PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Governo Fernando Henrique Cardoso

CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

BRASÍLIA
1995

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Governo Fernando Henrique Cardoso

CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

BRASÍLIA, ABRIL DE 1995

Brasil, Presidente, 1995— (F.H. Cardoso)

Concessões de Serviços Públicos no Brasil— Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos — SAE, 1995.

70 p. — (Documentos da Presidência da República).

1. Concessão de Serviço Público. I. Cardoso, Fernando Henrique, Presidente do Brasil, 1931— II. Título.

CDD 354.81035

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO • 5

1. INTRODUÇÃO • 7

Reforma do Estado • 9

Inserção Internacional do Brasil •10

Redirecionamento do Modelo Brasileiro de Prestação de Serviços Públicos • 11

Contexto Atual • 13

2. LEI DAS CONCESSÕES • 17

Objetivos e Aspectos da Lei das Concessões • 19

Descrição Resumida da Lei das Concessões • 20

Garantias ao Investidor e ao Usuário • 21

Conseqüências da Nova Legislação • 22

3. OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS E CARACTERÍSTICAS DOS MERCADOS • 27

Energia Elétrica •29

Geração, transmissão e distribuição • 31

Oportunidades industriais • 36

Transportes • 39

Ferroviário • 41

Rodoviário • 43

Transporte Urbano •44
Portuário • 44
Infra-Estrutura Aeroespacial • 45
Telecomunicações • 47
Saneamento Básico • 55
Tratamento do Investimento Estrangeiro no País • 59
Anexo • 63
Emendas Constitucionais e os Setores de Telecomunicações, Gás Canalizado e Mineração • 63

Apresentação

Esta publicação tem por finalidade dar divulgação mais ampla à Lei das Concessões, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional e por mim sancionada.

A Lei das Concessões inaugura uma nova forma de parceria entre o setor privado e o Estado brasileiro. Durante a última década, testemunhamos a perda progressiva da capacidade do Estado de investir em infra-estrutura, o que trouxe conseqüências danosas não somente para a qualidade dos serviços públicos, mas também para todo o conjunto da economia, cujo potencial de produzir com eficiência, qualidade e preços competitivos fica comprometido pelas deficiências em setores, como transportes, comunicações, geração de energia, saneamento básico, entre outros.

Os recursos orçamentários são, como todos sabemos, escassos e devem dirigir-se prioritariamente ao atendimento das questões sociais, área em que o Estado tem um papel insubstituível e inadiável a desempenhar, para corrigir as intoleráveis injustiças que castigam

grande parte da população brasileira. Assim, para sanar o significativo déficit de investimentos em infra-estrutura, única forma de recolocar o Brasil na trilha do crescimento econômico sustentado, é preciso contar com a participação decisiva do setor privado.

Neste novo modelo de financiamento do desenvolvimento, o Governo vê reforçado o seu papel de regulador e de fiscalizador da economia. Avaliará de forma independente e com o rigor necessário o trabalho dos agentes na execução dos serviços. Ao mesmo tempo, a participação da iniciativa privada em investimentos de infra-estrutura trará, além de recursos financeiros, novas tecnologias e, sobretudo, técnicas gerenciais modernas, fundamentais para serviços públicos mais adequados e mais baratos.

Com a Lei das Concessões, o Brasil ganhou um instrumento legal moderno que permitirá a expansão e a melhoria dos serviços públicos, propiciando aos investidores um sistema equilibrado de direitos e garantias de retorno. Com isso, será possível aumentar nossa competitividade econômica, tanto nacional como internacional; contribuir para o processo de estabilização da economia; e, acima de tudo, criar condições mais sólidas para um crescimento equilibrado, em bases socialmente mais justas e ambientalmente adequadas.

Hoje, compreende-se que o esforço do desenvolvimento não se limita ao desempenho governamental. É uma missão que engloba toda a sociedade. Nesse sentido, estou confiante em que a iniciativa privada atenderá à convocação para participar do financiamento de nosso desenvolvimento e aceitará a responsabilidade de aperfeiçoar e modernizar os serviços públicos do País.

Fernando Henrique Cardoso

1. INTRODUÇÃO

Reforma do Estado

Inserção Internacional do Brasil

Redirecionamento do Modelo Brasileiro de Prestação de Serviços Públicos

Contexto Atual

Reforma do Estado

O Brasil, assim como outros países, quer em desenvolvimento, quer industrializados, neste final de século se vê ante a necessidade de repensar o Estado com vistas a flexibilizar, descentralizar, desburocratizar e desestatizar certas atividades e fortalecer a participação da sociedade.

Uma análise abrangente da questão do papel do Estado leva à verificação de que estão ocorrendo importantes mudanças de paradigma no sistema produtivo, juntamente com profundas transformações culturais e políticas. Essas transformações têm suscitado reflexões de fundo no que diz respeito às relações Estado-Sociedade, em particular no que tange à capacidade dos governos em gerar bem-estar e balizar o desenvolvimento. Mesmo nos países industrializados são exigidas receitas fiscais crescentes para fazer face a programas de bem-estar social que, por suas dimensões, oneram cada vez mais as estruturas do Estado. Por outro lado, o peso do aparelho estatal encarece também o custo dos serviços públicos, indo de encontro às pressões generalizadas por parte da sociedade civil por serviços melhores e mais baratos. Nessas condições, delegar a execução de alguns desses programas é medida prática e de bom senso.

A estratégia de reforma adotada no Brasil é a de buscar tornar o Estado mais efetivo em suas funções típicas e fortalecer o papel do setor privado na retomada do processo de desenvolvimento do País. Exemplo típico dessa estratégia é a recém-sancionada Lei nº

8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como a Lei das Concessões, que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal.

Uma legislação estável e transparente constitui requisito básico para que o mercado possa funcionar eficientemente num país democrático das dimensões do Brasil. A reforma do papel do Estado lhe confere uma renovada função de coordenação, informação, avaliação e fiscalização da atuação dos diferentes agentes econômicos, tendo em vista suas repercussões sociais e o desempenho global da economia.

A intensificação do processo de modernização administrativa e gerencial de determinados serviços públicos constitui fator essencial para aceleração do próprio processo de desenvolvimento nacional. Na pauta desse processo estão incluídas a privatização de ativos e as diferentes formas de delegação de serviços públicos como a concessão dos mesmos e os contratos de gestão.

Inserção internacional do Brasil

O Brasil já está legislativamente aparelhado, em boa medida, para uma inserção competitiva nos mercados globalizados. Essa inserção está balizada pelo conjunto de decisões adotadas com relação à abertura da economia, aos resultados da Rodada Uruguai, ao estabelecimento da Organização Mundial de Comércio, ao estabelecimento e consolidação do Mercosul e outras iniciativas relevantes no campo econômico e comercial.

Não obstante, a participação ativa no sistema multilateral de comércio, o equacionamento da dívida externa, a ampliação do espaço econômico e o êxito do plano de estabilização macroeconômica são fatores importantes, mas não suficientes, para conferir competitividade sustentável à economia brasileira. É essencial a articulação de um novo perfil de relacionamento entre o Estado e os agentes econômicos privados para moldar o novo padrão de

inserção do país num mundo de oportunidades e riscos globalizados.

Nesse contexto, a capacidade de um país inovar constitui fator essencial para sua participação competitiva no mercado internacional, onde o valor do comércio de serviços já supera, em larga escala, o de produtos do setor primário.

