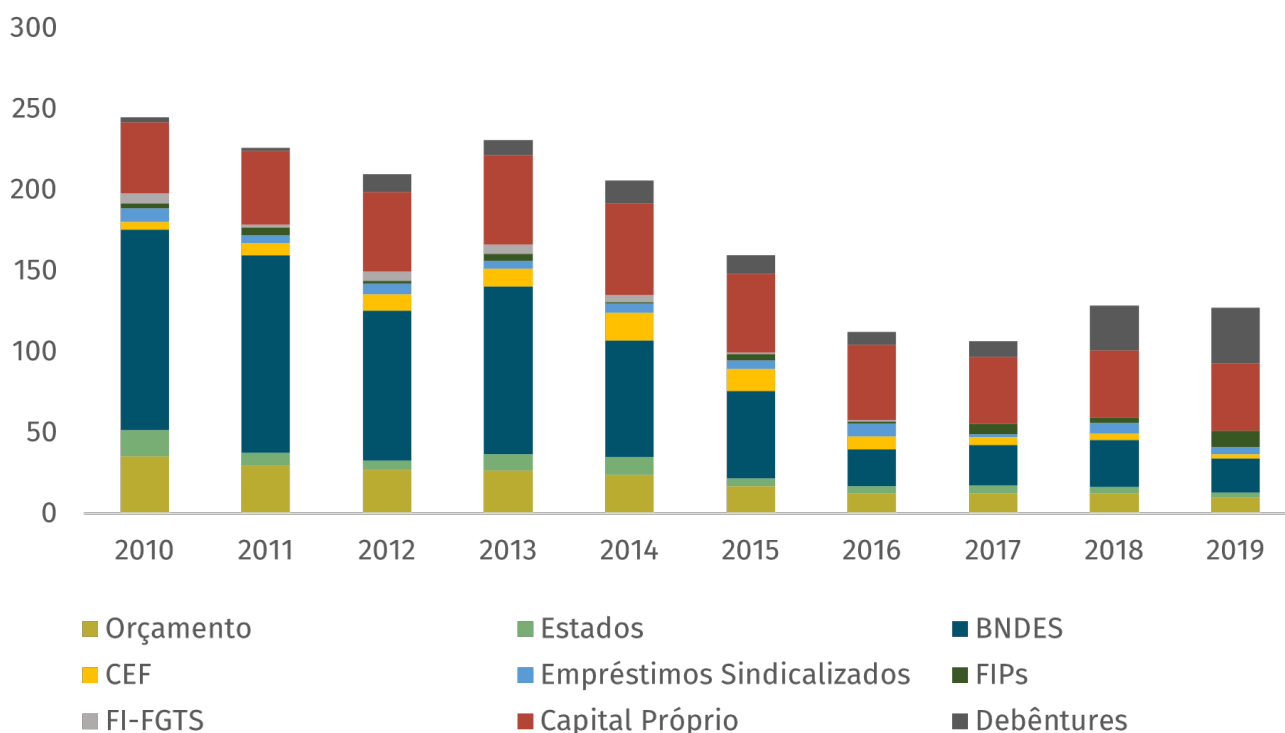
EVIDÊNCIAS

Dados obtidos a partir de estudos com base em evidências mobilizadas em documentos públicos, base de dados e revisão da literatura.

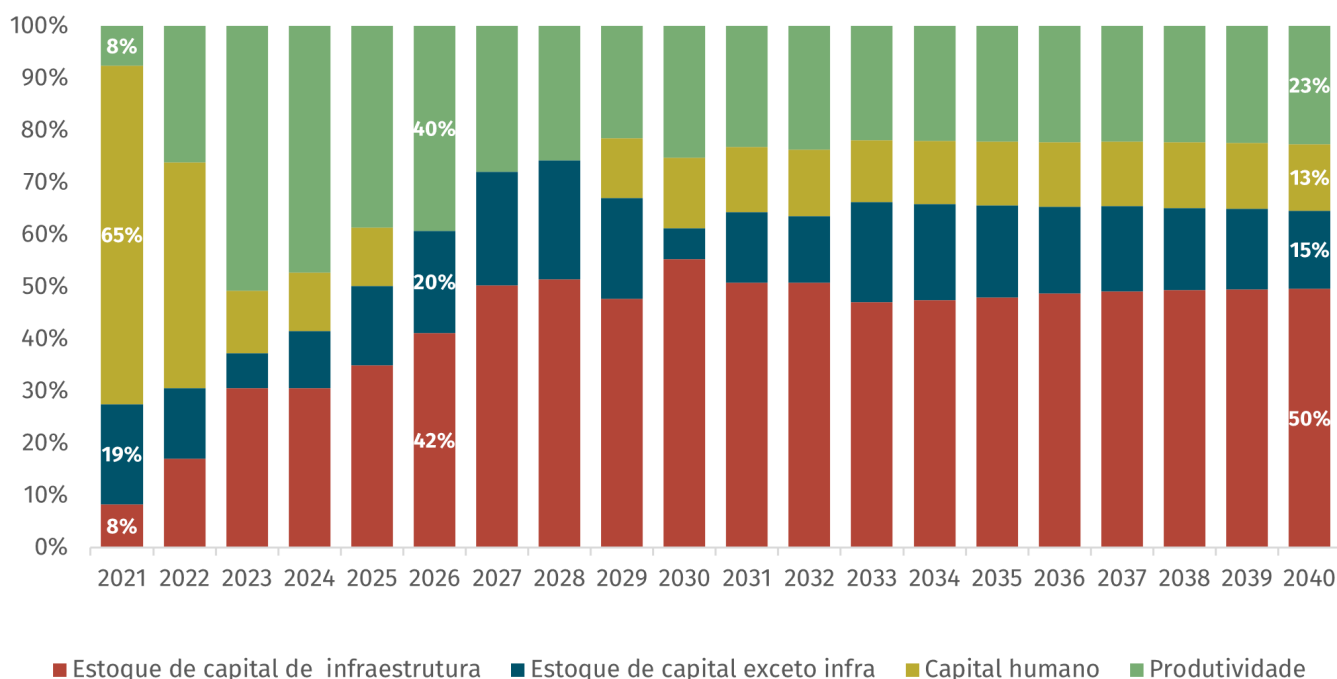
Evolução da participação nos investimentos totais em infraestrutura, por instância pública e privada, em % do PIB (2010-2020)



