

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 O FINANCIAMENTO URBANO SOB A ÓTICA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)
Autor(es)	Luis Gustavo Vieira Martins Leonardo Tavares Ribeiro Fernanda Cabral Leal Edmar Augusto S. A. Junior
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap4

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O FINANCIAMENTO URBANO SOB A ÓTICA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

Luis Gustavo Vieira Martins¹
Leonardo Tavares Ribeiro²
Fernanda Cabral Leal³
Edmar Augusto S. A. Junior⁴

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultante de *Nota Técnica* elaborada como contribuição ao componente de financiamento do desenvolvimento urbano da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (Martins *et al.*, 2020). O estudo foi viabilizado por parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

O objetivo deste capítulo é analisar o papel das concessões e parcerias público-privadas (PPPs) no financiamento de infraestruturas urbanas em setores variados, como água e esgoto, resíduos sólidos, mobilidade urbana e iluminação pública. Para tal, são identificadas as principais características desses mecanismos, além de analisados os principais desafios existentes no Brasil para o aumento do seu sucesso, do ponto de vista do interesse público.

Nesse sentido, como premissa, pode-se entender como “sucesso” a disponibilização de infraestruturas e serviços urbanos de qualidade à população, a preços acessíveis, dada a realidade orçamentária do poder público (seja a nível federal, estadual ou municipal). O estudo ressalta que, para que isso ocorra, uma série de condições deve ser observada.

Este capítulo é dividido em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção discute a importância do tema, sobretudo no atual contexto brasileiro, de alta necessidade de investimentos em múltiplas áreas, em contraste com o quadro de dificuldades fiscais.

1. Economista; analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e mestre em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; economista pela UFRJ; e mestre em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <leonardo.ribeiro@ipea.gov.br>.

3. Cientista política; e mestra em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail*: <cabralleal@live.com>.

4. Economista; e doutor em urbanismo pela UFRJ. *E-mail*: <araujoedmar1@gmail.com>.

A terceira seção delimita os conceitos sobre concessões e PPPs, permitindo sua diferenciação em relação a outras formas de contratação de serviços públicos e participação privada em infraestrutura (como privatizações). Apresenta, ainda, o potencial desses mecanismos para o financiamento urbano e condições que devem ser observadas para seu bom funcionamento.

A seção 4 expõe o cenário brasileiro, abordando a experiência do país com essas ferramentas, a legislação existente e os números sobre projetos lançados – como o percentual de iniciativas que sequer chegam à fase de licitação. Ressaltam-se, ainda, as particularidades setoriais que influenciam a interação entre as concessões e PPPs e o desenvolvimento urbano no Brasil. Os desafios encontrados em cada projeto dependem, entre outros pontos, do respectivo setor.

Finalmente, a quinta seção debate os principais desafios relativos a esses mecanismos no Brasil, como a capacidade técnica para estruturação de projetos, segurança jurídica, gestão fiscal e o próprio cenário macroeconômico.

Como principal resultado, aponta-se que PPPs podem, de fato, se constituir em ferramentas interessantes para o financiamento de infraestruturas urbanas, viabilizando novos investimentos, para além dos amplamente praticados modelos de concessões. Porém, enfatizam-se diversos requisitos que devem ser cumpridos para uma utilização adequada deste instrumento. Ademais, evidencia-se que o Brasil já tem considerável experiência no tema, mas que ainda existem desafios para aumento do sucesso desses mecanismos no país.

2 CONTEXTUALIZANDO: AS PARCERIAS E A PNDU

A PNDU tem como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades, de forma a contribuir para que se equilibrem os benefícios e ônus do processo de urbanização. Marcada pela grande diversidade, a rede de cidades brasileira acumulou desiguais capacidades, potências e deficiências no acesso aos serviços e infraestruturas urbanos. Saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública e mobilidade, assim como a qualidade da moradia, são cruciais para a qualidade de vida, impactando aspectos variados, como longevidade, sustentabilidade ambiental, produtividade e geração de empregos e renda.

Nesse contexto, a infraestrutura é essencial: por definição, trata-se dos sistemas e estruturas que sustentam as sociedades e economias modernas (Carse, 2017) e os modos de habitar e viver. Em outras palavras, a infraestrutura serve como base e condição necessária para a realização de atividades diversas e para a qualidade de vida. Assim, o debate sobre a viabilização de investimentos nesse campo é central no âmbito do desenvolvimento urbano.

Tradicionalmente, uma fonte importante de recursos para o financiamento desses aportes é o orçamento público. Por meio de dotações orçamentárias e da captação de crédito, o governo angaria recursos para os respectivos projetos, cuja realização pode ocorrer de forma direta – ou seja, por meio de órgãos e entidades que integram a administração pública – ou indireta – caso em que são contratados terceiros para desenvolver os trabalhos. Segundo APMG International (2016), no passado, era comum que governos tivessem seus próprios meios de entrega de obras públicas, dispondo de equipamento e pessoal específicos. No entanto, com o tempo, tornou-se mais usual a execução indireta, sendo os contratados selecionados por meio de processos licitatórios.

Ainda assim, tais procedimentos podem ser classificados como mecanismos tradicionais de contratação de infraestruturas e serviços públicos, uma vez que a principal fonte dos recursos continua sendo o orçamento estatal. Ademais, a gestão e operação de longo prazo dos ativos construídos são, em geral, responsabilidade do próprio governo. O contratado, portanto, limita-se a realizar as obras iniciais (como a construção de uma nova infraestrutura ou reforma de uma já existente), sendo remunerado pelo poder público em contratos de curto prazo.⁵

As concessões e PPPs constituem uma outra forma de contratação de infraestruturas e serviços públicos. Suas definições e diferentes modalidades (concessão comum, PPP patrocinada e PPP administrativa) serão aprofundadas na seção 3. Elas podem ser entendidas como mecanismos nos quais ativos e atividades são delegados à iniciativa privada por longo prazo,⁶ com algum grau de transferência de riscos e remuneração baseada em seu desempenho. Destaca-se, ainda, a escolha do concessionário por meio de processo concorrencial (WBG, 2014).

Assumindo diferentes nomenclaturas devido a diferenças idiomáticas e jurídicas,⁷ a adoção de contratos com essas características para a realização de investimentos em infraestruturas urbanas ocorre em vários países. Como exemplos, podem-se citar Reino Unido, França, Itália, Portugal, Espanha, Estados Unidos, Colômbia, Chile, México, África do Sul e Austrália, entre outros (Allen, 2001).

5. São exemplos de mecanismos tradicionais de infraestruturas e serviços públicos: contratos de construção e contratos de engenharia, fornecimento e construção (*engineering, procurement and construction* – EPC). Para fins didáticos, podem-se considerar mecanismos tradicionais as modalidades que não sejam as de concessões e PPPs e que, portanto, não sigam suas características (APMG International, 2016).

6. Embora não seja um conceito fechado, é comum que se considerem como longo prazo períodos de dez anos ou mais (APMG International, 2016). Outro exemplo está na lei brasileira de PPPs (Lei nº 11.079/2004), que veda a celebração dessas parcerias por períodos inferiores a cinco anos (Brasil, 2004).

7. Alguns termos comuns são: *private finance initiatives* (PFI), usual no Reino Unido, *asociaciones público-privadas* (APPs), usual em países da América Latina como Colômbia, Chile e México, e *affermage* (França). A nível global, usa-se, de maneira geral, a expressão *public-private partnerships*, de mesma sigla usada no português, PPPs. No Brasil, as PPPs são um tipo especial de concessão, como será exposto na próxima seção. Este estudo, por ter como foco o Brasil, seguirá a nomenclatura nacional, sendo “concessões” o termo geral. Alternativamente, também será utilizada a expressão “parcerias”.

Como um dos riscos transferidos ao concessionário pode ser justamente o risco de financiamento, as concessões têm papel relevante no debate sobre o desenvolvimento urbano: nesses casos, o encarregado de angariar os recursos iniciais para os investimentos passa a ser o parceiro privado. Este apenas será remunerado após a entrega dos trabalhos iniciais, como a construção de uma nova infraestrutura, e, ainda assim, a depender de seu desempenho.

Desse modo, tais mecanismos representam a possibilidade de financiamento urbano a partir de recursos externos ao orçamento público. Novamente, isso será aprofundado na próxima seção. Entretanto, para fins de contextualização, é importante ter este ponto em mente, já que ele pode ajudar a explicar por que concessões vêm sendo tão debatidas no Brasil nos últimos anos.

Há hoje no país um evidente contraste entre a necessidade de aportes em variados setores de infraestrutura e a disponibilidade de recursos orçamentários estatais, nos três níveis de governo. Em âmbito federal, em 2020, o governo registrou seu sétimo ano seguido de déficit primário (Verdúlio, 2021). A nível estadual, destaca-se que mesmo antes da pandemia diversos estados já estavam em calamidade financeira, como Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima (Firjan, 2019a). No plano municipal, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)⁸ avalia que 74% dos municípios estejam em situação fiscal difícil ou crítica.

Em contrapartida, diversos estudos trazem números que ilustram a alta necessidade de investimentos em setores ligados ao desenvolvimento urbano no Brasil, como os destacados a seguir.

- O país ocupa a 124^a posição em *ranking* de 264 nações sobre o acesso da população a serviços de saneamento básico.⁹
- Estima-se a necessidade de R\$ 453,4 bilhões¹⁰ em investimentos para a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033 no Brasil (Brasil, 2019).
- Mais de 40% dos resíduos sólidos urbanos produzidos no país têm destinação inadequada e 8% dos resíduos gerados sequer são coletados (Abrelpe, 2020).

8. Com base em dados oficiais, o IFGF analisa as contas municipais por meio de quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, investimentos e liquidez. A pontuação varia entre 0 e 1, sendo melhores os resultados mais próximos de 1. As gestões são classificadas em excelente, boa, em dificuldade ou crítica. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

9. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BASS.ZS>.

10. A valores de dezembro de 2020. A atualização monetária foi realizada via Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), adotado como referência no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

- O Relatório Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial coloca o Brasil na 85ª colocação entre 141 Estados avaliados quanto à infraestrutura de transportes, e na 87ª colocação quanto à energia elétrica (Schwab, 2019).
- Segundo Santos *et al.* (2015), são necessários R\$ 395,0 bilhões¹¹ em investimentos nas quinze maiores regiões metropolitanas nacionais para sanar seus déficits em mobilidade urbana.

Esses breves exemplos indicam a demanda do país por investimentos em áreas variadas, apesar da escassez de recursos públicos. É nesse contexto que o debate sobre alternativas de financiamento desses aportes vem ganhando relevância, incluindo as concessões e PPPs. Assim, a próxima seção apresenta esses mecanismos, seu potencial e os principais pontos de atenção.

3 CONCESSÕES E PPPs

3.1 Definição, características e potencial

Pode-se definir concessão como a delegação de um serviço público a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por prazo determinado, mediante licitação (Brasil, 1995). A chamada concessão comum é a modalidade em que não há pagamento de contraprestações por parte do poder concedente. Logo, o concessionário é remunerado essencialmente por tarifas pagas pelos usuários, como pode ocorrer em uma rodovia pedagiada ou como na maioria dos casos de prestação dos serviços de transporte coletivo urbanos, por exemplo.

A PPP, por sua vez, é um tipo particular de concessão, que envolve contraprestações do poder público e pode ser dividida em duas modalidades: PPP patrocinada e PPP administrativa (Brasil, 2004). Na primeira, a remuneração do concessionário é, substancialmente, uma combinação entre contraprestações públicas e tarifas dos usuários. Um exemplo é a Linha 4 do metrô de São Paulo, a primeira PPP do Brasil (CMSP, 2016). Na segunda, a remuneração é feita, em essência, por meio das contraprestações, sem cobrança tarifária. Um exemplo é a PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais.¹²

Apesar de suas peculiaridades, concessões e PPPs têm aspectos comuns que permitem sua análise sob uma mesma ótica. Afinal, independentemente do pagamento ou não de contraprestações pelo poder concedente, tais mecanismos são uma forma de contratação de serviços públicos visando à sua provisão adequada à população e ao desenvolvimento de novas infraestruturas (ou melhora das já existentes) de maneira eficiente, dada a realidade orçamentária estatal. Suas principais características são, de acordo com WBG (2014):

11. A valores de dezembro de 2020. A atualização monetária foi realizada via IGP-DI.

12. Disponível em: <https://bit.ly/3wiHtTu>.

- prestação de um serviço público e/ou desenvolvimento de novos ativos públicos;
- delegação do serviço por prazo determinado;
- reversibilidade de bens;
- responsabilização do concessionário não só pelos investimentos iniciais, mas também pela operação e gestão de longo prazo;
- seleção do concessionário via licitação;
- remuneração atrelada ao desempenho, com foco em metas e resultados; e
- transferência de riscos à iniciativa privada.