Redirecionamento do Modelo Brasileiro de Prestação de Serviços Públicos

Ao longo dos anos 50 e 60, o Brasil buscou realizar os indispensáveis investimentos em infra-estrutura pelo setor público para garantir o processo de industrialização. A expansão de empresas estatais para atuar como concessionárias gerais na prestação de serviços públicos foi funcional nessa fase do desenvolvimento do País. Contudo, a drástica redução da poupança do Governo nos últimos quinze anos, as políticas macroeconômicas que restringiram a geração de recursos nas empresas via tarifas e a própria natureza da gestão pública inibiram a ampliação e melhoria dos serviços públicos. Países com economias comparáveis ao Brasil investem cerca de 20% de seu PIB ao ano para manter um nível sustentado de crescimento. Hoje, essa taxa em nosso país gira em torno de 15%. Dentro disso, a participação dos investimentos públicos fica pouco acima de 6%. Este baixo índice leva a uma crescente deficiência da infra-estrutura.

A expressiva participação estatal na infra-estrutura, que estava relacionada à dinâmica do padrão de acumulação no País, além de ensejar extensa reserva da prestação desses serviços por entidades públicas e empresas estatais, levou a uma grande dependência do setor privado ao suprimento de tais serviços pelo Estado.

No plano gerencial, a concentração da prestação de serviços públicos no âmbito do Estado se traduziu pelo crescimento de administração indireta, mediante a proliferação de empresas públi-

cas e sociedades de economia mista. Esse modelo, concebido para flexibilizar a ação administrativa estatal, foi sendo gradualmente onerado pelo excesso de controles e imposições burocráticas, tornando-se assim pouco operacional porque não tem conseguido acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial da economia, que exige decisões rápidas e estruturas mais ágeis. A rapidez dessas transformações obriga a reestruturação profunda nas grandes organizações, tanto do setor privado quanto do público.

Por outro lado, ocorreu ao longo do tempo um progressivo esvaziamento de numerosos órgãos federais e a desorganização de muitas de suas funções coordenadoras. A desfuncionalização do setor público, agravada por seu endividamento crescente, acarretou uma crise fiscal crônica. Tal situação levou as administrações a uma parálise em suas funções de definir prioridades e de formular e implementar políticas públicas.

A razão mais imediata para se avançar com a reforma do Estado não só tem a ver com a eficiência administrativa, como também com o enfraquecimento das finanças públicas. Pesam sobre o Tesouro Federal, direta ou indiretamente, passivos da ordem de R$ 200 bilhões, o que compromete, a médio prazo, a recuperação da capacidade de investimento público.

O resultado é a existência de um aparelho estatal menos apto a exercer suas funções públicas, obrigado a funcionar com base em estruturas, regras operacionais e métodos de gestão inadequados.

Estando os investimentos estatais estagnados, os setores mais dinâmicos da iniciativa privada que buscam capitalizar-se, diversificar seus campos de atuação e modernizar-se tecnológica e gerencialmente, têm demonstrado ter condições de ocupar espaços antes dominados pela ação estatal.

Como exemplo prático dessa situação, estima-se que o País gaste hoje cerca de um bilhão de dólares por ano com canteiros de obras atrasadas ou paralisadas, ao que se somam elevados encargos

financeiros de dívidas assumidas. A retomada dessas obras, além de representar uma elevação do nível de encomendas para a indústria, aumentará a oferta direta de empregos.

Frente a este quadro, tornaram-se imperativos a flexibilização e o aprimoramento da legislação pertinente à concessão de serviços públicos, sobretudo dos setores de energia elétrica — geração, transmissão e distribuição, telecomunicações, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos e saneamento básico. O objetivo é a mudança qualitativa da presença do Estado na economia e a mobilização dos recursos para promover a expansão desses setores.

Contexto Atual

A reestruturação do setor público constitui meta estratégica que apresenta condições favoráveis no momento atual, no plano tanto externo quanto interno.

No plano externo, os desafios e oportunidades apresentados por um quadro internacional em rápida transformação oferecem ao Brasil opções competitivas para atração de novos parceiros do exterior. As bases para as novas parcerias seriam o aporte de recursos e tecnologias que permitam a melhoria da qualidade e redução de custos na prestação de serviços, bem como a ampliação e modernização da base produtiva nacional.

No plano interno, a continuidade com êxito e a consolidação do real, restaurando a credibilidade da moeda nacional e estabelecendo as condições para uma estabilidade macroeconômica duradoura, abrem perspectivas para um ciclo de crescimento sustentado.

O Governo Federal controla, direta ou indiretamente, um contingente de 147 empresas, atuando em três âmbitos: Setor Produtivo Estatal (que abrange a grande maioria das empresas e contempla todos os investimentos na área de infra-estrutura), Empre-

sas Típicas de Governo e Setor Financeiro. O conjunto das estatais apresentava, no final de 1993, ativos totais e patrimônio líquido equivalentes a US$ 318 bilhões e US$ 120 bilhões, respectivamente. Excluídas as instituições financeiras federais, as empresas registravam, ao final do exercício de 1993, ativos totais e patrimônio líquido de US$ 166 bilhões e US$ 96 bilhões, respectivamente. Os segmentos estatais mais representativos são constituídos pelos sistemas Companhia Vale do Rio Doce — CVRD, ELETROBRÁS, PETROBRÁS e TELEBRÁS, acrescentando-se, pelo seu porte, a empresa Itaipu Binacional.

Ainda com relação às empresas do Setor Produtivo Estatal, vale notar que, de 1990 até 1992, seu nível de investimento agregado experimentou crescimento. Desde então, contudo, vem sofrendo redução expressiva, tendo passado de US$ 12 bilhões, em 1992, para US$ 6,9 bilhões, em 1994, patamar que deverá ser mantido em 1995 para os investimentos de mesma natureza. A tendência declinante se explica basicamente pela baixa capacidade de geração de poupança para essa finalidade, por parte das empresas.

A agenda prioritária do Governo compreende aperfeiçoamentos no processo de privatização, que confere novas metas e critérios ao processo de reforma do patrimônio público, ao lado das iniciativas para atualização de dispositivos constitucionais, que visam a tornar mais ágil e eficaz o conjunto das reformas estruturais necessárias à construção do futuro do País.

A firme determinação governamental de implementar programas e projetos capazes de contribuir para a retomada do desenvolvimento em bases socialmente mais justas e ambientalmente adequadas corresponde plenamente aos anseios da Nação.

É crucial o papel social da infra-estrutura, uma vez que os serviços prestados têm a conotação de "bens salário" e seu consumo é possível dentro de um padrão de distribuição de renda mais justo. Por outro lado, a redução de custos de produtos de consumo

popular, resultante de melhorias na prestação de serviços de utilidade pública, representa ganho de salário real para os trabalhadores.

A expansão e melhoria da infra-estrutura criam demandas por bens de capital sob encomenda, de alto custo unitário e sofisticação tecnológica. A indústria brasileira de máquinas e equipamentos e de construção pesada, que hoje opera com capacidade ociosa, está apta a responder à retomada do ritmo das obras. Por sua vez, a construção e manutenção de vias, facilidades e instalações de transportes, saneamento básico são atividades que empregam de forma intensiva o fator mão-de-obra, melhorando o nível de emprego local.

Informações complementares ao Orçamento de Investimento para 1995 indicam a necessidade de dispêndios da ordem de US$ 71,7 bilhões nos próximos quatro ou cinco anos para a conclusão de projetos relativos às programações somente voltadas para a implantação da infra-estrutura (energia elétrica, transportes, comunicações, minas e metalurgia, petróleo e derivados), a cargo das empresas vinculadas aos Ministérios de Minas e Energia, Transportes e Comunicações. Este valor implica uma mobilização anual de recursos entre US$ 14,3 e US$ 17,9 bilhões; no entanto, em 1995 esses setores serão, em princípio, contemplados com apenas US$ 7,3 bilhões.