Origem dos recursos por ente financiador (2010-2019) (Em R\$ bilhão)

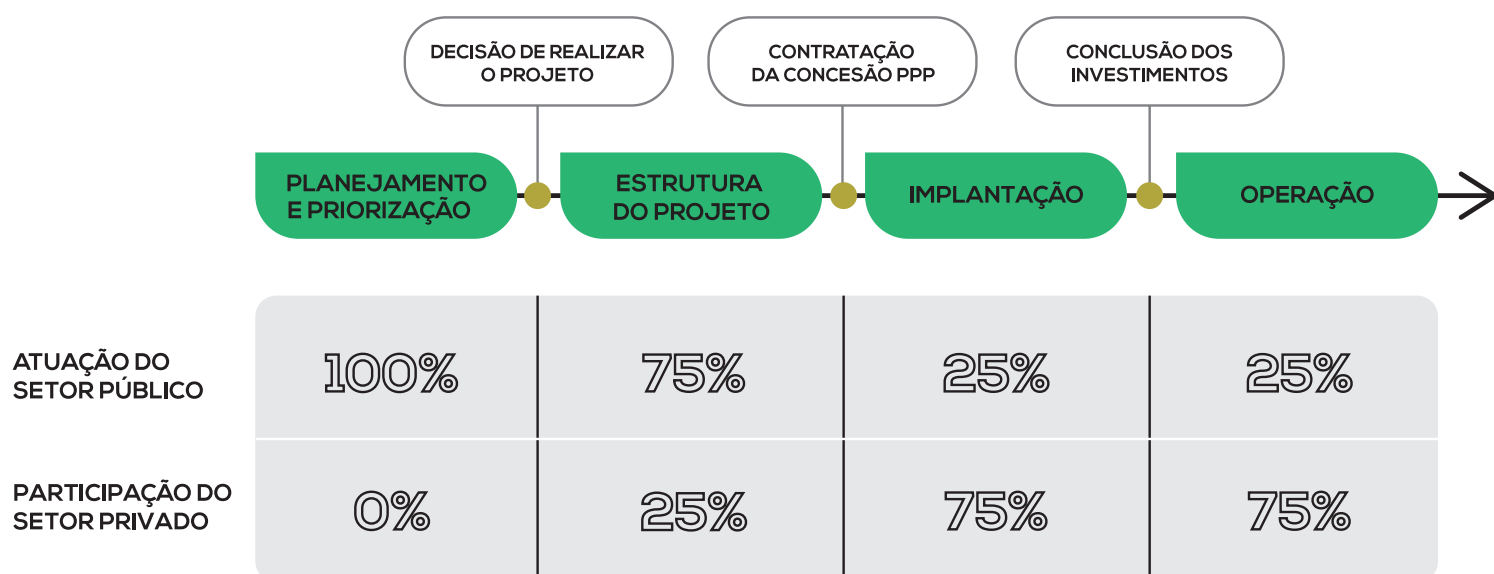


Contribuição prevista por cada fator de produção para o aumento da taxa de crescimento do PIB brasileiro (2021-2040)



Autores: Edison Benedito da Silva Filho e Fabiano Mezadre Pompermaye. Fonte: Ipea.

Ciclo de vida de projetos de concessão ou PPP



Autor: Cleverson Aroeira da Silva.



DIAGNÓSTICO

Diagnóstico baseado nas evidências detectadas.

A ampliação do volume de investimentos em projetos de infraestrutura demanda **múltiplas fontes de financiamento** originadas no mercado de capitais, **arranjos de política pública** que viabilizem a atuação de bancos de desenvolvimento na estruturação de projetos, mobilização de funding e políticas de investimento orientadas a projetos geradores de retornos sociais relevantes.