Conforme abordado anteriormente, este estudo adotará concessões como termo geral para esse tipo de contrato, englobando concessões comuns, PPPs patrocinadas e PPPs administrativas. Alternativamente, também será utilizada a expressão parcerias.

É importante observar que cada uma das características citadas está associada aos objetivos e potenciais das concessões. Por exemplo, os dois primeiros pontos reportam à condição de que as infraestruturas e os serviços concedidos continuem tendo caráter público, sendo de propriedade estatal. Ou seja, diferentemente de privatizações, não há venda de patrimônio público, mas, sim, sua delegação por prazo determinado.

Assim, a operação dos ativos é privada, por período previamente estabelecido em contrato, mas, finalizado tal prazo, esses ativos retornam ao Estado, na chamada reversibilidade de bens. O Estado, então, poderá optar por conceder novamente a prestação dos serviços ou por realizá-los de outra forma – por meio da operação direta ou via mecanismos tradicionais de contratação.

O quarto ponto marca uma das principais finalidades das concessões: a busca por eficiência na gestão da infraestrutura concedida. Como o parceiro privado assume os riscos de manutenção, possui fortes incentivos para adotar boas práticas na construção, como o uso de materiais duradouros e a realização de obras visando a economias de longo prazo. Isso não necessariamente acontece em vias tradicionais de contratação, nas quais a responsabilidade do agente privado vai apenas até a construção. Nestas, pode haver incentivos nocivos para a redução de custos de implantação, mesmo que isso prejudique a manutenção de longo prazo.

A seleção do concessionário via licitação, por sua vez, tem o objetivo de possibilitar a seleção do prestador que maximize os benefícios do projeto. Em outras palavras, a ideia é que o governo possa escolher, entre um conjunto de postulantes (os licitantes), aquele que ofereça as melhores condições do ponto de vista do interesse público. Para tal, podem ser considerados critérios variados, como melhor proposta técnica, menor valor tarifário, maior outorga ofertada ou menor

valor da contraprestação a ser paga pelo poder concedente. Essa é outra forma pela qual se busca eficiência com as concessões.

No caso específico do Brasil, a seleção do parceiro privado pode ocorrer via licitação nas modalidades de concorrência ou diálogo competitivo, como estabelecido nas leis nºs 8.987/1995 e 11.079/2004. A possibilidade do diálogo competitivo é uma inovação recente, trazida pela Lei nº 14.133 (Nova Lei de Licitações), sancionada em abril de 2021. Logo, os resultados desse instrumento no país deverão ser observados e avaliados futuramente. Sua principal peculiaridade é a realização de interações, pela administração pública, com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos (Brasil, 2021), buscando-se aprimorar o processo de contratação a partir de contribuições coletadas. Segundo APMG International (2016), o diálogo pode proporcionar acesso às visões do mercado sobre a concessão em elaboração, subsidiando a condução do processo pelo governo. Porém, para seu sucesso, é fundamental que haja regras claras, transparência e equipe técnica qualificada para conduzi-lo.

Em relação à remuneração atrelada ao desempenho, trata-se de ponto central para o incentivo à eficiência. Em geral, as concessões diferem de mecanismos tradicionais de contratação, pois, nestes, por um lado, há uma abordagem baseada nos custos, sendo a receita do contratado função dos custos estimados. Um exemplo é o modelo de empreitada por preço unitário, em que se contrata uma obra por preço certo de unidades determinadas (Brasil, 1993). Nas concessões, por outro lado, o foco são metas previamente acordadas. A ideia é fazer com que a remuneração do parceiro privado dependa de sua capacidade de trazer resultados positivos à população, como a prestação adequada dos serviços (medida por indicadores de desempenho), entrega de investimentos, redução de custos e realização de inovações. Dessa forma, é comum que tais contratos ofereçam certa flexibilidade ao concessionário quanto às tecnologias a serem adotadas, já que a prioridade é o resultado final. Isso é importante, inclusive, devido à natureza de longo prazo das concessões, que torna difícil prever quais tecnologias serão de fato as mais adequadas para cada serviço em um horizonte de décadas.

Assim, busca-se gerar congruência entre interesses privados e públicos, havendo mais uma forma de incentivo à eficiência. Pode-se citar como exemplo uma concessão comum de água e esgotamento sanitário, em que o operador é remunerado por tarifas. Neste caso, as principais estratégias para aumento de receitas seriam justamente a expansão dos serviços, a redução de perdas e a busca de maior eficiência, o que permitiria aumentar a base de arrecadação ao mesmo tempo em que se eleva o acesso da população à rede e se reduzem custos.¹³ Ademais, é possível que reajustes tarifários sejam condicionados a metas e indicadores.

13. Outra opção seria o aumento das tarifas. Porém, esta depende de aprovação da agência reguladora e do próprio poder de compra da população, limitando tal possibilidade.

Ainda sobre a remuneração, cabe mencionar que as concessões, usualmente, contemplam a possibilidade de arrecadação de receitas secundárias: faturamento do parceiro privado com outras atividades que não o objeto principal do contrato (Miguel, 2014). Alguns exemplos são: publicidade em faturas de água e esgoto, em concessões de saneamento básico; placas de publicidade em uma rodovia concedida; locação de áreas para imóveis comerciais, em concessões aeroportuárias; e oferecimento de seguro-viagem aos passageiros, em concessões de ônibus interestaduais.

A possibilidade de faturamento via receitas secundárias é mais um ponto de incentivo à eficiência, ao estimular que o parceiro privado otimize o uso da infraestrutura delegada, aumentando o rol de serviços oferecidos à população. Além disso, o excedente de receita potencialmente gerado a partir dessas fontes alternativas pode ser compartilhado com a autoridade pública, caso estabelecido em contrato, elevando sua arrecadação (APMG International, 2016).

Finalmente, concessões podem se constituir em um importante instrumento de transferência de riscos. Estes podem ser entendidos como eventos sobre os quais as partes envolvidas não têm completo controle (Pereira, 2016). Nos modelos tradicionais de contratação, o governo costuma assumir a maior parcela dos riscos, já que a parte privada se limita a projetar e/ou a construir a infraestrutura pública, sendo sua gestão de longo prazo de responsabilidade estatal.

Nas concessões, porém, a operação de longo prazo fica a cargo do concessionário, sendo sua remuneração vinculada à qualidade dos serviços prestados e à realização dos investimentos previstos. Ademais, em projetos que envolvam a implantação de novas infraestruturas, é comum que o parceiro privado comece a ser remunerado apenas após a entrega das obras (transferência dos riscos de prazo). Por exemplo, em uma concessão para construção e operação de uma linha de metrô, o concessionário começa a receber tarifas dos usuários apenas após concluir a linha, por definição. Logo, a celeridade dos investimentos é de interesse não apenas do governo e da população, mas também do contratado.

A transferência de riscos é fator-chave para o bom funcionamento das concessões, devendo ser adequadamente dimensionada. A transferência insuficiente pode fazer com que o parceiro privado não tenha, efetivamente, incentivos para prestar os serviços da melhor maneira possível. Em contrapartida, a delegação excessiva de riscos pode impactar a atratividade do projeto, afetando o grau de concorrência, ou, no caso de já ter ocorrido a contratação, levar ao abandono do projeto.

Nesse contexto, um instrumento central é a matriz de riscos. Trata-se do detalhamento *a priori* dos riscos a serem atribuídos a cada parte (poder concedente e concessionário), exposto no contrato de concessão a ser licitado (Grilo, 2008).

A finalidade é estabelecer previamente qual agente deve arcar com quais custos, caso estes se materializem. Tal atribuição varia de acordo com o projeto, principalmente por cada setor ter suas peculiaridades.

A título de ilustração, pode-se recorrer ao projeto de concessão de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado do Rio de Janeiro.¹⁴ A minuta preliminar do contrato transfere à iniciativa privada riscos como os de demanda, financiamento, cambial, inadimplência dos usuários e falhas de execução de obras. O poder concedente retém riscos como os de criação de novos impostos, fato do príncipe (ato estatal imprevisível que onere a execução do contrato) e fatos imprevisíveis em virtude de caso fortuito ou força maior.¹⁵

Em geral, a materialização de riscos previamente alocados ao concessionário não lhe dá direito a reequilíbrio econômico-financeiro, ou seja, não há qualquer compensação devido à ocorrência de eventos que configuram riscos que foram atribuídos a esse mesmo agente (Ribeiro, 2016). No caso supracitado, por exemplo, uma queda de demanda oriunda de decréscimo populacional não ensejaria reequilíbrio ao concessionário, pois este assume o risco de demanda.

O contexto de repartição de riscos em concessões pode incluir, também, o compartilhamento de ganhos extraordinários com a autoridade pública. Ou seja, se por um lado o parceiro privado pode ser compensado quando se materializa um risco que não lhe fora alocado, é possível que o contrário aconteça quando seus ganhos superem as expectativas iniciais. Como exemplos de ganhos extraordinários podem-se mencionar benefícios resultantes de refinanciamentos da dívida (como redução das taxas de juros) e as próprias receitas secundárias (APMG International, 2016).

3.2 Transferência dos riscos de financiamento

No contexto do financiamento urbano, cabe atenção especial à transferência dos riscos de financiamento. De acordo com APMG International (2016), não se trata de condição necessária para que um projeto seja caracterizado como concessão ou PPP. Isso pode variar de projeto para projeto, sobretudo em âmbito internacional, visto que os países podem ter entendimentos diferentes.

Porém, segundo WBG (2014), a transferência de riscos proporcionada por esses mecanismos tende a ser mais efetiva quando o parceiro privado é encarregado de prover parcela significativa do financiamento. Isso reforça a congruência entre interesses introduzida pela remuneração atrelada ao desempenho, já que o parceiro privado aloca capital por seu próprio risco.

14. Concessão, por 35 anos, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 35 municípios fluminenses, divididos em quatro blocos, licitados no dia 30 de abril de 2021 (Silveira e Mello, 2021).

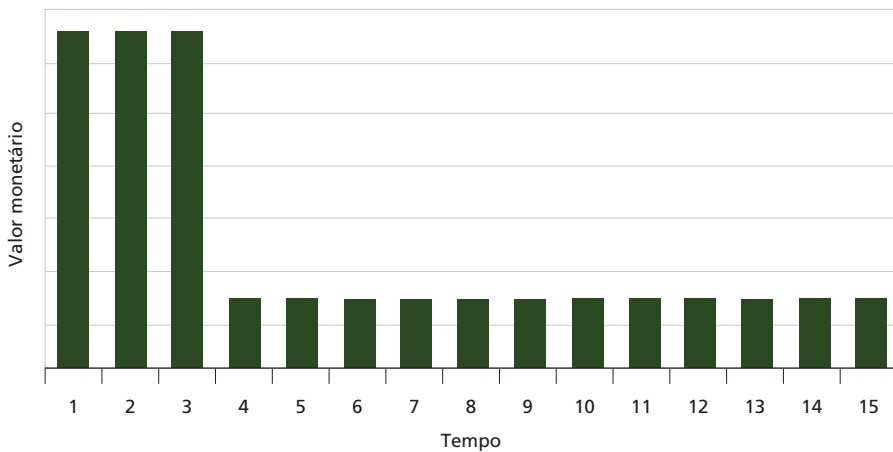
15. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>.