O sucesso da reforma do Estado depende da emergência de um novo pacto federativo, traduzido não só pela descentralização político-administrativa em favor das unidades da Federação, mas sobretudo pela articulação dos controles sociais exercidos pela sociedade organizada e pelo cidadão sobre os serviços públicos prestados em sua localidade.

Todos estes fatores são dados essenciais para a avaliação e tomada de decisões pelos agentes econômicos privados no processo de planejamento estratégico, para investir recursos próprios em

empreendimentos que sejam concomitantemente rentáveis e revestidos de relevante interesse público.

2. LEI DAS CONCESSÕES

Objetivos e Aspectos da Lei de Concessões
Descrição Resumida da Lei de Concessões
Garantias ao Investidor
Conseqüências da Nova Legislação

Objetivos e Aspectos da Lei das Concessões

A concessão dos serviços públicos no Brasil tem como quadro jurídico maior os dispositivos da Constituição Federal que tratam da natureza dos bens e das competências atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios para a sua exploração. Os artigos 20 (Bens da União), 21 (Competências da União) e 22 (Legislação Privativa da União), combinados com o art. 175 (Prestação Direta de Serviços pelo Poder Público ou Concessão) definem o alcance político-administrativo da nova legislação sobre o regime de concessões.

A Lei das Concessões, que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal, tem por objetivo principal dotar o Governo de instrumento legal que fixe as regras gerais para o Estado delegar para terceiros a prestação dos serviços públicos. Por este sistema, o concessionário investe por sua conta e risco, age em nome do Estado e se remunera pela cobrança da tarifa.

A concessão a particulares da prestação de serviços públicos é a mais importante alternativa para a viabilização dos investimentos em infra-estrutura. As formas tradicionais de financiamento — preço ou tarifa pública, aporte de recursos do Tesouro Nacional ou endividamento do Setor Público — estão praticamente esgotadas. Com base neste mecanismo legal, o Governo poderá dar à economia maior competitividade, eliminando obstáculos nos setores ligados a infra-estrutura.

Outro objetivo a ser alcançado com a sanção da Lei das Concessões é a introdução da concorrência em setores protegidos pelos excessivos regulamentos. A exigência da licitação sinaliza uma melhor qualidade e transparência dos serviços mediante tarifas realistas e tende a gerar uma maior revitalização das próprias concessionárias e, conseqüentemente, da economia.

Descrição Resumida da Lei das Concessões

A Lei das Concessões que, em si, é uma inovação, regulamenta os regimes jurídicos da concessão e permissão para a prestação de serviços públicos nos âmbitos federal, estadual e municipal. É lei genérica, que fixa as bases para a delegação da prestação de serviços públicos. Ressalte-se, porém, que requer complementações normativas e regulatórias específicas que se coadunem com as características de cada setor a ser concedido.

Esta lei determina que: a) o poder concedente é sempre pessoa jurídica de direito público — União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e b) qualquer consórcio ou pessoa jurídica pode ser concessionário, inclusive empresas estatais. Ou seja, estabelece atribuições e claros níveis hierárquicos entre as partes.

A lei abre a possibilidade de formação de consórcios com o objetivo de aumentar o número de potenciais licitantes, uma vez que representa uma alternativa imediata de participação de capitais externos nos serviços públicos onde ainda permanecem as normas específicas que estabelecem requisitos quanto ao tipo de capital, constitucionais.

O regime jurídico da permissão é semelhante ao da concessão, exceto nos seguintes aspectos: a) a permissão é outorgada por prazo indeterminado, por meio de assinatura de contrato ou termo de adesão, e pode ser revogada pelo poder concedente a qualquer momento; b) na permissão, não é obrigatória a licitação na modalidade *concorrência*; e c) pessoa física pode ser apenas permissioná-

ria. No resto, a lei aplica às permissões o disposto para as concessões.

A concessionária terá a obrigação de prestar serviços de forma adequada acompanhando a atualização das técnicas e o crescimento da demanda. No edital e nos contratos de concessão deverão, necessariamente, constar os critérios e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

A lei estabelece a aplicação de multas e penalidades crescentes, conforme o grau das faltas porventura cometidas. Antes, pela ausência de contratos, o poder concedente só dispunha da pena máxima — a decretação da caducidade da concessão — o que, na prática, nunca se verificou.

A Lei das Concessões, ao estabelecer os fundamentos dos direitos e obrigações dos usuários, flexibilizou a tendência anterior de que a prestação de serviços públicos fosse executada em regime de monopólio. Neste sentido, a Lei introduziu, quando possível, a liberdade de escolha do fornecedor.

Além desses aspectos, a lei inova, ainda, em quatro pontos importantes. Primeiro, todas as concessões passam a ter prazo determinado, renovando-se mediante licitação. Segundo, não há subsídios governamentais, impondo-se ao concessionário o risco empresarial. Terceiro, o usuário participa oficialmente da fiscalização da prestação dos serviços. Quarto, no que se refere à política tarifária para as novas concessões, será abandonada a regra de tarifação que garante uma remuneração fixa calculada com base nos custos totais incorridos — o que incentivava a ineficiência das empresas. A partir de agora, adotar-se-á o critério do preço definido em contrato. Na revisão das tarifas é que se considerará a evolução dos custos das concessionárias.

Garantias ao Investidor e ao Usuário

A concessão de serviços públicos será efetuada mediante licitação, nas modalidades de concorrência ou leilão, considerando os procedimentos legais e formais que assegurem para o investidor a atratividade e competitividade do processo. Será vencedor aquele que oferecer o menor preço e garantir o cumprimento das condições preestabelecidas de prestação dos serviços. A outorga de concessão, conforme prevê a Lei das Concessões, tem como instrumentos indispensáveis o edital — um conjunto de regras, condições, requisitos e parâmetros, prévia e publicamente estabelecidos — e o contrato, que assegurará as garantias e obrigações entre as partes.

A garantia do investidor estará claramente expressa no instrumento contratual, de caráter bilateral, onde constarão em pormenor as condições de operação, exigências e parâmetros definidores da qualidade dos serviços prestados, dentro dos critérios gerais estabelecidos pela Lei das Concessões e em consonância com o prescrito nos editais de licitação. Esse novo marco legal substitui o sistema de garantia de remuneração pelo risco empresarial, adotando o critério do preço definido na licitação. A fixação de tarifas será objeto da própria licitação e correspondente contrato, estabelecendo-se garantias de revisão e de reajuste tarifário baseados em parâmetros que levarão em conta os custos dos insumos, tendo em vista condicionantes de ordem conjuntural que não se relacionem ao risco empresarial, típico do empreendimento.

Cada caso, expresso em edital, será objeto de análise e equacionamento diferenciado dos riscos e garantias contratuais, tendo em vista as peculiaridades de cada setor, do projeto ou do empreendimento, das condições específicas de operação e de tarifação, dos padrões de qualidade exigidos e das diretrizes macroeconômicas globais. Finalmente, no contrato a ser firmado entre as partes concedente e concessionário apresentar-se-ão critérios objetivos e

claros, com a compatível atratividade, para as condições de gestão típicas do setor privado.

Conseqüências da Nova Legislação

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional instrumento legal que cuida de estabelecer normas para a operacionalização da Lei das Concessões, ao mesmo tempo em que relaciona os setores que podem de imediato sujeitar-se ao regime de concessão. Este instrumento é direcionado especificamente a aspectos e dimensões da prestação dos serviços de energia elétrica, que deverão compor o modelo institucional daquele setor e constitui referência para os demais. Estabelece critérios distintos para a geração, transmissão e distribuição e, ao criar as regras diferenciadas de prorrogação das concessões, garante livre acesso ao sistema de transmissão para produtores e consumidores a partir de um certo nível de carga e tensão.