A **política nacional de meio ambiente** disponibiliza instrumentos para a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento e a revisão de projetos efetivos ou potencialmente poluidores. O **desenvolvimento das normas de regulação ambiental** e das capacidades dos órgãos governamentais gestores da política ambiental constituem condições necessárias ao alcance de padrões de qualidade e de celeridade dos procedimentos relacionados à elaboração de **estudos e às concessões de licenciamento**, atividades essenciais ao alinhamento entre os objetivos das políticas de infraestrutura e os requisitos de sustentabilidade ambiental.

O **desenvolvimento de estudos prévios** implica custos relevantes e exige capacidade técnica para articulação de fatores tecnológicos, econômico-financeiras, sociais, ambientais e jurídicos. A **atuação coordenada de agências governamentais** especializadas em estudos e projetos, bancos de desenvolvimento, agências multilaterais e consultorias especializadas, sob diferentes arranjos institucionais, são capazes de responder a estas demandas. O aperfeiçoamento desses arranjos institucionais é necessário para consolidar a capacidade de elaboração de **estudos e projetos de infraestrutura**.

O desenvolvimento do aparato regulatório envolveu a instituição de uma **lei geral das agências reguladoras** orientada no aperfeiçoamento da governança regulatória. Novos marcos regulatórios setoriais foram instituídos no período recente, como foram os casos dos setores de gás natural e saneamento básico, que agora desenvolvem **agendas de regulamentação infralegal**. Setores com marcos regulatórios mais longevos desenvolveram processos de aprendizagem e aprimoraram os procedimentos regulatórios setoriais, em especial, no que diz respeito ao desenho de incentivos e aos mecanismos de **garantia de equilíbrio econômico-financeiro de contratos**.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.



O Desenvolvimento das políticas de provisão de equipamentos e serviços de infraestrutura demanda um Estado dotado de capacidades para coordenar as ações de planejamento, regular o funcionamento dos mercados, mobilizar instrumentos de financiamento de longo prazo e executar políticas, programas e projetos estratégicos de longo prazo essenciais para a sustentação do crescimento econômico.



É essencial a estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas de infraestrutura capazes de informar sobre as ações planejadas e em execução, além de orientar os procedimentos de aperfeiçoamento das ações de governo.



O financiamento do desenvolvimento da infraestrutura requer políticas públicas orientadas ao desenvolvimento do mercado de capitais, a redução da incerteza jurisdicional, a ampliação da competição bancária e a afirmação de mecanismos públicos de investimentos capazes, inclusive, de sustentar políticas anticíclicas. Permanece relevante a (re)afirmação das políticas públicas orientadas ao desenvolvimento de capacidades fiscal e financeira necessárias à sustentação de instrumentos de financiamento público de projetos de infraestrutura no Brasil.



A realização de estudos prévios e a estrutura de projetos demanda o desenvolvimento de capacidades estatais, a estruturação de unidades especializadas em cada um dos grandes setores da infraestrutura e a consolidação da construção de parcerias institucionais. Os bancos públicos de desenvolvimento e os organismos financeiros multilaterais possuem expertise para cooperar nesse processo. Estruturadores independentes também podem exercer papel relevante mediante agregação de expertise em estudos e projetos.



O Estado deve manter sua atuação na regulação e no controle dos processos de licenciamento necessários ao controle da poluição e da degradação ambiental. Além disso, deve viabilizar o desenvolvimento efetivo da avaliação ambiental estratégica (AAE), processo baseado em estudos e análises abrangentes que tomam por objeto a configuração das políticas públicas setoriais, seus processos de planejamento e seus desenhos de programas.





Os processos de desenho e realização de leilões, vistos como um procedimento artesanal que demanda atenção às características do ativo e do processo de concessão, devem reservar aos riscos de formação de conluio, às estratégias de predação e detenção à entrada de rivais e às pressões políticas realizadas por grupos de interesse. A concorrência para o mercado (ex-ante) é um aspecto relevante e deve orientar o desenho e a realização dos procedimentos de seleção de parceiros privados em processos de concessão.



A sustentabilidade do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos requer mecanismos de salvaguarda para o atendimento de desequilíbrios originados por fatores de risco assumidos pelo poder concedente. É admitido que, nas concessões, um arranjo capitalizado por receitas de outorga e outras fontes, constituiria uma solução para os problemas de efetividade do sistema tradicional de reequilíbrio.



O aperfeiçoamento das políticas regulatórias passa, primordialmente, por agendas relacionadas aos mecanismos de governança regulatória que assegure autonomia às agências reguladoras, à estruturação de incentivos fortes – para redução de custos e para qualidade de serviços – no âmbito dos desenhos contratuais e aos procedimentos de partilha de riscos entre poder concedente e empresas concessionárias.

EXPEDIENTE

Concessões e parcerias público-privadas – Políticas públicas para provisão de infraestrutura

Organizador:

Mauro Santos Silva



EM QUESTÃO – Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretor

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor adjunto

Fabio Schiavinatto

Núcleo de Disseminação de Pesquisa

Camila Escudero | edição

Raquel Tavares e Raphael Domingos | conteúdo

Victor Gomes | design e diagramação