No Brasil, especificamente, a Lei nº 8.987 enuncia em seu art. 31, inciso VIII, que incumbe à concessionária “captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço” (Brasil, 1995). Nesse caso, é amplificado o potencial de as concessões viabilizarem investimentos que não seriam exequíveis por vias tradicionais, ao representarem alternativa ao orçamento público. Mesmo nas PPPs, que envolvem contraprestações do governo, é comum que estas só comecem a ser pagas após a conclusão dos novos ativos por parte do concessionário (gráfico 1).

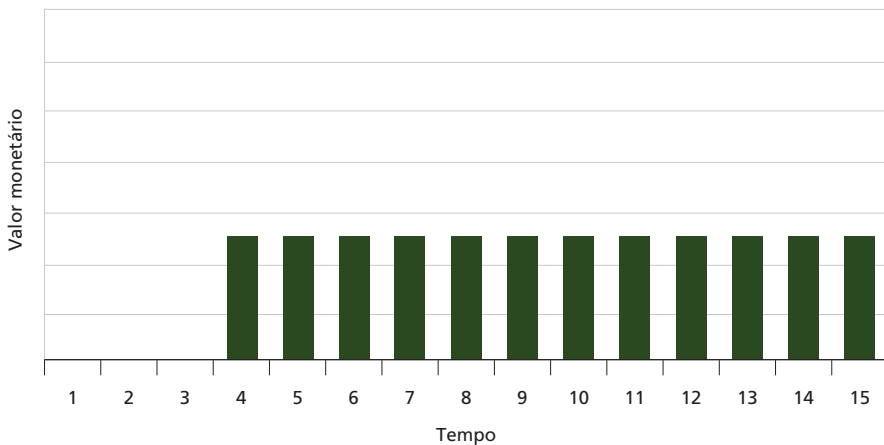
GRÁFICO 1

Comparação dos pagamentos públicos: mecanismos tradicionais e PPPs

1A – Pagamentos convencionais



1B – Pagamentos de PPP



Fonte: APMG International (2016).
Elaboração dos autores.

Assim, as concessões funcionam como ferramenta para o financiamento de infraestruturas urbanas, o que reforça a importância de seu debate no contexto da PNDU. O parceiro privado atua como antecipador de recursos para investimentos em ativos públicos, sendo remunerado a longo prazo e a depender de sua performance.

3.3 Desafios e pontos de atenção

Juntamente com seu potencial, há uma série de pontos de atenção que precisam ser observados para que concessões cumpram seus objetivos. É essencial que os atores envolvidos, tanto públicos como privados, os levem em conta. Nesse sentido, destacam-se:

- o projeto deve ser tecnicamente adequado, independentemente da forma de contratação;
- a estruturação de projetos é significativamente mais complexa do que em outras modalidades de contratação;
- é necessária postura proativa do poder concedente;
- deve haver comunicação transparente com o público, incluindo participação social; e
- PPPs, especificamente, envolvem contraprestações públicas a longo prazo.

Em relação ao primeiro ponto, deve-se ressaltar que concessões e PPPs são meramente formas de contratação. O sucesso de infraestruturas e serviços públicos depende, primeiramente, de sua adequação às demandas sociais identificadas. Ou seja, além de se estudar qual a melhor maneira de se contratar um projeto, é necessária avaliação criteriosa sobre a solução técnica a ser empreendida, por meio de ferramentas como a análise custo-benefício (ACB).¹⁶

A título de ilustração, pode-se pensar em um caso hipotético de mobilidade urbana. Implementar um corredor de transporte onde haja alta demanda, por exemplo, exige um modal de alta capacidade, como metrô ou trem. A implantação de um modal de média capacidade, como um ônibus de trânsito rápido (*bus rapid transit* – BRT), provavelmente não atenderá a população de forma adequada, independentemente do método de contratação escolhido.

Quanto ao segundo ponto, os custos de estruturação de concessões tendem a ser maiores que os de mecanismos tradicionais. Sua característica de longo prazo, o envolvimento de múltiplos atores e a complexidade do processo licitatório exigem, em geral, mais tempo e recursos ao longo do processo. Assim, concessões

16. Ferramenta que visa captar os custos e benefícios de um projeto ante uma demanda social, para avaliar se este gera valor à população (APMG International, 2016).

nem sempre serão a melhor ferramenta para se implementar uma solução, dados tais esforços. Em projetos de baixo valor, principalmente, os custos de estruturação acabam sendo proporcionalmente ainda mais altos.

No que diz respeito à gestão do contrato após a assinatura, as concessões requerem postura proativa do poder concedente, uma vez que os serviços delegados continuam tendo caráter público, sendo de interesse da população e do governo. Portanto, cabem a este último funções como fiscalização, acompanhamento das obras e pagamento de contraprestações (nas PPPs), exigindo foco na gestão do projeto. Isso é ainda mais importante no caso de setores em que, naturalmente, há pouca ou nenhuma concorrência após a delegação. Nestes, apesar de haver competição na fase de licitação, é comum que durante a fase operacional o concessionário atue como monopolista natural, dada a natureza do mercado.

O monopólio natural ocorre em setores com elevados custos fixos, grande intensidade de capital, longos prazos de maturação e ativos altamente específicos com custos irre recuperáveis (Pires e Campos Filho, 2002). Um exemplo é o saneamento básico, em que, além dessas características, sobressai o fato de o consumidor não ter a escolha de ser atendido por um ou outro prestador, já que as infraestruturas físicas (como redes) são únicas.

Outro ponto relevante é a comunicação com a sociedade. Primeiramente, é necessária transparência pública, sobretudo pelo fato de o cidadão ser o usuário final dos serviços. Esclarecimentos sobre o escopo da concessão, seu mecanismo de cálculo tarifário, reajustes e metas de desempenho podem evitar entendimentos equivocados sobre a iniciativa.

A transparência também vale em relação aos investidores privados. A atratividade dos projetos é ligada à confiança que o governo passa ao mercado. Logo, uma maior credibilidade representa maior capacidade de atrair investidores, potencializando a concorrência e possibilitando condições mais favoráveis ao público, como tarifas mais baixas e maiores investimentos.

Além da comunicação, é fundamental a participação social, com possibilidade de os cidadãos participarem expondo seus pontos de vista e interesses e realizando o controle social (Velasco, 1997 *apud* Sousa, 2017). Nas concessões, sobressai o fato de, muitas vezes, a comunidade local ter mais conhecimento sobre a realidade regional do que os demais atores envolvidos na estruturação dos projetos. De fato, por maior que seja sua experiência, investidores, financiadores e *players* de mercados de infraestrutura dificilmente conhecerão a fundo as particularidades de cada localidade onde atuam. O mesmo vale para o poder público, destacando-se que no Brasil diversos serviços são de competência estadual ou federal, como aeroportos, portos, ferrovias e rodovias federais, rodovias estaduais e sistemas penitenciários estaduais.

Nesse contexto, sobressaem instrumentos como consultas e audiências públicas, que permitem que a autoridade pública colete contribuições da população (Rodrigo e Amo, 2006). Esses instrumentos permitem o aprimoramento de projetos de concessões, sobretudo na fase de modelagem, em que se define uma série de características, como objeto, indicadores de desempenho, metas, investimentos obrigatórios e duração.

Finalmente, deve-se lembrar que as PPPs, ao contrário de concessões comuns, envolvem o pagamento de contraprestações públicas ao longo do contrato. Ou seja, ainda que tais parcerias possam gerar economia de recursos públicos – pois podem ser menos custosas que outras formas de contratação ou mesmo em relação à prestação direta dos serviços –, consistem em compromissos financeiros de longo prazo. Dessa forma, a gestão fiscal adequada é outro requisito importante para o bom funcionamento desse mecanismo. Isso será aprofundado na seção 5, que aborda especificamente os desafios brasileiros.

Esta seção buscou delimitar os principais conceitos acerca de concessões e PPPs. Em especial, atentou-se para seu potencial – sobretudo no contexto do financiamento urbano – e pontos de atenção. A seguir, é apresentado breve retrato desses mecanismos no Brasil.

4 CONCESSÕES E PPPs NO BRASIL

O Brasil conta com significativa experiência em concessões e PPPs em setores variados, como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, água e esgoto, resíduos sólidos e mobilidade urbana. Do ponto de vista legal, a principal lei sobre concessões (Lei nº 8.987) é de 1995 e a de PPPs (Lei nº 11.079), de 2004, indicando considerável trajetória.

Destaca-se ainda que 26 das 27 Unidades da Federação (UFs) têm suas legislações específicas sobre o tema, além de arcabouços institucionais para tratá-las dentro do governo,¹⁷ como conselhos gestores de PPPs e agências de regulação. Isso é importante para sinalizar ao mercado e à população o comprometimento do poder público com tais mecanismos, sendo um importante marco para tais políticas no país.

Outro ponto relevante é o fato de iniciativas de concessões e PPPs perpassarem diferentes governos, indicando uma política que vai além de administrações específicas. As próprias leis federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 foram promulgadas em gestões de partidos políticos distintos, por exemplo. Na mesma linha, segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),¹⁸

17. A exceção é o estado de Roraima, com base em informações fornecidas pelos governos estaduais referentes a novembro de 2020.

18. Disponível em: <https://bit.ly/3cFy1Tl>.

entre 1990 e 2015 ocorreram 34 concessões federais no país. Outro exemplo diz respeito à carteira de projetos – lista de projetos a serem implementados via concessões em certo horizonte de tempo. Novamente, sua existência a nível federal é observada ao longo de diferentes governos, podendo-se citar:

- Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2012 com foco nos setores rodoviário e ferroviário (Brasil, 2012b);
- segunda versão do PIL, lançada em 2015, com foco em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos (Brasil, 2015); e
- Projeto Crescer, lançado em 2016, incluindo projetos de energia e mineração, sendo um marco do início do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)¹⁹ – estrutura do governo dedicada a concessões, que atualmente gerencia a carteira federal de projetos.

Não obstante as eventuais trocas de nomenclatura, a manutenção de uma carteira estruturada de projetos ao longo dos anos é outro fator que reforça a ideia de perenidade das concessões no Brasil, independentemente das trocas de governo.

Nesse contexto, o relatório *The 2019 Infrascope: evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*, produzido pela Economist Intelligence Unit, sinaliza o grau de experiência brasileiro (EIU, 2019). Avalia-se a capacidade de países da América Latina e Caribe desenvolverem PPPs, havendo 23 indicadores de cinco categorias: regulação, instituições, experiência, ambiente de negócios e financiamento.²⁰ São atribuídas notas aos indicadores, que, por sua vez, geram uma nota final entre zero e cem, vinculada a uma descrição qualitativa (quadro 1).

QUADRO 1

Faixas de pontuação dos países de acordo com sua capacidade de desenvolver PPPs, segundo EIU (2019)

Classificação do mercado	Pontuação
Nascente	0 a 29
Emergente	30 a 59
Desenvolvido	60 a 79
Maduro	80 a 100

Fonte: EIU (2019).
Elaboração dos autores.

19. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/2016/09/14/projeto-crescer-ratifica-mudancas-que-o-setor-de-infraestrutura-precisa-para-deslanchar-investimentos/>.

20. Alguns exemplos de indicadores são: estabilidade do ambiente regulatório, clareza das licitações e alterações de contratos, arcabouço institucional de PPPs, transparência e *accountability*, riscos cambiais e risco dos pagamentos governamentais.

Em 2019, o Brasil teve pontuação geral de 72 – mercado desenvolvido em PPPs –, figurando na sétima posição entre 21 países analisados da América Latina e Caribe. Como pontos positivos, o estudo elenca a facilidade de acesso *online* a documentos e leis sobre o tema, a elaboração de relatórios periódicos sobre concessões pelas agências reguladoras, o apoio prestado pelo BNDES à estruturação de projetos e o lançamento do PPI em 2016, contribuindo para a maior qualidade dos projetos.

Apesar disso, o relatório aponta alguns obstáculos para o Brasil atingir o grau máximo de maturidade mencionado. São destacadas duas questões: a necessidade de melhora na qualidade dos projetos lançados, com maior clareza na distribuição de riscos entre as partes pública e privada, e a disparidade de capacidade técnica entre os entes federativos. Em especial, citam-se carências relativas aos entes subnacionais quanto à estruturação e gestão dos projetos.