Os mecanismos de licitação previstos na nova legislação apresentam-se em duas modalidades:

- licitação de concessão propriamente dita; e
- leilão de controle acionário de concessionária que já opera, equivalendo legalmente a licitação de nova concessão.

Dos usuários — indivíduos e organizações — se espera decisiva contribuição para a construção de um novo modo de lidar com a coisa pública, uma vez que, como beneficiários, lhes cabe o papel de apontar eventuais distorções na prestação dos serviços públicos. Ao governo caberá estruturar um sistema de fiscalização, análise, avaliação e gerenciamento dos serviços e obras concedidos, que constitui o cerne de atuação firme e eficiente do poder concedente.

A preocupação com os aspectos sociais é central no novo regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Nesse sentido, o critério da fixação do valor da tarifa é determi-

nante no julgamento pelo poder concedente da outorga da concessão. Ao mesmo tempo, não é demais acentuar que a infra-estrutura é fator dos mais importantes para a competitividade sistêmica, sem a qual a produção nacional não conseguirá consolidar-se em termos mundiais.

Por último, sublinhe-se que a Lei das Concessões interessa aos mais diversos grupos representativos da sociedade brasileira e a setores econômicos, nacionais e estrangeiros. É, portanto, peça fundamental do ordenamento jurídico para dotar o País de um conjunto de regras uniformes e organizadas sobre a permissão e concessão de serviços públicos.

A efetivação desse processo, no que se refere aos setores abrangidos pela lei, tem por objetivos:

- induzir as empresas detentoras dos direitos de concessão e permissão a empreenderem amplos programas de modernização com vistas à permanente obtenção de melhores padrões de desempenho;
- assegurar a entrada de novas empresas interessadas em atuar nos setores contemplados com a concessão e permissão, estabelecendo-se, portanto, o saudável princípio da concorrência; e
- estimular a competição direta ou indireta entre concessionários, visando a dar aos consumidores o direito de melhores serviços.

O atingimento desses objetivos exige, por parte do setor público, as seguintes ações, dentre outras:

- formulação de políticas setoriais relacionadas com a ação das empresas que operam no setor de serviços públicos, voltadas à promoção do desenvolvimento regional/nacional;

- estabelecimento de regulamentação específica a cada setor, visando a garantir a defesa dos interesses da sociedade e dos consumidores, ao lado da adoção de medidas destinadas a impedir a formação de monopólios e cartéis privados;
- supervisão, pelo Governo e pela sociedade, da consecução das metas e da obtenção de níveis de eficiência e qualidade na prestação dos serviços;
- adequação das empresas concessionárias ou permissionárias às políticas de meio ambiente; e
- indução das empresas ao investimento na ampliação e melhoria da qualidade dos serviços prestados, assim como na capacitação tecnológica compatível com as exigências do desenvolvimento do País.

Os setores de energia elétrica — geração, transmissão e distribuição —, telecomunicações, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, e abastecimento de água são os de maior porte, dinâmica e importância estratégica para o desenvolvimento nacional. Estes setores apresentam significativo grau de atratividade para o setor privado, tendo em vista a existência de um vasto potencial de exploração. Nesse sentido, a Lei das Concessões visa a ordenar a ocupação de tal espaço por meio da cooperação competitiva entre empresas estatais e privadas, nacionais e estrangeiras.

3. Oportunidades de Negócios e Características dos Mercados

ENERGIA ELÉTRICA

Geração, Transmissão e Distribuição
Oportunidades Industriais

Geração, Transmissão e Distribuição

No setor elétrico, não obstante sua base legal, o Código de Águas, estar adequada à atuação do setor privado, legislação posterior (anos setenta) criou embaraços para tanto, refletindo um modelo institucional voltado à atuação estatal, seja de âmbito federal ou estadual. A nova legislação sobre concessões constitui uma etapa importante na reformulação do modelo institucional e do marco regulatório do setor elétrico, uma vez que rompe os impasses e as dúvidas que cercavam a participação do capital privado no setor.

O órgão regulador setorial é o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) que se apóia, em sua função fiscalizadora, em legislação que até então se baseava no serviço pelo custo auditado. A ELETROBRÁS, *holding* das empresas federais, tem exercido importante papel como coordenadora do planejamento, da expansão e da operação dos sistemas interligados.

A capacidade de geração instalada no Brasil é de 54.000 MW, considerada a parcela brasileira de ITAIPU (6.300 MW). Isso inclui 142 usinas com potência superior a 10 MW, sendo 103 hidrelétricas e 39 termelétricas, e desse conjunto 17 usinas têm capacidade superior a 1000 MW. A localização das usinas hidrelétricas, usualmente distantes dos principais centros de carga, exigiu o desenvolvimento de um complexo sistema de transmissão, que hoje conta com mais de 59.000 km de linhas em tensões iguais ou superiores a 230 kV, além de 91.000 km em tensões inferiores a 230 kV e acima de 34 kV.

A maioria das 62 empresas de serviço público de energia elétrica é constituída por estatais. As 23 empresas privadas atuam todas no serviço de distribuição, fora dos maiores mercados consumidores, e respondem por apenas 2% das vendas. A geração é em 93% de origem hidrelétrica. A geração termelétrica, no serviço público, ocorre geralmente em regiões remotas (pequenas unidades na Região Norte) ou tem a função de reserva sazonal para ocasiões de vazões reduzidas nas principais bacias (Regiões Sul e Sudeste, grandes unidades). A quase totalidade das empresas, no serviço público, atua no âmbito de um *grid* interligado, com coordenação da operação em tempo real e sob vínculos de obrigações mútuas de troca de energia. A autoprodução responde por apenas 3% da geração total, mas sua tendência mais recente é de forte crescimento.

As linhas de transmissão são operadas pelas respectivas empresas proprietárias. Pela nova legislação essas linhas deverão estar franqueadas a terceiros para negócios de suprimento não envolvendo a proprietária da linha. A rede de distribuição totaliza 1,6 milhão de quilômetros. Como no caso da transmissão, a nova legislação, para consumidores com carga igual ou superior a 10 MW e operando em tensão igual ou superior a 69 kV, determina que a rede de distribuição passe a estar franqueada a fornecimentos por terceiros que não a proprietária da rede.

O sistema existente corresponde a um ativo contábil da ordem de US$ 100 bilhões e o atendimento do mercado consumidor exigirá investimentos médios anuais, para expansão, da ordem de 6 bilhões de dólares, no horizonte decenal. Esses investimentos referem-se a acréscimos anuais de 3.000 MW e aos correspondentes investimentos em transmissão e distribuição, já deduzidos os ganhos a se obter em racionalização do consumo e eficiência de investimento. Nos últimos anos ocorreu deterioração na qualidade de serviço e de gestão das empresas: o índice médio de perdas atual

é de 16%, quando poderia ser de 8%, o que denota razoável potencial para melhoria de eficiência e rentabilidade.

As cidades, em geral, são bem atendidas pelos serviços públicos de eletricidade. No entanto, na Região Norte, onde predominam os sistemas isolados, apenas 50% das localidades têm atendimento de 24 horas. Nas outras regiões há também áreas interioranas de atendimento deficitário. Os índices anuais médios de continuidade dos serviços de energia elétrica são: Duração Equivalente de Interrupções por Consumidor, 28,93 horas; Freqüência Equivalente de Interrupção por Consumidor, 21,53; e Duração Média de Interrupção, 1,34 horas.

