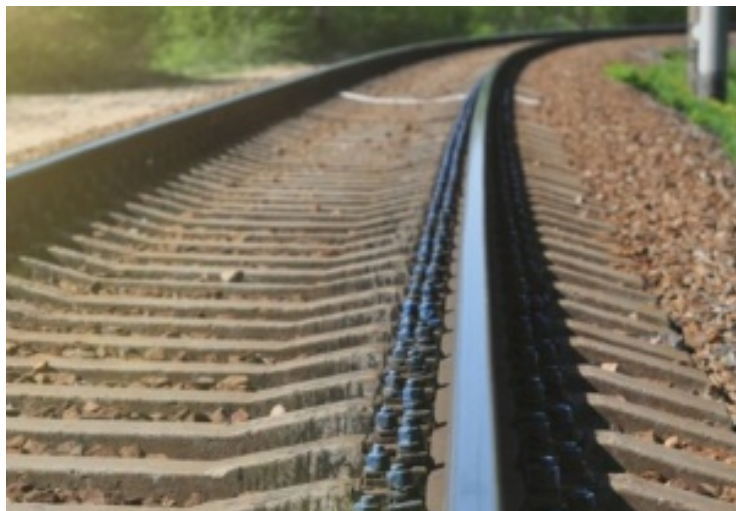


Concessão comum com auxílio de capital alavanca investimento responsável

O Brasil precisa ser ousado para destravar investimentos, sobretudo em infraestrutura, física e digital, mas essa ousadia não pode ser confundida com imprudência fiscal. O desafio central da política econômica contemporânea é elevar e sustentar a taxa de investimento sem provocar desequilíbrios nas contas públicas.



Esse debate torna-se ainda mais relevante em um mundo marcado por economias mais fechadas e por negociações comerciais cada vez mais duras e seletivas. A inserção no comércio global passa a depender menos da abertura formal de mercados e mais da eficiência logística, da previsibilidade e da capacidade de produzir e transportar produtos e pessoas com menor custo.

O ponto crucial, contudo, é consolidar definitivamente o investimento em infraestrutura como política econômica

prioritária e permanente, capaz de sustentar ganhos de produtividade ao longo do tempo. Nesse novo ambiente de negócios, uma forte infraestrutura, sobretudo logística, deixa de ser apenas um diferencial competitivo e passa a ser condição necessária para o progresso econômico. O setor público, portanto, precisa investir com estratégia, atuando de forma mais eficiente, seletiva e fiscalmente responsável, para destravar os investimentos privados em infraestrutura.

Foi em um contexto distinto que se consolidou, no Brasil, a Lei nº 11.079, de 2004, que instituiu o regime das parcerias público-privadas. A lei chama de concessão patrocinada aquela em que o poder público paga contraprestações pecuniárias na forma de transferências correntes, destinadas a subvencionar serviços públicos prestados pelo setor privado quando a tarifa não é suficiente para viabilizar economicamente a operação. Trata-se de um modelo baseado em subvenção econômica, com despesa corrente de caráter continuado e impactos fiscais permanentes.

Esse arranjo, no entanto, não esgota as possibilidades jurídicas disponíveis. O ordenamento brasileiro distingue, de forma clara, despesa corrente e despesa de capital. A Lei nº 4.320, de 1964, é expressa ao vedar a aplicação de transferências de capital em situações nas quais o ativo resultante se incorpora ao patrimônio das empresas privadas. Justamente por isso, tais transferências só podem ser utilizadas quando vinculadas à formação de bens reversíveis, que devem ser devidamente registrados no balanço patrimonial da União ou do ente concedente. Não se trata de um detalhe técnico, mas de uma condição jurídica essencial para a legitimidade do auxílio público.