Dados de maio de 2018 da empresa Radar PPP²¹ corroboram a visão de que o país ainda possui desafios: dos 1,3 mil projetos de concessões e PPPs monitorados, somente 15% (201) haviam sido convertidos em contratos assinados ou tido o vencedor declarado. Ainda que 67% (870) das iniciativas avaliadas ainda estivessem em andamento, deve-se notar que 17% dos projetos (226) haviam sido suspensos ou cancelados (Radar PPP, 2018).

Na mesma linha, um levantamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 2021, a respeito de 1.084 projetos de concessões lançados no Brasil desde 2014 revela que 75% (811) destes ainda não foram concluídos. Ademais, nos últimos cinco anos, a taxa de mortalidade (ou seja, de projetos que não foram concretizados) foi de 86% (BID..., 2021). Novamente, isso sugere a necessidade de evolução desses mecanismos no país.

Nesse cenário, uma observação importante é a de que a maior parte das iniciativas recentes de concessões no Brasil provém de municípios. Segundo Radar PPP (2018), dos mais de quatrocentos projetos lançados em 2016 e 2017 e monitorados, 64% eram municipais. Como salientado por EIU (2019), a disparidade de capacidade técnica dos entes federativos é justamente um dos principais desafios no mercado brasileiro de concessões e PPPs.

Ou seja, ainda que no país haja entidades qualificadas no tema, isso não necessariamente ocorre em todos os níveis de governo. Isso vale especialmente para municípios pequenos, que podem ter dificuldades em contar com mão de

21. Considerando que não há uma base de dados pública e unificada sobre o tema, na busca por fontes de informação identificamos que a Radar PPP possui a base de dados mais abrangente sobre o tema, realizada a partir de pesquisas periódicas sobre publicações de editais e consequente acompanhamento de sua evolução, mostrando-se mais completa do que outras iniciativas realizadas a partir de consultas aos entes federativos, com a vantagem de abranger todos os níveis da Federação, inclusive consórcios.

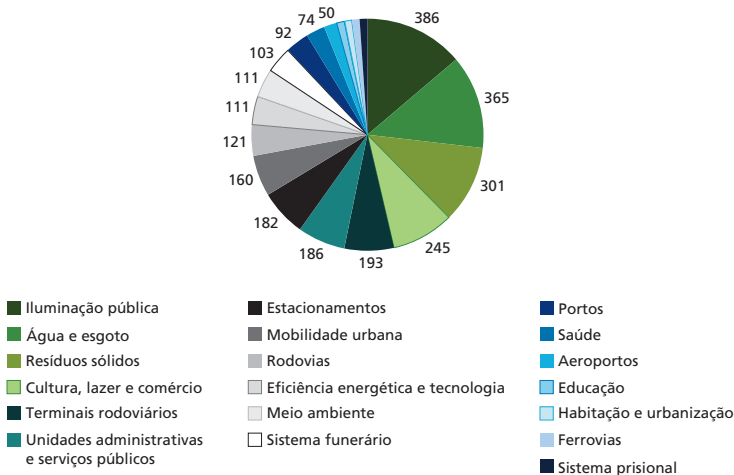
obra especializada na estruturação de projetos. Esse ponto é significativo para o Brasil, onde 68% dos municípios (3,8 mil) têm menos de 20 mil habitantes e 44% (2,4 mil) têm menos de 10 mil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).²² Essa questão será aprofundada na seção 5.

4.1 Particularidades setoriais e relação com o desenvolvimento urbano no Brasil

Conforme abordado, o desenvolvimento urbano contempla setores diversos, como água e esgoto, resíduos sólidos, iluminação pública, habitação e saúde, entre outros. Sendo concessões e PPPs mecanismos de provisão de infraestrutura e serviços públicos, podem ser empregados para ampliar o acesso dos cidadãos a estes serviços, indicando sua relevância no contexto da PNDU. Destaca-se o potencial de mobilização de recursos para realização de investimentos e de transferência dos riscos de financiamento e execução, viabilizando investimentos que poderiam não ser exequíveis em prazos mais curtos em função de limitações no orçamento público.

O gráfico 2 evidencia a variedade de setores em que as concessões têm sido aplicadas. Segundo Radar PPP (2021a), em dezembro de 2020 havia 2.793 projetos (em diferentes estágios) que abarcavam 19 setores, sobressaindo nesse rol: iluminação pública (386 projetos), água e esgoto (365) e resíduos sólidos (301), nas primeiras colocações. Havia 160 iniciativas em mobilidade urbana e 30 em habitação e urbanização.

GRÁFICO 2
Quantidade de projetos por setor (dez./2020)



Fonte: Radar PPP (2021a).

22. Disponível em: <https://bit.ly/3315Hjl>.

Em balanço realizado sobre o exercício de 2020, identificou-se que os valores contratados por meio de concessões naquele ano superaram R\$ 51,0 bilhões, em 165 projetos, com valor de investimento estimado em R\$ 35,0 bilhões. Este foi o ano que apresentou o maior número de lançamentos de editais, com 343 licitações publicadas, e o maior número de contratos exclusivos de PPPs assinados em um único exercício (36 contratos), com montante superior aos de 2016, 2017, 2018 e 2019 somados (34 contratos).

Os valores contratados estritamente por meio dessas 36 PPPs em 2020 alcançaram cerca de R\$ 22 bilhões, sendo R\$ 13,0 bilhões apenas para investimentos, um montante bastante significativo. Entre 2006 e 2020, foi identificado um total de 159 projetos de PPPs contratados no país, que totalizam mais de R\$ 200,0 bilhões, com valor de investimento estimado de cerca de R\$ 110,0 bilhões. Apenas um desses projetos foi contratado pela União (Complexo Datacenter), tendo sido os demais contratados por estados e municípios.

Do ponto de vista da territorialização, mais da metade das PPPs contratadas (85) se encontram na região Sudeste (54%), seguida do Nordeste (38 PPPs), responsável por 24%. Juntas, essas regiões concentram quase 80% das iniciativas, que são ali bastante difundidas, ficando o Centro-Oeste e o Norte com 8%, e o Sul, com 6% do total.

Conforme pode ser visualizado na tabela 1, os municípios são majoritários na contratação de PPPs, com 64% do total, sendo os estados responsáveis por 36% dos contratos. Em 81% dos estados (22 deles) houve alguma contratação de PPP. O estado de São Paulo é o que apresenta o maior número de parcerias contratadas, 42 (27%), seguido de Minas Gerais, com 26, Rio de Janeiro, com 13, e Bahia, com 11 contratos.

TABELA 1
Brasil: PPPs contratadas por estados e municípios (2006-2020)

UFs	Estado	Município	Total	Total (%)
São Paulo	11	31	42	27
Minas Gerais	10	16	26	16
Rio de Janeiro	1	12	13	8
Bahia	9	2	11	7
Pernambuco	4	4	8	5
Pará	-	6	6	4
Piauí	2	4	6	4
Amazonas	3	2	5	3
Ceará	4	1	5	3

(Continua)

(Continuação)

UFs	Estado	Município	Total	Total (%)
Mato Grosso	1	4	5	3
Espírito Santo	3	1	4	3
Maranhão	-	4	4	3
Paraná	1	3	4	3
Distrito Federal	3	-	3	2
Mato Grosso do Sul	-	3	3	2
Rio Grande do Sul	1	2	3	2
Santa Catarina	-	3	3	2
Alagoas	2	-	2	1
Goiás	1	1	2	1
Rio Grande do Norte	1	-	1	1
Sergipe	-	1	1	1
Tocantins	-	1	1	1
Total	57	101	158	100

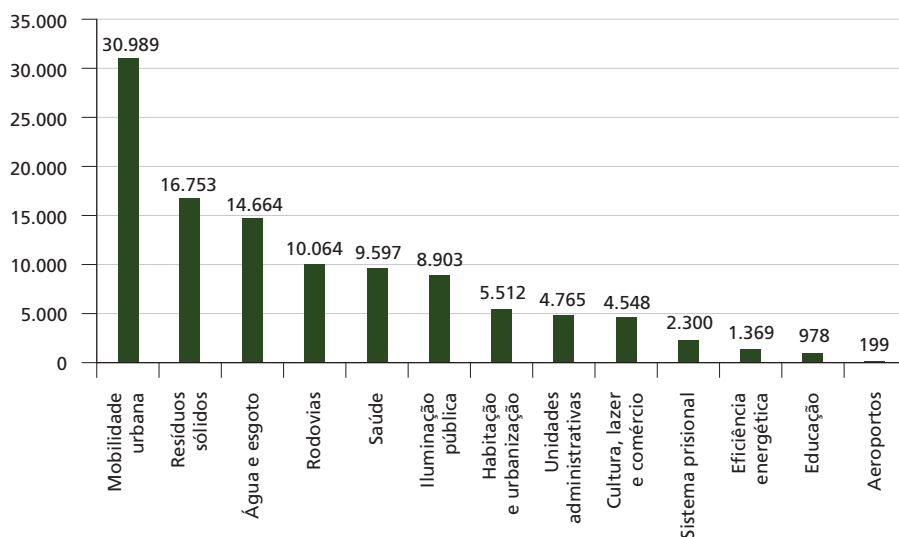
Fonte: Radar PPP (2021a).
Elaboração dos autores.

Os estados que não registram nenhuma contratação de PPPs, tanto pelo ente estadual quanto pelo municipal, são: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, todos na região Norte, e Paraíba, no Nordeste. Além dos estados supracitados, os governos estaduais que não possuem PPPs contratadas são: Pará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Os estados onde nenhum município contratou PPPs foram: Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. Visto que a construção de PPPs demanda uma capacidade institucional mais desenvolvida e que grande parte do aprendizado é alcançado por meio de espelhamento e trocas a partir de outras experiências, vão se acumulando os diferenciais regionais também neste campo de atuação do setor público nas esferas locais e estaduais.

Essas PPPs correspondem a mais de R\$ 110,0 bilhões em investimentos em treze setores, evidenciando novamente a diversidade de aplicações de tais mecanismos. Nesse sentido, destacam-se as áreas de mobilidade urbana, resíduos sólidos, água e esgoto, rodovias, saúde e iluminação pública, que juntas representam 82% do valor total, conforme exposto no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Brasil: distribuição setorial dos investimentos contratados via PPP (2006-2020)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Radar PPP (2021a).
Elaboração dos autores.

A adesão dos municípios à agenda das PPPs tem sido crescente. O tema está paulatinamente se espalhando para além das capitais e começa a aparecer na agenda eleitoral como alternativa à prestação de serviços nos pleitos municipais. Pesquisa realizada a respeito das propostas de governo apresentadas à Justiça Eleitoral pelos candidatos e candidatas às prefeituras nos noventa municípios com maior população do país (acima de 330 mil habitantes) aponta que ao menos uma das propostas apresentadas em cada pleito eleitoral de 2020 era relativa ao tema (Radar PPP, 2021c). Até 2020, 81 das 101 PPPs contratadas pelos municípios foram formalizadas fora das capitais, o que equivale a 80% do total. É evidente que, considerando o número de municípios no país, *vis-à-vis* a quantidade de capitais (27), tal fato fosse ocorrer, mas devido ao diferencial de capacidades institucionais entre esses dois universos seria possível esperar que as capitais tivessem maior proeminência nesse campo.

Em junho de 2021 foram contabilizadas 3.060 iniciativas em curso, notadamente nos estágios iniciais de anúncio público de intenção e início e conclusão de modelagem, havendo um universo mais restrito de projetos em fase de consulta pública, licitação e conclusão do processo licitatório (Radar PPP, 2021b). É importante constatar no âmbito da PNDU que quantitativamente há uma predominância de iniciativas em temas relacionados ao desenvolvimento urbano, como iluminação

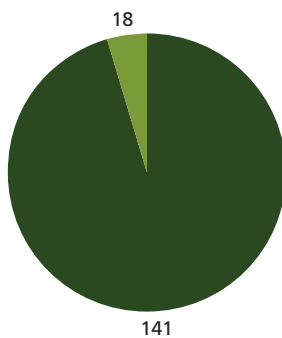
pública (408), água e esgoto (391) e resíduos sólidos (326), seguidos de cultura, comércio e lazer (274), terminais rodoviários (202) e estacionamentos (196).