O consumo de energia elétrica do Brasil foi de 226 TWh, em 1994. O consumo médio por consumidor residencial é, hoje, de 1800 kWh/ano, quantitativo que deverá evoluir, nos próximos seis anos, para 2000 kWh/ano. As projeções de mercado, juntamente com o programa prospectivo das instalações a serem construídas (geração, transmissão, distribuição) são objeto de relatório anual. As projeções médias de crescimento do mercado consumidor para o período 1995-2004 são de 4,4 %, até o ano 1999, e de 4,9 % de 2000 a 2004, ano para o qual o consumo total é projetado em 353 TWh. Essas projeções constam do mais recente Plano Decenal, que não considera, no entanto, as expectativas correntes de um crescimento econômico em aceleração em todas as regiões do País.

Em curto prazo, pela nova legislação, serão extintas as concessões de 14 usinas hidrelétricas cujas obras ainda não foram iniciadas pelas empresas estatais concessionárias. Isto representa mais de 6.700 MW de potência e investimentos de cerca de US$ 9,8 bilhões. Essas concessões serão gradualmente levadas a licitação em prazos a serem brevemente definidos (Tabela I). Há, ainda, um grupo de 17 usinas, representando 11.000 MW de potência, não incluídas em planos de expansão, e cujas concessões também serão declaradas extintas e levadas a licitação, em prazos mais dilatados que os casos anteriores (Tabela II).

TABELA I
CONCESSÕES A SEREM EXTINTAS E LICITADAS

Usina Hidrelétrica	Potência (MW)	Investimento[1] (US$ milhões)	Localização
Apiacás	19,0	35	Mato Grosso
Caiabis	30,0	50	Mato Grosso
Capim Branco	210,0	780	Minas Gerais
Rosal	55,0	70	Rio/Espírito Santo
Itapebi	375,0	575	Bahia
Pedra do Cavalo	300,0	500	Bahia
Salto da Divisa	541,5	800	Bahia/Minas Gerais
Serra Quebrada	1.328,0	1.500	Tocantins/Maranhão
Cachoeira Porteira	714,0	1.200	Pará
Santa Isabel	2.200,0	2.900	Tocantins/Pará
Anta	16,0	30	Rio/Minas Gerais
Sapucaia	300,0	470	Rio/Minas Gerais
Simplício	180,0	390	Rio/Minas Gerais
Cana Brava	495,0	500	Goiás
Total	**6.763,5**	**9.800**	

(1) Estimativa preliminar

Uma usina hidrelétrica e 3 usinas termelétricas, cujas obras encontram-se paralisadas, com potências que somam 960 MW, demandam recursos totais da ordem de US$ 1,4 milhão para sua conclusão. Essas obras, diante da nova legislação, deverão ter definidos, ainda no corrente ano, seus planos de conclusão em associação com capitais privados (Tabela III).

Há 3 usinas, além dessas acima enumeradas, totalizando 2.860 MW (Igarapava, Serra da Mesa e Itá), de concessionárias estatais, que já articularam parcerias com capitais privados e que programam iniciar ou reiniciar suas obras este ano.

Há 8 usinas termelétricas em estudo, que representam mais de 4.000 MW de potência e investimentos superiores a US$ 4 bilhões. Essas obras necessitarão da participação de capital privado para serem executadas (Tabela IV).

TABELA II
CONCESSÕES A SEREM EXTINTAS
E LICITADAS EM UM PRAZO MAIOR

Usina Hidrelétrica	Potência (MW)	Investimento[1] (US$ milhões)	Localização
Foz de Bezerra	300,0	444	Goiás
São Domingos	200,0	326	Goiás
Peixe	1.106,0	805	Goiás
Pueiras	600,0	697	Tocantins
Lajeado	800,0	722	Tocantins
Estreito	1.328,0	1.039	Tocantins/Maranhão
Marabá	2.070,0	2.296	Pará
Pedra Branca	768,0	970	Bahia/Pernambuco
Belém	477,0	590	Bahia/Pernambuco
Itamotinga	288,0	515	Bahia/Pernambuco
Itaocara	210,0	280	Rio de Janeiro
São Fidelis	123,0	153	Rio de Janeiro
Piraju	119,0	150	São Paulo
Ourinhos	48,4	151	São Paulo/Paraná
Ilha Grande	1.320,0	2.378	Paraná/Mato G. do Sul
Capanema	1.200,0	484	Paraná
Franca Amaral	33,0	40	Rio de Janeiro
Total	**10.990,4**	**12.040**	

(1) Estimativa preliminar

Além dos empreendimentos citados, diversos estudos propostos de usinas hidrelétricas, em tramitação no DNAEE, representam cerca de 23.000 MW de potência (40% da capacidade em operação no País) e investimentos que devem beirar os US$ 35 bilhões. Em se registrando um crescimento na demanda da ordem de 5% ao ano, nos próximos anos, as obras decorrentes desses projetos deverão começar a entrar em operação dentro de 9 a 10 anos, ou seja, deverão ter início no começo da próxima década. Dentre eles, muitos empreendimentos de autoprodução operariam bem antes.

Oportunidades Industriais

São várias as oportunidades para a participação do capital privado nos empreendimentos do setor elétrico.

TABELA III
OBRAS A SEREM RETOMADAS DE IMEDIATO EM PARCERIAS

Usina Hidrelétrica	Empresa	Potência (MW)	Investimento[1] (US$ milhões)	Localização
Manso	Eletronorte	210	380	M.Grosso
Candiota III	CEEE	350	605	R.G. Sul
Mauá 5 E 6	Eletronorte	50	100	Amazonas
Jacuí I	Eletrosul	350	290	R.G. Sul
Total		**960**	**1.375**	

(1) Estimativa preliminar

TABELA IV
TERMELÉTRICAS EM ESTUDO

Usina	Potência (MW)	Investimento (US$ milhões)	Localização
Igarapé II	125,0	125	Minas Gerais
Carioba	350,0	350	São Paulo
Caiari	1.440,0	1.440	Rondônia
Mauá 7,8 e 9	240,0	240	Amazonas
Rio Negro	1.440,0	1.440	Amazonas
Piratininga	700,0	700	São Paulo
Campo Grande	90,0	77,0	Mato Grosso do Sul
Corumbá	30,0	34,0	Amazonas
Total	**4.415,0**	**4.406**	

Uma das formas que vem sendo bastante utilizada é a construção de usinas por grandes consumidores — autoprodutores. Neste caso, a energia elétrica produzida deve destinar-se preponderantemente para o consumo próprio, podendo os eventuais excedentes serem vendidos às concessionárias.

Outra forma que está sendo criada mediante o Projeto de Lei nº 040, de 13 de fevereiro de 1995, é a produção independente, que consiste na geração de energia predominantemente para venda a concessionário ou a grandes consumidores.

É possível, também, a formação de consórcios entre autoprodutores, produtores independentes, concessionários e, inclusive, desses agentes entre si. Em qualquer desses casos, está garantido o acesso aos sistemas de transmissão e de distribuição, mediante o pagamento de uma tarifa que será fixada com base em critérios preestabelecidos.

Além das modalidades mencionadas, qualquer pessoa jurídica, que demonstre capacidade, poderá participar de processo licitatório para a outorga de concessão, tornando-se, caso vença a concorrência, um concessionário do serviço público de energia elétrica.

A diferença básica entre um produtor independente e um concessionário é que, enquanto o primeiro opera em regime de livre concorrência, por sua conta e risco, o último subordina-se às normas específicas do serviço público, inclusive participando do rateio de ônus e vantagens da operação interligada do sistema elétrico e energético, quando a ele estiver vinculado.

TRANSPORTES

Ferroviário
Rodoviário
Transporte Urbano
Portuário
Infra-Estrutura Aeroespacial

A nova legislação amplia, significativamente, o campo para o investimento privado no Brasil nos diversos segmentos modais de transportes.

Ferroviário

No que se refere ao setor ferroviário, existem três grandes empresas estatais operando no País: a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), a Ferrovias Paulistas S.A. (FEPASA) e a Cia. Vale do Rio Doce (CVRD).