Quando o Estado realiza uma transferência de capital exclusivamente destinado ao capex (*capital expenditure*, ou despesas de capital), com recursos aplicados na implantação de infraestrutura que será revertida ao poder público ao final da concessão, não há subvenção à operação nem remuneração do concessionário. O que ocorre é a formação de um ativo público, caracterizando uma despesa de capital com efeito permutativo, e não modificativo, sobre o patrimônio estatal. Nesse arranjo, inexistente contraprestação pecuniária nos termos da Lei nº 11.079/2004, razão pela qual a concessão permanece sendo comum, ainda que conte com investimento público na fase de implantação.

Esse modelo revela-se especialmente adequado para setores estruturalmente autossustentáveis, como o transporte ferroviário de cargas. Embora intensivo em capital e marcado por longo período de maturação, trata-se de um setor que, uma vez implantada a infraestrutura, pode operar com base em receitas próprias, sem necessidade de subvenções operacionais. O auxílio público em capex atua como instrumento de viabilização do investimento, sem socializar riscos operacionais nem criar obrigações fiscais continuadas.

Spacca

Mesmo no transporte público de passageiros, tradicionalmente deficitário em diversas partes do mundo, é possível conceber estratégias que reduzam ou eliminem a dependência de transferências correntes. O déficit operacional, historicamente coberto por contraprestações públicas, pode ser enfrentado por meio de modelagens mais sofisticadas, nas quais o setor privado explora ativos imobiliários associados ao projeto para gerar receitas correntes alternativas capazes de cobrir esses déficits. Nessa lógica, o apoio estatal se concentra na formação do ativo e na organização do território, e não na subvenção permanente da operação.

A experiência recente do Trem Intercidades de São Paulo ilustra os riscos de modelos excessivamente baseados em contraprestações. O projeto leiloado pressupõe forte cobertura da operação ferroviária com recursos públicos, o que eleva de forma significativa o risco fiscal da operação e impõe pressão relevante sobre o orçamento estadual ao longo do tempo. Modelagens desse tipo tendem a gerar desequilíbrios fiscais persistentes e poderiam ser aprimoradas por meio da incorporação sistemática de receitas imobiliárias para cobrir o gap de viabilidade operacional, reduzindo a necessidade de subvenções correntes na forma de contraprestações pecuniárias.



Gatilho

No plano federal, chama atenção o reduzido debate sobre o enorme potencial da Lei nº 11.483, de 2007, cuja própria ementa se refere à revitalização do setor ferroviário. Essa legislação autoriza a utilização de bens não operacionais da antiga rede ferroviária pública tanto para a implantação de novos trechos quanto para a administração das ferrovias. Trata-se de uma autorização ampla, que permite ao poder público estruturar modelos nos quais ativos imobiliários ferroviários sejam utilizados não apenas para financiar investimentos em infraestrutura, mas também para contribuir com o custeio da operação, ampliando o espaço para soluções fiscalmente mais eficientes.

Se o investimento em infraestrutura vem batendo recordes recentemente, segundo a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), e inegavelmente seja virtuoso, ainda se está muito longe de atender todas as necessidades da capital para uma economia emergente consolidada. Por isso insistimos em uma diferença, que parece um detalhe conceitual, mas seria um gatilho para disparar a ampliação das inversões.

A distinção entre subvenção e transferência de capital, entre despesa corrente e despesa de investimento, é central para o redesenho da política de infraestrutura no Brasil. Transferir capital não transforma a concessão em patrocinada: esta se dá quando há contraprestação na forma de despesa corrente. Reconhecer que transferências de capital só podem ser aplicadas a bens reversíveis, devidamente registrados no patrimônio público, e que déficits operacionais podem ser tratados por meio de receitas alternativas, permite ampliar o investimento com responsabilidade fiscal.

Enfim, em um (novo) mundo com economias mais fechadas e (paradoxalmente) mais competitivas, alavancar o investimento com responsabilidade fiscal é urgente para o Brasil. O modelo de concessão comum com transferência de capital é uma sofisticação jurídica e econômica, que pode ser decisiva para que o país sustente o crescimento, eleve a produtividade e consolide uma infraestrutura compatível com seus desafios estruturais.

Autores: Leonardo Ribeiro, José Roberto Afonso