O gráfico 4 demonstra a evolução temporal da contratação de PPPs, restritas ao universo das concessões administrativas ou patrocinadas, que, após um período de redução entre 2017 e 2018, parecem retomar o ímpeto iniciado em anos anteriores.

GRÁFICO 4

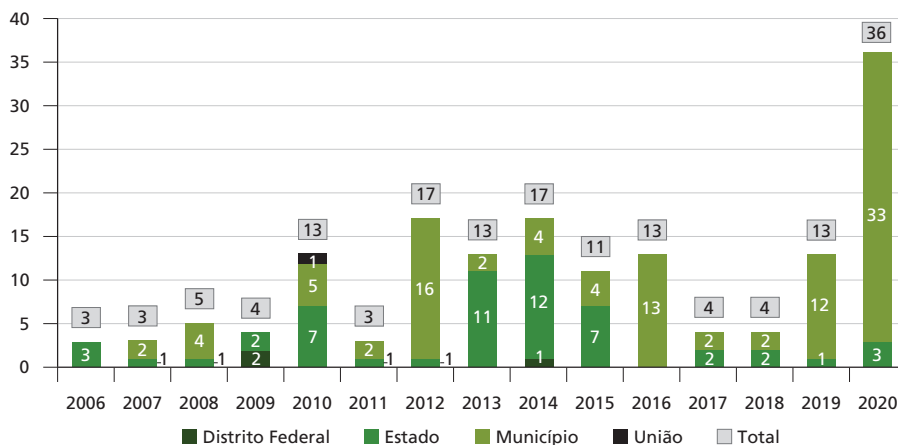
Evolução anual do número de contratações de PPPs, restritas ao universo das concessões administrativas ou patrocinadas (2006-2020)

4A – Por tipo de concessão



■ Concessão administrativa ■ Concessão patrocinada

4B – Por ente federativo



Fonte: Radar PPP (2021a).

Nota-se que a opção de contratação mais utilizada foi por intermédio da PPP administrativa, com 141 ocorrências, que representam 89% dos contratos efetivados. Esta opção pela PPP administrativa (Brasil, 2004) denota a natureza

dos serviços contratados, nos quais a remuneração do concessionário é feita essencialmente mediante contraprestações do ente público contratante, sem cobrança direta de tarifas por meio do concessionário.

Essa é uma particularidade interessante que remete ao regramento jurídico sobre a cobrança de tarifas. Por exemplo, em um pedágio de rodovias ou vias expressas, o concessionário aufer diretamente receitas da operação por meio da cobrança do pedágio. A receita com a tarifa do pedágio poderá ser suficiente ou não para gerar receitas que cubram os custos de manutenção, operação e investimentos, adicionados ao lucro do operador. Se for suficiente, a PPP é sustentável exclusivamente por meio da tarifa e, em caso contrário, a insuficiência será suprida por meio da complementação com a contraprestação de recursos do orçamento público do ente contratante.

No caso de uma PPP de iluminação pública, por exemplo, a situação é diferente, pois o concessionário contratado via PPP não cobra tarifas extras de energia dos usuários, de maneira que ele é remunerado pelo orçamento municipal. Este tipo de PPP ou concessão se origina na responsabilidade conferida às prefeituras de prestação do serviço de iluminação pública, conforme estabelecido no art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Por determinação constitucional, a Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em seu art. 218, determinou que as distribuidoras deveriam transferir os ativos de iluminação pública (luminárias, lâmpadas, relés e reatores) às prefeituras.

Para custeio e investimentos para ampliação desses serviços, as prefeituras começaram a cobrar uma Taxa de Iluminação Pública (TIP), que foi entendida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1986. Entretanto, por meio da Emenda Constitucional nº 39/2002, foi criada a Contribuição de Iluminação Pública (conhecida pelas siglas CIP ou Cosip), que normalmente é cobrada dos usuários por meio das contas de energia, pelas próprias distribuidoras de energia.²³ Essa receita é repassada às prefeituras e utilizada para o pagamento (contraprestação) dos serviços de iluminação pública operados pelas distribuidoras. No caso em que a prestação dos serviços é contratada por meio de PPPs, é possível utilizar a modalidade de PPP administrativa mesmo havendo cobrança de valores

23. Desde 1986, o STF tem julgado inconstitucional a cobrança da TIP, com fundamento no art. 145, inciso II, da CF/1988, que permite a cobrança de taxas apenas "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição" (Brasil, 1988) (Súmula nº 670 do STF, convertida posteriormente por meio da Súmula Vinculante nº 41, de 11 de março de 2015). Para viabilizar este tipo de cobrança foi editada a Emenda Constitucional nº 39/2002, que enxertou o art. 149-A na CF/1988, estabelecendo a criação da Contribuição de Iluminação Pública, que é de competência privativa ou exclusiva dos municípios e do Distrito Federal. O instrumento passou a ser tratado como uma contribuição especial (*sui generis*), sendo facultada a cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica, desde que utilizada para o custeio do serviço de iluminação pública.

aos usuários, pois quem realiza a arrecadação é o próprio poder público (e não o concessionário). Assim, formalmente, não se trata de uma tarifa, o que confere à operação a aplicação da modalidade de PPP administrativa.

O principal fator que diferencia as concessões comuns, PPPs patrocinadas e PPPs administrativas é o mecanismo de remuneração do parceiro privado. Este ponto é importante para ressaltar que cada setor tem suas particularidades e isso reflete no desenho da contratação e da remuneração das concessões e PPPs. Análises específicas sobre a experiência brasileira de concessões em cada setor demandariam pesquisas de maior fôlego, focadas nos segmentos de interesse. Como obstáculo, destaca-se a inexistência de base de dados pública consolidada (abrangendo projetos federais, estaduais, municipais e de consórcios) sobre concessões no país, um grande entrave à análise e avaliação sobre o quadro das PPPs no Brasil.

Sendo o objetivo deste capítulo fornecer um quadro geral sobre esses mecanismos no Brasil, é possível elencar, brevemente, aspectos que diferem esses múltiplos setores, como:

- natureza (infraestrutura econômica ou social);
- especificidades técnicas;
- especificidades legais;
- aspectos regulatórios; e
- grau de concorrência, entre outros.

No tocante ao primeiro ponto, segundo APMG International (2016), toda infraestrutura é por definição uma plataforma para a prestação de serviços públicos. A infraestrutura econômica é a que viabiliza atividades comerciais, normalmente envolvendo pagamentos dos usuários. Como exemplos, podem-se citar sistemas de transporte, fornecimento de energia e abastecimento de água. A infraestrutura social, por sua vez, abriga serviços sociais e, em geral, não compreende cobranças aos usuários. Alguns exemplos são as áreas de educação, habitação, saúde e prisional.

Nas concessões, tal natureza influencia, por exemplo, a forma de remuneração do parceiro privado. Nas áreas relativas à infraestrutura econômica, uma discussão importante refere-se à modicidade tarifária – ou seja, à acessibilidade aos serviços decorrente dos valores cobrados (Gonçalves, 2013). Se, por um lado, a tarifa precisa ser suficiente para sustentar as operações e remunerar o concessionário, por outro, não pode ser excessivamente alta a ponto de inviabilizar o uso dos serviços pelos cidadãos. Esse é um ponto sensível para áreas como água e esgoto, rodovias e mobilidade urbana, sendo a modicidade tarifária inclusive um princípio da Lei nº 8.987/1995.

Em infraestruturas sociais, por sua vez, é mais comum a modalidade de PPP administrativa, que não envolve o recolhimento de tarifas. Assim, uma discussão relevante refere-se à gestão fiscal do poder concedente. Isso porque a forma essencial de remuneração ao concessionário são as contraprestações públicas, fazendo com que a capacidade estatal de honrar tais compromissos por meio do orçamento público seja fator central para a perenidade da prestação dos serviços com qualidade.

Segundo Radar PPP (2021a), de 1,3 mil projetos de concessões monitorados, 823 (61%) referiam-se a concessões comuns e 524 (39%), a PPPs. Destas, 484 eram PPPs administrativas e 40 eram PPPs patrocinadas. Portanto, as concessões comuns se mostram ainda as mais presentes, e, entre as PPPs, pelas razões já apontadas, sobressaem-se as administrativas.

As especificidades técnicas são outro fator que reforça a necessidade de análises próprias para cada setor. Novamente, concessões e PPPs são, meramente, maneiras pelas quais serviços públicos e investimentos em infraestrutura podem ser contratados. Porém, as soluções técnicas para as demandas sociais, em si, independem da modalidade de contratação. Assim, os desafios técnicos no âmbito do desenvolvimento urbano são variados, a depender da área em questão.

Em iluminação pública, por exemplo, um objetivo central das concessões costuma ser a economia de energia a partir da substituição de luminárias convencionais pelas de *light emitting diode* (LED), mais eficientes. Consequentemente, há o barateamento da operação dos sistemas, economia de recursos públicos e impactos positivos ao meio ambiente. É o caso da PPP de Belo Horizonte, que gerou economia de 56% nas áreas onde a troca da luminária já foi concluída (Belo Horizonte..., 2019).

Outro exemplo que ilustra essa questão refere-se à mobilidade urbana. Neste, pode-se dizer que o objetivo do poder público é oferecer aos usuários os modos mais adequados para seus deslocamentos, contribuindo para o acesso universal à cidade (Brasil, 2012a). Nesse sentido, existem várias opções, como metrô, trem, veículo leve sobre trilhos (VLT), BRT e ônibus convencionais. Cada um tem suas próprias características em relação a capacidade, grau de conflito com outras infraestruturas urbanas, custos de implantação e longevidade, custos de operação, entre outros.

O desafio típico do setor é, então, selecionar o modo mais adequado dadas as necessidades específicas da localidade em questão, independentemente de como os investimentos serão contratados. Não há solução técnica universal e, portanto, é necessário o planejamento minucioso para a decisão do modal a ser desenvolvido (Ribeiro, Ouverney e Costa, 2021) e sua conexão com o conjunto do sistema de mobilidade e transporte.

Outro ponto relevante se refere às especificidades legais. Ainda que nas concessões a relação entre poder público e concessionário seja rígida por contratos, os projetos também estão submetidos às respectivas legislações setoriais. Como exemplos, é possível citar as leis nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento Básico), nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), nº 12.783/2013 (Marco Regulatório da Energia Elétrica) e nº 12.815 (Lei dos Portos). Somam-se aos marcos legais outras normas, como decretos do Poder Executivo e portarias e instruções normativas de agências reguladoras. Em conjunto, esses elementos influenciam diretamente a dinâmica de cada área ligada ao desenvolvimento urbano e, em consequência, as concessões e PPPs. Desse modo, pode-se dizer que cada setor tem suas peculiaridades quanto a essa questão, inclusive pela diferença de maturidade das legislações.

Um aspecto importante é a competência da prestação dos serviços. Como os entes da Federação têm atribuições institucionais distintas e, algumas vezes, concorrentes, isso influencia a própria capacidade de condução das concessões nos setores. Como anteriormente exposto, a capacidade técnica do poder público é justamente um dos fatores centrais para o sucesso dessas modalidades de contratação.

O contraste entre as áreas de energia elétrica e saneamento básico ilustra a questão. Segundo Pimenta (2009), a primeira é caracterizada, em geral, por ter seus serviços como competência federal, como estabelecido na CF/1988. Assim, a União é responsável pelo planejamento, pela regulamentação e pela fiscalização das concessionárias, bem como tem o poder concedente em suas diferentes atividades – notadamente, geração, transmissão e distribuição.²⁴ Logo, há um planejamento nacional para o setor, que conta diretamente com a capacidade institucional federal para sua gestão. Destaca-se a existência da Aneel como órgão regulador, viabilizando diretrizes nacionais sobre o tema.

O saneamento básico – que engloba abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas – segue lógica distinta. A Lei nº 11.445/2007 (antigo Marco Legal) estabeleceu, via de regra, competência municipal para os serviços. Isso foi mantido na Lei nº 14.026/2020 (novo Marco Legal). As exceções são os casos de interesse comum: situação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que haja compartilhamento de instalações operacionais de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário entre municípios.