A RFFSA é uma empresa controlada pela União, explora uma malha de 22.000 km, possui 46.000 funcionários, transporta anualmente 40 bilhões de toneladas quilômetro útil (TKU), ou 86 milhões de toneladas úteis (TU), com faturamento anual de US$ 800 milhões. Seus trilhos se estendem do Rio Grande do Sul ao Maranhão pela costa litorânea (com descontinuidade no Estado de São Paulo), adentra o centro do país passando por Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, ainda liga o Estado de São Paulo à Bolívia, através do Mato Grosso do Sul.

O modelo de concessão, em vias de ser adotado pela RFFSA, contempla a divisão da empresa em seis áreas de negócios, correspondentes a seis malhas regionais a serem licitadas. Os concessionários serão responsáveis pela operação e manutenção da via permanente, do material rodante e dos demais ativos operacionais e de apoio.

Estudos da própria empresa apontam para uma demanda de 69 bilhões de TKU para o ano de 2001, cujo atendimento implicará investimentos apenas nas linhas tronco da ordem de US$ 736 milhões, com expectativa de taxa de retorno acima de 10% ao ano (Tabela V).

TABELA V
INVESTIMENTOS NOS CORREDORES FERROVIÁRIOS

Corredores	Investimento (US$ milhões)
Rio de Janeiro/Belo Horizonte	324
Rio de Janeiro/São Paulo	186
Paranaguá	111
São Paulo/ Porto Alegre/Uruguaiana	115
Total	**736**

A FEPASA, cuja malha está integrada à da RFFSA, é controlada pelo Governo do Estado de São Paulo, que realiza presentemente estudos quanto a sua privatização.

A CVRD opera principalmente em dois trechos: a Ferrovia Vitória/Minas, que liga Belo Horizonte ao Sistema Portuário de Vitória; e a Ferrovia Carajás, que liga o Porto de Itaqui à Serra Norte (Projeto Carajás). A CVRD, cujo controle acionário pertence ao Governo Brasileiro, é uma empresa competitiva de capital aberto. Já foram iniciadas as ações para sua privatização.

Adicionalmente, há três ferrovias em construção, sob o regime de concessão: a FERROESTE, cujo concessionário é uma empresa do Governo do Estado do Paraná, que visa a ampliar a área de influência do Porto de Paranaguá; a NORTE-SUL, concedida à VALEC, empresa pública do Governo Federal, que permite a ligação do Distrito Federal com o Porto de Itaqui; e a FERRONORTE, já em construção, concedida a um grupo privado, ligando o Estado de São Paulo ao Estado de Rondônia. O poder público federal está aberto

ao recebimento de propostas para a construção de novas ferrovias, pelo sistema de concessões.

Rodoviário

O Programa de Concessão de Rodovias Federais (PROCROFE) tratou primeiramente das obras técnica e economicamente viáveis para concessão, mediante pedágio.

A primeira fase do Programa, compreendendo cerca de 840 km, já está em fase final de licitação, com investimentos privados que montam R$ 1,1 bilhão (Tabela VI).

TABELA VI
PRIMEIROS PROCESSOS DE CONCESSÃO

Vias	Extensão (km)	Prazo (anos)	Tarifa/Sentido (R$)	Investimento (R$ milhões)
• Ponte Rio-Niterói[1]	15	20	0,78	55
• Osório/Porto Alegre[2]	120	20	0,90	80
• Rio de Janeiro/ Petrópolis/Juiz de Fora	150	25	6,00[3]	235
• Rio de Janeiro/ Teresópolis/Além Paraíba	150	25	3,75[3]	150
• Rio de Janeiro/São Paulo	406	25	10,00[3]	600
Total	841			1.120

(1) Concessionária outorgada: Andrade Gutierrez & Camargo Corrêa
(2) Concessionária outorgada: Mendes Junior
(3) Tarifas máximas admitidas

A segunda fase do PROCROFE, que cobrirá cerca de 15.000 km de rodovias (30% da malha federal), compreenderá obras de recuperação, ampliação de capacidade, melhoramentos e aquisição de equipamentos, prevendo-se investimentos privados da ordem de R$ 6,1 bilhões.

Transporte Urbano

Cabe aos municípios explorar ou conceder a terceiros os serviços de transporte urbano. Aproximadamente 400 municípios, com mais de 50.000 habitantes cada, apresentam sistemas de transportes urbanos organizados e de razoável porte.

Estima-se que, em 1994, tenham sido realizadas no Brasil 54 milhões de viagens/dia por transporte coletivo, nos seus diversos modos. Destas, 50 milhões foram realizadas por ônibus e 4 milhões pelos modos ferroviários.

Os ônibus são operados por aproximadamente 2.000 empresas privadas, responsáveis por 95% dos passageiros transportados por este modo e os 5% restantes por empresas públicas. A ocupação média dos ônibus urbanos apresenta, hoje, um índice, na hora de pico, de aproximadamente 30% superior à capacidade nominal da carga deste tipo de veículo.

O sistema metro-ferroviário constitui uma malha de 1.200 km, distribuídos nos principais centros urbanos do País.

Os trens metropolitanos são operados pelos Estados e pela União, que atualmente empreendem um esforço de estadualização desses sistemas.

A atração de capital privado, nacional ou estrangeiro, para projetos de transportes coletivos urbanos, baseados na parceria entre o setor público e privado, é fundamental para o atendimento das demandas crescentes e para o desenvolvimento do setor.

Portuário

Para o setor portuário estão estimados investimentos da ordem de US$ 1 bilhão para o período dos próximos quatro anos, dos quais US$ 500 milhões serão destinados às obras de infra-estrutura e o restante no seu reaparelhamento. Além desse montante, o

Governo brasileiro já investiu US$ 200 milhões e prevê investir US$ 50 milhões no ano corrente.

A sanção da Lei de Modernização dos Portos, em 1993, e da nova Lei das Concessões, mais as alterações constitucionais em tramitação no Congresso Nacional, habilitarão o setor portuário a receber investimentos privados nacionais e estrangeiros, por meio de concessões e/ou parcerias, na prestação de serviços, no provisionamento de instalações e equipamentos e na construção e exploração de terminais privativos nos portos brasileiros.

Infra-Estrutura Aeroespacial

A infra-estrutura aeroespacial abrange todo o complexo de instalações e serviços destinados a apoiar as diversas atividades aeronáuticas e espaciais brasileiras. Consoante a Lei das Concessões, cabe apreciar, em especial, dois segmentos da infra-estrutura aeroespacial.

No que se refere à infra-estrutura espacial, a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE) estabelece como objetivo específico a promoção do desenvolvimento de sistemas espaciais, bem como meios, técnicas e infra-estrutura de solo correspondentes. Com efeito, no âmbito da Missão Espacial Completa Brasileira, encontra-se em fase final de implantação o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), situado em uma região privilegiada —coordenadas 02°17'S/44°23'W—, que permite uma vantagem de cerca de 25% no peso da carga útil sobre os lançamentos em Cabo Canaveral.

Os principais fatores que motivaram o Governo a abrir às empresas privadas nacionais e estrangeiras a possibilidade de participar da implantação e operação do CLA são o grande montante de investimentos necessários à conclusão de sua infra-estrutura; os altos custos operacionais e administrativos; e, principalmente, as excelentes oportunidades do mercado de lançamento de foguetes

satelizadores. As empresas poderão participar mediante concessão, de acordo com a legislação vigente, de lançamento de engenhos espaciais, empreendendo a construção da infra-estrutura necessária à instalação e operação de sistemas e equipamentos e da prestação de serviços de apoio, tais como manutenção de instalações, infra-estrutura aeroportuária, transporte aéreo, marítimo e terrestre, hospedagem, turismo e alimentação.

