

# Revisão de Concessão é melhor com Competição

Leonardo Rezende<sup>1</sup>

A recente decisão do TCU de permitir a revogação da decisão de relimitar a concessão do aeroporto do Galeão mereceu reportagem de capa no Valor em 3 de agosto e mostra que estamos entrando numa era de negociações para revisar ou estender contratos de concessão em diversos setores. Para citar dois outros exemplos recentes, o Ministério de Minas e Energia conduziu recentemente uma consulta pública para estender os contratos de concessão de 20 distribuidoras, querendo rever os termos para buscar capturar o excedente econômico dessas empresas; e, num movimento similar, o Ministério dos Transportes tem buscado rever os termos das concessões das três principais ferrovias, pouco tempo após elas terem suas concessões renovadas, segundo reportagem no Valor em 7 de agosto; um exemplo de revisão depois da extensão!

Essa onda de revisões vem em resposta às sequelas econômicas da pandemia: perdas inesperadas de demanda, combinada em alguns casos combinados com problemas de desenho no contrato original, levaram a situações economicamente muito difíceis para diversas concessões, como no caso do Galeão.

Como economista, não escrevi esse artigo para debater os aspectos jurídicos dessas revisões contratuais--se por exemplo uma adesão irrevogável pode de fato ser revogada, como decidiu o TCU. Mas me parece apropriado lembrar o que economistas têm a dizer sobre os incentivos e desincentivos gerados pela forma como essas renegociações são feitas. Em particular, quero lembrar algo que não deveria ser novidade: que competição, aqui na forma de relimitação, é um poderoso instrumento à disposição do poder público. Relimitar uma concessão não é necessariamente uma boa ideia. Mas negociar apenas com o incumbente é uma ideia bem pior.

Renegociações frequentes podem gerar desincentivos graves. A concessionária pode ser desincentivada a fazer investimentos de longo prazo, que podem colocá-la numa posição de negociação vulnerável a médio prazo, efeito conhecido na literatura econômica como problema de *hold up*. Regras fixas num horizonte razoável são necessárias também para evitar o efeito catraca, que é o desincentivo que ocorre quando a concessionária prevê que todos os seus ganhos de produtividade serão extraídos na próxima renegociação. Por isso faz todo sentido firmar contratos de longo prazo com regras fixas, para expor a concessionária integralmente aos ganhos e prejuízos que venham a ocorrer naquele mercado.

Em certas situações, no entanto, rever as regras pode precisar ser necessário, como parece ser o caso do Galeão. O insucesso da concessão é visível para qualquer passageiro: um terminal novo e vazio ao lado de um terminal em ruínas. Se deve tanto a erros dramáticos de previsão ---previa-se no edital que a demanda hoje do aeroporto seria mais do que o dobro do que o fluxo total de passageiros no Rio de Janeiro de fato é--- como também a um desenho desastrado de concessão, que permitiu que a sócia empreiteira da concessão realizasse as obras do aeroporto dividindo as despesas com a Infraero.

Mas, uma vez acordado mudar os termos do contrato, como fazê-lo? Como estabelecer um novo preço de outorga, por exemplo? Como garantir o equilíbrio econômico-financeiro da nova concessão com o mínimo de perdas para o poder concedente e eficiência para os usuários? Esse de fato é um

---

<sup>1</sup> Professor, Cátedra Dionísio Dias Carneiro de Organização Industrial do Departamento de Economia da PUC-Rio.

problema difícil, mas é essencialmente o *mesmo* problema que o poder concedente tinha no momento da concessão original. E a solução é a mesma, aquela dada pela lei: realizar uma licitação.

Usar competição aqui busca satisfazer importantes princípios da administração pública --- impessoalidade, isonomia--- mas tem também propriedades econômicas desejáveis: uma licitação feita corretamente leva à seleção do concessionário mais eficiente, que tem a capacidade de prestar o serviço da forma economicamente mais vantajosa para os usuários e para o próprio governo. E, apesar da burocracia envolvida, a licitação é a forma mais simples de chegar a um bom contrato: uma negociação bilateral com apenas um fornecedor só é mais simples se o agente público não está preocupado em obter os melhores termos na negociação.

Isso vale também para extensões. No caso das distribuidoras de energia, por exemplo, o que seria mais simples: negociar os vinte contratos de extensão, com o regulador inventando uma forma de avaliar o quanto cada empresa lucrará, ou simplesmente refazer os leilões de concessão? Mais simples e mais eficiente a segunda alternativa: na pior das hipóteses, a competição vai obrigar as concessionárias atuais a transferir os ganhos obtidos para seus lances, atingindo a intenção da consulta pública. Mas os ganhos para a sociedade podem ser ainda maiores, porque a licitação vai permitir a entrada de novas empresas, que podem ser mais eficientes que as atuais.

A mesma comparação se aplica no caso de uma devolução de concessão. Se a ANAC negociar uma redução do preço devido da outorga, como encontrar--- e justificar ---o novo valor? Seria muito mais simples relimitar, com o novo valor sendo estabelecido em leilão.

Não estou argumentando aqui que a relimitação precisa ser feita da mesma forma que antes. A experiência do Galeão evidencia problemas graves no desenho daquela concessão. O ideal teria sido que o vencedor fosse chamado a pagar a outorga antes de assumi-la, e que fosse integralmente responsável pelas receitas e despesas do negócio, para garantir que os investimentos feitos sejam aqueles que são de fato lucrativos. No caso do Galeão, 49% do negócio foi mantido pela Infraero. As obras de expansão do aeroporto geraram uma receita para a Odebrecht, a principal sócia na concessão original, que foi muito maior do o montante que precisou pagar como a acionista. Isso gerou um incentivo para realização de obras mesmo sem demanda. Além disso, permitiu-se que os pagamentos do preço extremamente alto oferecido na licitação original se distribuíssem no tempo: depois de 10 anos de concessão, ainda falta à concessionária pagar 17 dos 19 bilhões prometidos no dia do leilão. Se as regras exigissem pagamento imediato, a concessionária teria prometido pagar menos --- mas teria pagado.