24. Geração: transformação de uma forma de energia, seja qual for sua fonte ou origem (como hidráulica, eólica ou térmica), em energia elétrica. Transmissão: transporte da energia elétrica gerada às subestações distribuidoras, por meio de redes. Distribuição: disponibilização da energia elétrica aos consumidores finais (como residências). Mais detalhes podem ser encontrados em Pimenta (2009).

Desse modo, em geral, os municípios têm autonomia quanto à forma pela qual prestarão tais serviços. Isso muitas vezes traz desafios relativos à capacidade técnica em gerir o setor, já que há carência de mão de obra técnica especializada em vários municípios. Ademais, diversos pontos do saneamento básico geram interdependências municipais. Por exemplo, a água utilizada para abastecimento em um município pode ser captada em outro. Analogamente, a destinação inadequada do esgoto gerado em um município pode afetar negativamente outros.²⁵

Os prós e contras de se atribuir competência federal, estadual ou municipal a determinado serviço público fazem parte de um amplo debate. As áreas de energia elétrica e saneamento básico foram utilizadas para ilustrar brevemente esse ponto no intuito de destacar que há um conjunto de particularidades das áreas de infraestrutura ligadas ao desenvolvimento urbano, evidenciando a necessidade de futuras análises setoriais específicas.

Os aspectos regulatórios também diferenciam tais setores. Novamente, energia elétrica e saneamento básico podem exemplificar a questão: a primeira conta com agência reguladora nacional (Aneel), que fiscaliza contratos, estabelece tarifas e implementa políticas federais, entre outras funções.²⁶ Em contrapartida, há no Brasil mais de cinquenta agências reguladoras de abastecimento de água e esgotamento sanitário – 22 municipais, 25 estaduais, 5 consorciadas e 1 distrital (Abar, 2020). No contexto das concessões, isso significa que não há, necessariamente, padronização sobre certos aspectos, a nível nacional. É possível que as agências interpretem um mesmo evento de formas distintas, gerando insegurança jurídica, ponto a ser aprofundado na seção 5.

O novo marco legal setorial busca endereçar a questão. A Lei nº 14.026/2020 atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas nacionais de referência. Ou seja, tais agências podem continuar existindo, mas busca-se padronização regulatória que aumente a previsibilidade das decisões e amenize assimetrias. Ainda assim, este é mais um ponto que distingue os setores ligados à política urbana.

Finalmente, outro aspecto importante que distingue os múltiplos setores, e que se relaciona à própria questão da regulação, é o grau de concorrência, já que há setores em que a competição tende a ficar limitada à licitação. Nestes, o poder concedente pode escolher o licitante que ofereça as melhores condições para o projeto (como menor tarifa ou mais investimentos a serem realizados), mas durante a fase operacional há pouca ou nenhuma concorrência. Isso ocorre sobretudo no caso de monopólios naturais.

25. Um exemplo é o da Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, margeada por sete cidades.

26. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-aneel>.

É o caso típico de água e esgoto, abordado na subseção 3.3, em que o consumidor não tem a escolha de ser atendido por um ou outro prestador, uma vez que a rede física é única. Na mesma linha, podem-se mencionar os casos de energia elétrica (principalmente transmissão e distribuição) e iluminação pública. Nessas áreas, o papel regulatório do poder público é ainda mais importante.

Em contrapartida, há setores em que mesmo após a licitação há algum nível de competição. É o caso da mobilidade urbana, que não necessariamente se trata de um monopólio natural, visto que muitas vezes podem ser proporcionadas à população alternativas variadas, como metrô, VLTs, trens ou ônibus, que por sua vez podem competir com os deslocamentos individuais ou meios alternativos, motorizados ou não, como as motocicletas, carros de passeio e bicicletas. Assim, o usuário tem certo poder de escolha, ainda que cada modal seja mais indicado a depender das suas necessidades – como velocidade, segurança, conforto e previsibilidade – e em função dos custos de cada modal. Aumentos na tarifa de um modal, por exemplo, podem levar usuários a migrar para outro meio de deslocamento.

Sendo o objetivo deste trabalho abordar o papel das concessões e PPPs no contexto da PNDU, a próxima seção dedica-se a debater os principais desafios relativos a esses mecanismos no Brasil, em geral, independentemente do setor.

5 PRINCIPAIS DESAFIOS NO BRASIL

Os números apresentados na seção 4 indicam que, apesar da notória experiência, ainda há espaço para melhorias em concessões e PPPs no Brasil. Fontes diversas, como EIU (2019) e Radar PPP (2018), revelam, por exemplo, uma alta taxa de mortalidade dos projetos lançados. Nesse contexto, como desafios relativos a esses mecanismos no país, podem-se destacar:

- capacidade técnica para a estruturação de projetos;
- carência ou ausência de carteiras de projetos subnacionais;
- insegurança jurídica;
- gestão fiscal; e
- ambiente macroeconômico.

Em relação ao primeiro ponto, a etapa de estruturação do projeto é crucial para o sucesso de uma concessão, pois precede futuras fases como as de seleção do parceiro privado, construção ou modernização de ativos públicos, operação dos bens e provisão dos serviços. Logo, os resultados propiciados pela parceria são diretamente influenciados pelo planejamento inicial.

Pode-se entender como estrutura do projeto a arquitetura das relações contratuais e os fluxos monetários que o regem durante sua vigência. Seu elemento central é o contrato entre poder concedente e concessionário, que é desenvolvido pela autoridade contratante e regula os direitos e as obrigações de cada parte ao longo da concessão (APMG International, 2016).

Na estruturação, é definida uma série de características da concessão, como escopo (por exemplo, se envolve a construção de novas infraestruturas ou apenas a modernização das já existentes), modalidade, prazo, mecanismo de remuneração, investimentos obrigatórios, cronograma, metas, indicadores de desempenho e condições para a reversão de bens. Portanto, essa fase demanda significativa qualificação técnica do poder concedente em âmbitos variados, como jurídico, econômico e ambiental, o que nem sempre será possível. Isso é relevante sobretudo para municípios pequenos, que podem ter dificuldade em contar com mão de obra especializada. Como mencionado na seção 4, no Brasil, 3,8 mil municípios (68% do total) têm menos de 20 mil habitantes e 2,4 mil (44%) têm menos de 10 mil habitantes.²⁷

Nesse contexto, cabe ressaltar que, principalmente a partir de 2016, vêm ocorrendo iniciativas de apoio federal à estruturação de projetos de entes subnacionais. O PPI passou a apoiar estados e municípios em 2019 (Costa, 2019). Em 2017, foi criado o Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP da Caixa Econômica Federal (FEP Caixa), que custeia serviços para a estruturação de projetos subnacionais.²⁸ O BNDES, por sua vez, conta com a Diretoria de Infraestrutura, Concessões e Parcerias Público-Privadas, que também apoia entes subnacionais nesse sentido.²⁹

Apesar disso, a pesquisa *Barômetro da Infraestrutura Brasileira*, que consulta empresários e especialistas do setor no Brasil, indica que, na percepção do mercado, tal suporte ainda está aquém do potencial. Em 2020, mais de 60% dos entrevistados afirmaram que há espaço para a União fazer mais em prol de concessões subnacionais e 57,1% afirmaram que há espaço para que estados façam mais em termos de apoio aos municípios (EY e ABDIB, 2020).

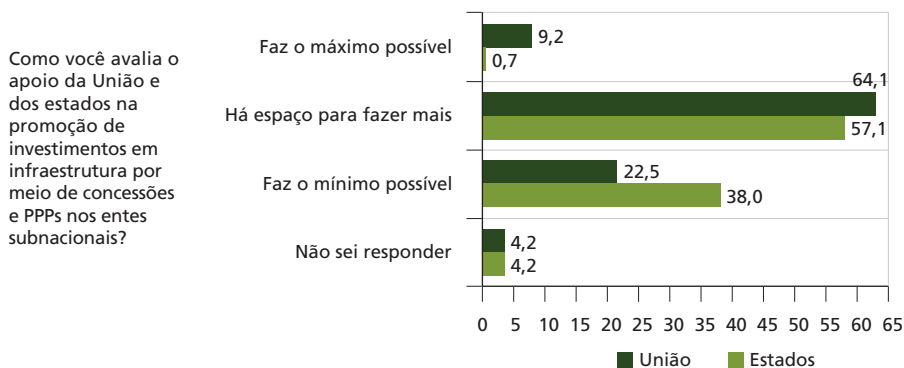
27. Disponível em: <https://bit.ly/33l5Hjl>.

28. Disponível em: <https://bit.ly/2Ts6VY3>.

29. Disponível em: <https://bit.ly/3pFJiai>.

GRÁFICO 5

Avaliação do apoio da União e dos estados a concessões e PPPs subnacionais
(2º sem./2020)
(Em %)



Fonte: EY e ABDIB (2020).
Elaboração dos autores.

O segundo desafio destacado se refere às carteiras (*pipelines*) de projetos, que consistem na lista de projetos que o governo visa implementar via concessão em determinado horizonte, como cinco ou dez anos. Sua existência é relevante para organizar o planejamento da autoridade pública ao longo do tempo, facilitando o trabalho de futuras gestões. Ademais, contribui para a transparência ante a população e os investidores, ao sinalizar pensamento de longo prazo (WBG, 2014). Tais carteiras aumentam, ainda, a atratividade dos projetos aos investidores, potencializando a concorrência e, assim, as condições a serem oferecidas pelos licitantes. Isso porque a participação em processos licitatórios envolve esforços significativos, como o estudo de aspectos que transcendem a respectiva concessão – por exemplo, legislação local, perspectivas macroeconômicas do país, estado ou município e trajetória do poder concedente.

Dessa forma, uma carteira de projetos propicia economias de escala aos concorrentes que irão elaborar propostas. Inclusive, há investidores privados que se interessam mais por mercados do que por projetos isoladamente (APMG International, 2016). Ou seja, se preocupam não somente com a viabilidade de uma concessão específica, mas com a gestão dessas parcerias pelo governo, como um todo. Isso contempla a existência de um *pipeline* e a maneira como ele é disponibilizado. A facilidade de acesso a informações é fator central para a atração de investidores, que estudam e monitoram vários projetos simultaneamente, processo naturalmente custoso.

Conforme abordado, a nível federal o Brasil conta com uma carteira bem estruturada. Mesmo antes da criação do PPI, já havia a prática de o governo

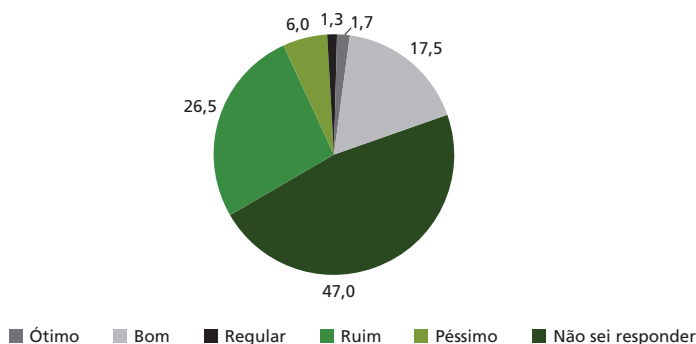
organizar e reunir projetos. Porém, o mesmo não se verifica a nível subnacional. Embora haja UFs com um claro *pipeline* disponibilizado *online* – como São Paulo, Ceará e Piauí –, sete estados³⁰ (26% do total) não o fazem. Ou seja, ainda que tenham projetos de concessões, sua não organização e disponibilização com facilidade de acesso pode prejudicar a atração de investidores.

Sobressai, ainda, a insegurança jurídica. Esta pode ser entendida como um estado de imprevisibilidade, mudanças normativas bruscas e incerteza quanto às consequências legais de atos, levando à perda de confiança no sistema jurídico (Valim, 2009).³¹ Um ambiente com essas características afasta investidores e reduz a viabilidade de projetos, ao tornar necessários prêmios de risco mais elevados.