No que se refere à infra-estrutura aeroportuária, o Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece que os aeródromos públicos também podem ser construídos, mantidos e explorados por concessão ou autorização a empresas privadas, mediante autorização e regulamentação da autoridade aeronáutica.

O Ministério da Aeronáutica já vem incentivando a flexibilização da exploração da infra-estrutura aeroportuária, incentivando a empresa privada a compartilhar, por meio de concessões, da administração e exploração de aeroportos e terminais de carga.

TELECOMUNICAÇÕES

Os serviços públicos de telecomunicações são atualmente explorados pelas empresas do Sistema TELEBRÁS, que detém aproximadamente 90% dos terminais em serviço, e por quatro entidades independentes, das quais apenas uma é controlada por capitais privados. A União Federal detém cerca de 24% do capital social da TELEBRÁS e 56% das suas ações com direito a voto; a TELEBRÁS, por seu turno, detém pelo menos 70% do capital social das empresas operadoras estaduais e da EMBRATEL.

O mercado brasileiro pode ser dividido em dois grandes conjuntos, cada um deles dotado de características próprias e requerendo serviços e soluções diferenciadas. O primeiro conjunto é aquele constituído pelas grandes empresas, famílias de alta renda e empresas intensivas em tecnologia, que em pouco difere do que existe nos países mais desenvolvidos e exige os serviços mais modernos prestados internacionalmente. O segundo conjunto congrega as pequenas e micro-empresas, juntamente com a grande maioria da população, e apresenta características observadas também em outros países, mas com aspectos tipicamente brasileiros; esse conjunto demanda essencialmente os serviços básicos de telecomunicações.

A demanda estimada por serviços de telecomunicações exige que o atendimento telefônico individualizado, através de terminais fixos, passe dos 12,4 milhões de acessos em serviço existentes ao final de 1994 para 23 milhões ao final de 1998, dos quais 3 milhões deverão ser adequados ao atendimento de usuários de menor renda. Da mesma forma deverá ser triplicado, no período, o atendimento

rural, passando-se dos 230 mil acessos em serviço em 1994 para 700 mil em 1998.

O atendimento à população através de telefones públicos também deverá ser priorizado, passando-se dos pouco mais de 300 mil aparelhos em serviço em 1994 para 600 mil em 1998.

A telefonia móvel celular deverá ter sua planta grandemente ampliada, de forma que a quantidade de acessos em serviço passe dos pouco mais de 500 mil ao final de 1994 para mais de 6 milhões ao final de 1998.

Para viabilizar essas metas os investimentos globais são estimados em mais de R$ 30 bilhões. Desse total, as empresas do Sistema TELEBRÁS, mantida sua capacidade de investimento demonstrada nos últimos anos, poderão realizar da ordem de 60%. A realização dessas metas significa dobrar, num prazo de apenas quatro anos, a planta de telecomunicações hoje existente, construída ao longo de mais de 20 anos; para que isso seja possível haverá necessidade de aumentar a velocidade de realização dos projetos, o que exigirá maior capacidade de engenharia e principalmente agilidade nos procedimentos de contratação.

Por entender que essa maior velocidade somente poderá ser obtida com o concurso da iniciativa privada, o Governo está propondo ao Congresso Nacional emenda constitucional que permite a exploração de serviços públicos de telecomunicações através de concessões a empresas que atendam aos requisitos fixados conforme a legislação específica recém-aprovada, e não apenas por empresas sob controle acionário estatal. Essa proposta possibilita a entrada do capital privado nas atividades de telecomunicações do País, mantendo, entretanto, o regime de concessão da União, o que garante o controle do Estado sobre o setor.

Longe de ser um fim em si mesma, a flexibilização pretendida é parte de um projeto de redesenho institucional do setor de telecomunicações, onde ao Estado será permitido reduzir seus custos de

expansão e operação dos serviços, ao mesmo tempo em que retomará, com mais força e objetividade, seu papel de poder concedente, regulamentador e fiscalizador.

SANEAMENTO BÁSICO

A implantação de um novo modelo institucional para o setor de saneamento torna-se fundamental para a mobilização de agentes e recursos que tornem possível enfrentar, com eficácia, os problemas de saneamento no Brasil e para abrigar a diversidade e complexidade das demandas e as novas alternativas de oferta.

No presente momento, descortínam-se a descentralização e o envolvimento do capital privado como componentes de um ordenamento institucional moderno para a prestação de serviços locais.

O Brasil tem recorrido, basicamente, a três formas distintas de organização para a prestação de serviços de abastecimento sanitário:

- municípios concedem às Companhias Estaduais de Saneamento Básico a prestação dos serviços, por um prazo que varia de 25 a 50 anos;
- municípios administram seus próprios serviços, de forma autônoma, por meio dos Departamentos de Água e Esgoto, ou similares; e
- municípios administram os serviços por meio de autarquias municipais — os Serviços Autônomos de Água e Esgoto — com assistência técnica e administrativa da Fundação Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Presentemente, as 27 Companhias Estaduais de Saneamento Básico respondem pelo atendimento de aproximadamente 97 milhões de pessoas, ou seja, 78% da população urbana que tem acesso

a um sistema público de abastecimento de água. Para os serviços de esgotos sanitários, esse índice de atendimento é de 64%. A abrangência de atuação dessas companhias compreende 4.753 das 7.327 localidades que dispõem de sistemas de abastecimento de água (64%) e 686 das 1.544 que dispõem de serviços de esgotos (44%).

Os 1.008 municípios autônomos que administram seus próprios serviços de saneamento, atendem a 2.024 das 7.327 localidades que dispõem de sistemas de abastecimento de água (28%) e 583 das 1.544 localidades que dispõem de serviços de esgotos (38%).

Em 1993, o número de municípios operando sistemas de água, com o apoio do Ministério da Saúde, alcançou a 284, cobrindo 625 localidades com água e 185 com esgotos.

São poucas no Brasil as experiências de operação de sistemas de saneamento por companhias privadas. As experiências até aqui verificadas, em nível municipal, têm sido sobretudo de terceirização de parte dos serviços (produção, tratamento, distribuição, entre outras) e não propriamente de operação direta por parte do agente privado, via concessão.

Quanto aos serviços de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, os mesmos vêm tradicionalmente sendo realizados pelos municípios, sendo que as soluções adotadas vão da prestação direta à concessão para o setor privado, passando por terceirizações de etapas do processo. O Brasil conta com aproximadamente 63% do total de seus domicílios atendidos por serviços de coleta de lixo, sendo esse índice de 80% para o caso dos domicílios urbanos.

A atual dimensão econômica do setor saneamento pode ser considerada expressiva, sendo que apenas as 27 companhias estaduais envolvem um contingente de cerca de 110 mil empregos diretos, com um faturamento anual, em 1992, de US$ 3,7 bilhões e uma arrecadação de US$ 2,7 bilhões, o que equivale a 74% do total

faturado, com crescimento nos últimos anos e podendo evoluir ainda mais, se forem adotados procedimentos de natureza operacional e comercial mais rigorosos.

A necessidade total de recursos para eliminar os déficits de atendimento existentes é estimada em US$ 21 bilhões (US$ 6 bilhões para abastecimento de água e US$ 15 bilhões para esgotamento sanitário). O investimento médio anual necessário para atender ao crescimento populacional urbano, para os próximos 15 anos, é de US$ 880 milhões (US$ 390 milhões para abastecimento de água e US$ 490 milhões para esgotamento sanitário).