Isso é potencializado nas concessões, que por sua natureza de longo prazo já demandam, naturalmente, um ambiente mais estável e previsível. Afinal, o contrato passa por diferentes gestões do poder concedente ao longo do tempo. A perspectiva de que a cada troca os acordos possam ser contestados ou desrespeitados, por exemplo, abala a atratividade dos projetos.

Segundo a pesquisa *Barômetro da Infraestrutura Brasileira* (EY e ABDIB, 2019), a avaliação do mercado quanto ao tema no Brasil é negativa. Somente 19,2% dos respondentes consideram bom ou ótimo o grau de segurança jurídica para concessões e PPPs em infraestrutura no país, conforme ilustrado no gráfico 6.

GRÁFICO 6
Avaliação do grau de segurança jurídica para concessões e PPPs em infraestrutura no Brasil (2^o sem./2019)
(Em %)



Fonte: EY e ABDIB (2019).
Elaboração dos autores.

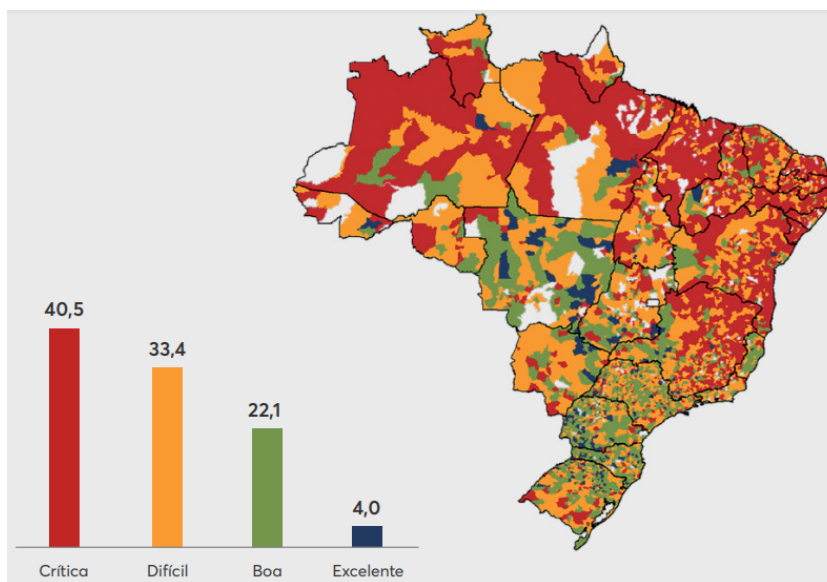
30. São eles Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima, de acordo com consultas realizadas nos *sites* dos governos estaduais e do Distrito Federal em novembro de 2020.

31. Ressalta-se que segurança jurídica não significa imutabilidade do direito, mas, sim, um cenário de repactuações e soluções de conflitos com previsibilidade e confiança. Inclusive, é possível que contratos de concessão prevejam revisões periódicas, permitindo a avaliação do desempenho do projeto. Porém, é importante que isso seja previamente acordado e ocorra com respeito às normas estabelecidas.

A gestão fiscal, por sua vez, é fundamental para as PPPs, que envolvem contraprestações públicas. A eventual inadimplência representa um risco para a continuidade da prestação dos serviços, o andamento das obras e a manutenção dos ativos concedidos, além de abalar o sistema de remuneração baseada no desempenho, um dos principais fatores indutores de congruência entre interesses privados e públicos nessas parcerias. Ademais, os próprios investidores atentam para a saúde financeira do poder concedente ao decidir concorrer ou não a uma PPP. Logo, a gestão fiscal é relevante também para as fases que antecedem a assinatura do contrato.

No Brasil, trata-se de desafio nas três esferas de governo, conforme apontado na seção 2. Em âmbito federal, em 2020 houve o sétimo ano seguido de déficit primário, indicando dificuldades fiscais mesmo antes da pandemia de covid-19, que agravou o quadro ao afetar a arrecadação tributária e os gastos públicos. A nível estadual, já antes da pandemia, vários estados se encontravam em calamidade financeira – como Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Roraima (Firjan, 2019a). Por fim, em âmbito municipal, o IFGF, que avalia a saúde financeira dos municípios brasileiros, estimou que 74% destes estão em situação fiscal difícil ou crítica.

FIGURA 1
Brasil: mapa da gestão fiscal municipal segundo o IFGF (2018)
(Em %)



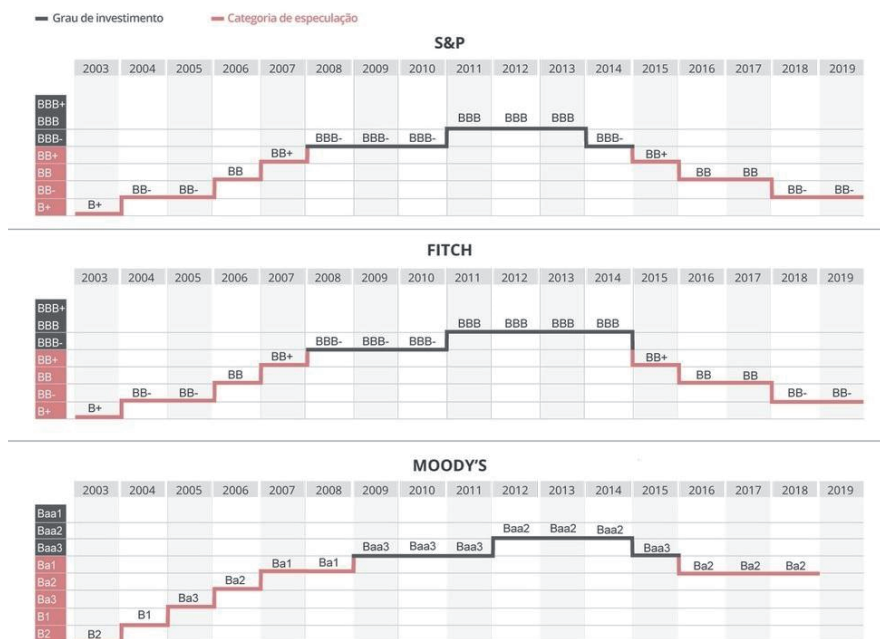
Fonte: Firjan (2019b).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Finalmente, ressalta-se a relevância do ambiente macroeconômico. A atratividade de concessões está inserida em um contexto que transcende os projetos, dependendo de fatores estruturais e conjunturais que influenciam a atratividade de uma economia como um todo. Um dos aspectos considerados é o risco-país: a probabilidade de um país não honrar os compromissos firmados no momento da emissão de um título de dívida (Megale, 2005). Nesse sentido, a classificação de risco feita por agências internacionais representa uma sinalização ao mercado. Por exemplo, Standard and Poor's (S&P), Fitch Ratings e Moody's são avaliadoras de destaque a nível global. Inclusive, há fundos de pensão internacionais que só podem investir em países com grau de investimento conferido por ao menos duas agências de classificação de risco.

Apesar de em 2008 o Brasil ter recebido, pela primeira vez, o *status* de grau de investimento da S&P – equivalente à posição de investimento seguro para agentes estrangeiros (Scheller, Lima e Guimarães, 2008) –, essa não é a realidade que se verifica atualmente. Em 2015, a agência retirou o grau de investimento brasileiro e, a partir de então, houve sucessivas reduções do *rating* do país, como pode ser observado na figura 2.

FIGURA 2
Histórico dos *ratings* brasileiros na classificação de risco de investimento



Fonte: Fitch... (2019).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nesse contexto, em 2020 o Brasil registrou saída líquida de US\$ 28 bilhões, segundo maior valor da série histórica do Banco Central do Brasil (BCB) (Shinohara, 2021). Embora o fenômeno possa ter sido ocasionado por múltiplas causas, um possível fator agravante é a menor propensão de investidores estrangeiros em alocar recursos no país, em linha com as análises das agências de *rating* mencionadas. Outro documento importante nesse sentido é o relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), que indicou que o Investimento Estrangeiro Direto (IED)³² no Brasil caiu 50% em 2020. A queda foi superior à dos subgrupos países em desenvolvimento (12%) e América Latina e Caribe (37%) (UNCTAD, 2021).

Outro ponto relativo ao ambiente macroeconômico consiste na recente desvalorização do real diante de outras moedas, especialmente o dólar. Em 2020, comparativamente à moeda estadunidense, a brasileira se desvalorizou 29,33%, tendo o dólar encerrado o ano cotado a R\$ 5,189 (Dólar..., 2020). Na mesma linha, segundo Trevizan (2021), com base no Austin Rating, o real teve o pior desempenho entre 111 moedas.

Por um lado, tal desvalorização pode favorecer o investimento estrangeiro no país, uma vez que a conversão de outras moedas em reais tende a ficar mais vantajosa. Em outras palavras, aportes externos no país ficam mais “baratos”, o que pode encorajar a participação internacional em projetos de concessão no país, potencializando a concorrência. Por outro lado, deve-se atentar para o fato de as receitas desses projetos, via de regra, serem em moeda local. Por exemplo, o valor arrecadado por uma concessionária rodoviária com a cobrança de pedágio no Brasil depende de tarifas pagas em reais. Assim, a ameaça de continuidade de desvalorização da moeda configura mais um risco para tais investidores.

Nesse cenário, o governo pode oferecer ferramentas que mitiguem esse risco, como atrelar reajustes de tarifas e/ou contraprestações à variação cambial. Porém, tal solução é limitada, já que aumentos substanciais podem esbarrar no poder de compra dos usuários e na gestão fiscal do poder concedente. Também podem ser adotados mecanismos de *hedge* (proteção) cambial pelo parceiro privado no mercado financeiro, além do apoio de Organismos Multilaterais de Desenvolvimento (OMDs), que dispõem de orçamento em moeda forte (APMG International, 2016).

Em todo o caso, a questão cambial pode vir a exigir um rol maior de medidas a serem adotadas nos contratos visando à mitigação de riscos, em prol da atratividade a investidores. Em última análise, isso pode significar perda de capacidade para fechar negócios nas melhores condições, do ponto de vista do interesse

32. Movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento. Engloba construção de novas instalações e fusões e aquisições, por exemplo. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>.

público. Assim, trata-se de mais um fator macroeconômico de atenção, no contexto brasileiro.

Apesar dos desafios quanto ao *rating*, gestão fiscal e risco cambial, cabe pontuar que atualmente também há fatores macroeconômicos positivos para investimentos no Brasil. Em escala global, a título de ilustração, ressalta-se que no segundo semestre de 2019 havia no mundo US\$ 15 trilhões alocados em títulos de dívida com juros negativos. Isso significa que 25% de todos os títulos emitidos por governos e empresas estavam sendo negociados com rendimentos negativos. Logo, é possível que investidores internacionais que visem maiores retornos recorram a investimentos de maior risco, como ações, debêntures ou investimentos em projetos de infraestrutura como os de concessões e PPPs.

No que se refere ao Brasil, em 2016 foi iniciada uma trajetória de redução da taxa Selic – taxa de juros básica da economia, que influencia as demais taxas de juros nacionais.³³ Diminuições da taxa Selic fazem com que bancos tendam a realizar empréstimos com juros menores, favorecendo a captação de recursos de empresas privadas em forma de dívida e, assim, o financiamento de investimentos. Além disso, sua queda representa uma redução dos custos de oportunidade de investimentos produtivos.

O custo de oportunidade está relacionado ao que se deixa de fazer ao se tomar uma decisão econômica (Beuren, 1993). Por exemplo, uma empresa que investe em uma concessão abre mão de alocar a quantia em outros empreendimentos ou ativos financeiros. Uma taxa Selic menor significa remuneração inferior para os títulos de dívida pública, que em geral são considerados uma das opções de investimento mais seguras disponíveis. Isso viabiliza que as taxas de retorno oferecidas em concessões sejam mais modestas, potencializando a viabilidade dos projetos e elevando sua atratividade, já que as alternativas financeiras de baixo risco tendem a proporcionar menores rendimentos (menores custos de oportunidade).

Esse movimento declinante da taxa Selic sofreu uma recente reversão em 2021, após as decisões tomadas pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do BCB, que provocaram a terceira alta consecutiva desde o início do movimento de alta dos juros, em março.³⁴ Assim, a taxa passou de 3,5% ao ano (a.a.) para 4,25% a.a., com viés de alta, cujo cenário projeta uma trajetória de juros que se eleva para 6,25% a.a. no fim de 2021 e 6,5% a.a. em 2022, fechando esta janela de oportunidade.

Os aspectos aqui levantados não são exaustivos, o que demandaria uma análise mais aprofundada dos impactos macroeconômicos na atração de investimentos.

33. Disponível em: <https://bit.ly/3gjBLLN>.

34. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/16062021>.

Os elementos apresentados apenas se destinam a chamar a atenção para o fato de que, para além do potencial de atratividade de cada empreendimento *per se*, da questão regulatória, entre outros, há que se considerar uma série de elementos externos de conjuntura econômica que afetam as decisões dos investidores nacionais e internacionais em projetos de infraestrutura como os de concessões e PPPs. Assim, uma eventual lentidão dos investimentos pode não estar relacionada à estratégia de parcerias adotada, mas a outros fatores conjunturais e estruturais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apresentar como concessões e PPPs podem contribuir para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil, assim como visou expor um quadro geral federativo sobre o estágio das concessões no país. De fato, a possibilidade de transferência dos riscos do levantamento inicial de recursos ao concessionário pode viabilizar a realização de investimentos possivelmente não exequíveis via orçamento público. Isso é importante sobretudo no atual contexto brasileiro: por um lado, há alta necessidade de aportes em áreas variadas, como mobilidade urbana, água e esgoto e resíduos sólidos; por outro, há escassez de recursos governamentais nos três níveis (federal, estadual e municipal). Esse cenário fez com que o debate sobre o tema viesse se intensificando nos últimos anos.

Conhecer a fundo essas ferramentas é passo indispensável para entender seus potenciais e desafios para aplicação em cada setor. Afinal, as concessões são uma entre as várias formas possíveis de o Estado contratar infraestruturas e serviços públicos, sendo importante compreender as diferenças em relação a outras modalidades.

Ademais, juntamente com seu potencial, também é fundamental conhecer as condições necessárias para seu bom funcionamento. Isto porque, sendo as concessões essencialmente mecanismos de contratação, é natural que não sejam, por si só, capazes de equacionar questões de âmbitos variados, como adequação técnica dos projetos, proatividade do poder concedente, regulação efetiva, gestão fiscal e controle social, por exemplo. Ou seja, tais mecanismos devem ser acompanhados por uma série de boas práticas para que, de fato, proporcionem resultados positivos à sociedade – infraestruturas e serviços de qualidade a preços acessíveis, premissa adotada neste estudo. Nesse sentido, foram debatidos tanto requisitos em termos gerais como desafios próprios do Brasil.

Por fim, destaca-se que o desenvolvimento urbano é um campo amplo, composto por diversas frentes. Especificamente quanto às infraestruturas e serviços urbanos, há diversos setores de atuação cruciais para que a população tenha acesso seguro, justo e digno a essa provisão, como água e esgoto, resíduos sólidos, iluminação pública, habitação e saúde. No Brasil, por exemplo, em 2020 havia

dezenove setores diferentes abarcados por iniciativas de concessões e PPPs (Radar PPP, 2021a), evidenciando que vem sendo realizado um esforço de promoção desse tipo de solução.

Portanto, é natural que cada setor tenha suas particularidades, gerando oportunidades e obstáculos setoriais específicos. Ainda que as concessões sejam mecanismos que podem ser utilizados nessas diversas áreas, estas diferem quanto a aspectos técnicos, legais e de regulação, entre outros, sendo importante aprofundar esse tipo de análise.

Assim, um possível desdobramento deste estudo pode ser o aprofundamento de análises setoriais sobre concessões e PPPs. Também não foi possível abordar em um espaço tão limitado a pluralidade de outros tipos de iniciativas de parcerias entre o setor público e o privado que não são enquadráveis no formato expresso na lei específica de PPPs, mas que podem se constituir em inovações importantes para melhoria das condições de vida.

Há um amplo espaço para inovação e efetivação de parcerias com diversos segmentos da sociedade civil organizada que podem não apenas se inspirar nos modelos formais de PPPs, mas aprofundar e qualificar alternativas de diversas naturezas de interação entre o Estado e as organizações sociais, assim como modelos ainda mais simplificados de interação direta com a sociedade, questões a serem abordadas em uma próxima oportunidade.

REFERÊNCIAS

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Saneamento básico: regulação 2020**. Brasília: Abar, 2020. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/#1581526808041-72662194-cb9a>.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2020**. São Paulo: Abrelpe, 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>.

ALLEN, G. **The private finance initiative**. London: House of Commons, 2001. (Research Paper, n. 117).

APMG INTERNATIONAL. **Certified PPP Professional (CP3P) guide: versão em português (nível foundation)**. [s.l.]: APMG International, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2KbMavj>.

BELO HORIZONTE apura economia de 56% em custo de eletricidade com PPP de iluminação pública. **Dino**, 5 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3vqSulp>.

BEUREN, I. M. Conceituação e contabilização do custo de oportunidade. **Caderno de Estudos**, n. 8, p. 1-12, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3xiXFUQ>.

BID e BNDES investem R\$ 150 milhões para reduzir “mortalidade” de PPPs no Brasil. **Forbes**, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/39Genop>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3zoAxWL>.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1917, 14 fev. 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3xhBpuK>.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 4 jan. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias**. Brasília: MP, 2012b.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa de Investimentos em Logística: fórum infraestrutura de transporte**. Brasília: MP, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plansab: Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: MDR, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3f6OmkX>.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

CARSE, A. Keyword: infrastructure – how a humble French engineering term shaped the modern world. *In*: HARVEY P.; JENSEN, C.; MORITA, A. (Ed.). **Infrastructures and social complexity**: a companion. Abingdon: Routledge, 2017. p. 27-39.

CMSP – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **10 anos de história desde a celebração da primeira PPP do Brasil**: o programa de parcerias do metrô. São Paulo: CMSP, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3lMVCDr>.

COSTA, G. Governo vai ampliar atuação do Programa de Parcerias de Investimentos. **Agência Brasil**, 6 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/governo-vai-ampliar-atuacao-do-programa-de-parcerias-de-investimentos>.

DÓLAR fecha 2020 em alta acumulada de 29,33%, a R\$ 5,189; Bolsa sobe 2,92%. **Uol**, São Paulo, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Kn1upe>.

EIU – ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **The 2019 infrascopes**: evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean. New York: EIU, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2U14Ym1>.

EY – ERNST AND YOUNG; ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Barômetro da infraestrutura brasileira**. 2. ed. [s.l.]: EY; ABDIB, nov. 2019. Disponível em: <https://go.ey.com/3fj97Sn>.

_____. **Barômetro da infraestrutura brasileira**. 4. ed. [s.l.]: EY; ABDIB, nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37ap67Y>.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A situação fiscal dos estados brasileiros**: déficit da previdência. Rio de Janeiro: Firjan, 2019a. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-situacao-fiscal-dos-estados.htm>.

_____. **IFGF 2019**: Índice Firjan de Gestão Fiscal. Rio de Janeiro: Firjan, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2RUh6Va>.

FITCH mantém nota do Brasil e destaca necessidade de reformas. **G1**, 21 maio 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2Lvb89Y>.

GONÇALVES, C. V. Aplicação da modicidade tarifária como direito subjetivo do indivíduo de acesso ao serviço público. **Revista Eletrônica da Feati**, n. 9, p. 26-45, 2013. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170601131325.pdf.

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP)**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3tNMJxL>.

MARTINS, L. G. V. *et al.* **Documento preliminar para construção das notas técnicas sobre financiamento do desenvolvimento urbano/TED 71/2019: nota 2.3 – concessões e parcerias público-privadas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1VhAileXEKMjs6TM3IvIG2RKQu9BbZsyi/view>.

MEGALE, C. **Fatores externos e o risco-país**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3cDhmPo>.

MIGUEL, L. F. H. **A remuneração do particular na execução de atividades públicas**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3jT5tag>.

PEREIRA, A. C. M. Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 23, 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.23.09.PDF.

PIMENTA, A. P. A. **Serviços de energia elétrica explorados em regime jurídico de direito privado**. 2009. Monografia (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PIRES, A.; CAMPOS FILHO, L. Investimentos em setores de infraestrutura: a questão da regulação do monopólio natural e a defesa da concorrência. *In*: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Mauad; BNDES, 2002. v. 2. p. 281-303. Disponível em: <https://bit.ly/3glTP6a>.

RADAR PPP. **Panorama do mercado brasileiro de PPPs**. [s.l.]: Radar PPP, 2018.

_____. **Retrospectiva Radar de projetos 2020**. [s.l.]: Radar PPP, 2021a. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/retrospectiva-2020/>.

_____. **Termômetro do Radar de Projetos (TRP): análise de segmento – resíduos sólidos**. [s.l.]: Radar PPP, 2021b. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/trp-residuos-solidos-junho-2021/>.

_____. **Presença da agenda de PPPs e concessões nas propostas de prefeitos e prefeitas recentemente eleitos**. Nova Lima: Radar PPP, 2021c. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20210105-prefeitos-eleitos-e-ppps-e-concessoes.pdf>.

RIBEIRO, M. P. O que todo profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). *In*: MOREIRA, E. B. (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. cap. 21.

RIBEIRO, L. T.; OUVENEY, I. R.; COSTA, M. R. R. da. Transporte público coletivo urbano de passageiros: os diferentes sistemas, modalidades e suas características. *In*: SADDY, A. (Org.). **Transporte público coletivo urbano de passageiros sobre trilhos**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. p. 9-30.

RODRIGO, D.; AMO, P. A. **Background document on public consultation**. [s.l.]: OECD, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2U0Wew6>.

SANTOS, R. T. dos *et al.* Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 79-134, mar. 2015. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4301>.

SCHELLER, F.; LIMA, I. M.; GUIMARÃES, L. Agência de risco dá categoria de grau de investimento ao Brasil. **G1**, 1º dez. 2008. Disponível em: <https://glo.bo/2LoELKa>.

SCHWAB, K. **The global competitiveness report 2019**. Geneva: World Economic Forum, 2019. Disponível em: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>.

SHINOHARA, G. Saída de dólares do país chegou a US\$ 28 bilhões em 2020, segundo maior registro da história. **O Globo**, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3nKaJ0y>.

SILVEIRA, D.; MELLO, K. Leilão da Cedae arrecada mais de R\$ 22 bilhões pelos blocos 1, 2 e 4; bloco 3 não recebe oferta. **G1**, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3g4wHut>.

SOUSA, D. M. M. de. A participação no planejamento e o negócio das parcerias público-privadas na cidade de Niterói. **Anais Enanpur**, v. 17, n. 1, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1624/1603>.

TREVIZAN, K. Real foi a 6ª moeda que mais se desvalorizou no mundo em 2020. **Invest News**, 4 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3oS7QvO>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment trends monitor, nº 38**. [s.l.]: UNCTAD, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1_en.pdf.

VALIM, R. R. A. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp091504.pdf>.

VERDÉLIO, A. Contas públicas têm déficit de R\$ 702,9 bilhões em 2020. **Agência Brasil**, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3as4GJp>.

WBG – WORLD BANK GROUP. **Public-private partnerships reference guide**. [s.l.]: WBG, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2U2ScmX>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS, M. de S. *et al.* Controle social e produção de políticas através de contratos: parcerias público-privadas de Minas Gerais e São Paulo no período 2005-2015. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 26, n. 3, p. 673-708, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3gj7DQx>.

MELATTO, R. A. P. B. **A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em cidades inteligentes e sustentáveis no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2452>.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 3.198, de 2 de agosto de 2019**. Altera a redação do artigo 22 da Lei nº 1.408, de 31 de maio de 2006, que “dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas de Novo Hamburgo (PPP Novo Hamburgo)”, e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal de Novo Hamburgo, 2 ago. 2019. Disponível em: <https://sapl.camaranh.rs.gov.br/ta/170/text>.

SOUZA, M. L. D. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VELASCO, M. M. **Participação e espaço urbano no contexto colombiano**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1997.