Dentro das perspectivas para o setor, as prioridades e o direcionamento das ações, hoje, são:

- aumento progressivo da cobertura dos serviços;
- melhoria dos indicadores de desempenho dos prestadores de serviços (índice de perdas, despesa de exploração/receita operacional, número de ligações por empregado etc);
- atuação dos prestadores de serviços em bases empresariais, possibilitando a auto-sustentação financeira dos mesmos e a existência de um ambiente de competitividade entre eles; e
- aperfeiçoamento dos métodos de gerência dos prestadores de serviços de modo a garantir maior autonomia, descentralização e eficiência (técnica, financeira e gerencial) das ações dos mesmos.

No quadro de modernização do setor, a política tarifária destaca-se como elemento central para os prestadores de serviços, como forma de garantir a auto-sustentação e a capacidade de endividamento dos mesmos. Assim, tarifas realistas passam a significar a cobertura dos custos de operação, manutenção e a remuneração dos investimentos a taxas compatíveis com o mercado.

O novo esquema de financiamento a ser adotado para o setor prevê a parceria dos setores público e privado, cujo êxito tem sido comprovado em diversos países.

Por último, os empréstimos externos para o setor, concedidos ao Brasil nos últimos 20 anos pelo BIRD e pelo BID, montam a US$ 4 bilhões, sendo que US$ 2,4 bilhões (60%) foram aprovados a partir de 1990, representando uma média de US$ 480 milhões por ano (27,44% do total de empréstimos concedidos ao País), o que demonstra sua importância.

Caso o setor saneamento mantenha a participação de 27,44% do total emprestado ao País, os investimentos no setor poderão receber do BIRD e do BID em torno de US$ 600 milhões por ano.

TRATAMENTO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NO PAÍS

A Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, modificada pela Lei nº 4.390, de 29 de agosto de 1964, assegura ao capital estrangeiro tratamento jurídico idêntico ao capital nacional sob as mesmas condições e proíbe todas as formas de discriminação não contidas na Lei, determinando, ainda, que tais investimentos devem ser registrados no Banco Central do Brasil.

A emissão do Certificado de Registro representa o reconhecimento oficial do investimento e permite a remessa de rendimentos e o retorno do capital inicialmente investido, a qualquer tempo, sem necessidade de autorização adicional, desde que observadas as legislações societária e tributária e demais normas aplicáveis. Vale ressaltar que não existe qualquer trâmite de autorização prévia para a realização do investimento, devendo o registro ser realizado no prazo máximo de trinta dias a contar do ingresso dos recursos no País, independente do pagamento de qualquer taxa ou emolumento.

O investimento direto estrangeiro pode ser realizado mediante a entrada de recursos no País sob a forma de moeda, bens tangíveis ou mesmo intangíveis, devendo ser destinados a atividades econômicas. Podem ser realizados por meio de filiais de empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no País, da aquisição de participação societária ou subscrição de capital de empresas que já operam no Brasil, ou mesmo por meio da constituição de uma nova sociedade, geralmente sob a forma de sociedade anônima ou sociedade por cotas de responsabilidade limitada.

Os rendimentos auferidos pelas empresas estabelecidas no País e atribuídos a residentes, domiciliados ou com sede no exterior, podem ser reinvestidos na mesma empresa de que procedem ou em outro setor da economia nacional, não se aplicando a tais rendimentos a retenção do imposto de renda na fonte.

O tratamento tributário dispensado às empresas receptoras de capital estrangeiro é o mesmo aplicado às empresas sem participação estrangeira. No entanto, sobre os lucros ou dividendos distribuídos ao investidor estrangeiro incide imposto de renda à alíquota de 15%.

A remessa do ganho de capital, definido como o valor de remessa, em moeda estrangeira, que exceder o montante constante do Certificado de Registro, quando da venda da participação registrada a nacionais, liquidação de empresas ou redução de capital, depende de autorização específica do Banco Central do Brasil e é processada pelo seu valor líquido, deduzindo-se o imposto de renda à alíquota de 25% sobre o valor do ganho.

Com o intuito de evitar a ocorrência de bitributação de renda, o Brasil mantém, até o momento, acordos com diversos países, dentre os quais a Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Coréia, Dinamarca, Equador, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Países Baixos e Suécia.

Como sinal da vontade política e interesse na promoção de novas oportunidades de captação de investimentos estrangeiros, o Governo brasileiro vem conduzindo negociações de Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos com diversos países, além de manter acordo de garantia de investimentos com os Estados Unidos e ser membro da Agência Multilateral de Garantia para Investimentos (MIGA), afiliada ao Banco Mundial.

ANEXO

Emendas Constitucionais e os Setores de Telecomunicações, Gás Canalizado e Mineração

No contexto das propostas de aperfeiçoamento da Constituição Federal, o Executivo submeteu à deliberação do Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1995, algumas emendas ao texto constitucional consideradas necessárias à viabilização da retomada do desenvolvimento econômico e social do País.

A Lei de Concessões poderá tornar-se instrumento ainda mais eficaz na medida em que o texto da Constituição seja aperfeiçoado, flexibilizando a atribuição que hoje se dá à União, de exclusiva exploração dos serviços públicos de telecomunicações, por empresas sob controle acionário estatal, assim como aos Estados, de exploração direta ou de concessão à empresa estatal, com exclusividade de distribuição, dos serviços locais de gás canalizado (inciso XI do art. 21 e § 2º do art. 25). Com isso, o capital privado poderá participar ativamente desses empreendimentos, conferindo maior concorrência à prestação dos respectivos serviços públicos.

Por outro lado, busca-se também eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e o tratamento diferenciado entre elas (inciso IX do art. 170, art. 171 e § 1º do art. 176).

Assim, seriam consideradas brasileiras quaisquer empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil, deixando de haver, por conseguinte, tratamento preferencial a produtos produzidos ou serviços prestados no País por empresas classificadas segundo a origem do capital. No mesmo contexto,

abrem-se oportunidades para pesquisa e lavra de recursos minerais e o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica a toda empresa nacional.

O conjunto dessas propostas de emendas constitucionais mantém o papel do Estado como coordenador, regulador e fiscalizador, abrindo oportunidades para a participação do setor privado em termos compatíveis com a construção de uma economia mais moderna, dinâmica e competitiva.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fernando Henrique Cardoso

SECRETÁRIO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
Ronaldo Mota Sardenberg

ASSESSORIA ESPECIAL
Sergio Silva do Amaral
Tovar da Silva Nunes

EQUIPE TÉCNICA

Coordenadora Técnica
Marília Barros

EQUIPE SAE
Edmundo Fujita
Paulo Cordeiro de A. Pinto
Francisco de Almeida Biato
Sérgio Augusto Corrêa Faria
Renée Vitere P. Maia
Sylvia Maria da Fonseca
Humberto Falcão Martins
Reiner Pungs
Jorge Panazio
Gotardo Machado de Souza Júnior

EQUIPE INTERMINISTERIAL

Ministério da Fazenda
José Cechin

Ministério dos Transportes
Antonio Claudinei Boni

Ministério da Aeronáutica
Eliezer Negri

Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
Getúlio Valverde de Lacerda
Nilton Sacenco

Ministério de Minas e Energia
José Said de Brito

Ministério do Planejamento e Orçamento
Julio Cesar Nogueira
Marco Aurélio Pacheco
Dilma Pena Pereira
Paulo Pitanga do Amparo

Ministério das Comunicações
Antonio Domingos T. Bedran

Banco Central
Antonio Martins da Cunha Filho
Eduardo A. Lima

BNDES
Clarissa Lins

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Comunicação Social
Subsecretaria de Imprensa e Divulgação

Apoio Institucional
Assessoria Especial da Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República

ESTA OBRA FOI FORMATADA
E IMPRESSA PELA
IMPRENSA NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1995, COM UMA TIRAGEM
DE 2.000 EXEMPLARES

BRASIL
GOVERNO FEDERAL