

**CONTABILIDADE REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA ATIVA NA
EXPLORAÇÃO DE RODOVIAS: UM PANORAMA BRASIL - ITÁLIA****Tatiane Gomes Silva***Universidade Federal do Rio de Janeiro***Donato Agnellini***Universidade Federal do Rio de Janeiro***Adriano Rodrigues***Universidade Federal do Rio de Janeiro***Claudia Ferreira da Cruz***Universidade Federal do Rio de Janeiro***RESUMO**

A conexão entre localidades é um item essencial para o desenvolvimento econômico e fator estratégico para a logística em qualquer país. Entre as diversas formas de estruturação da malha de transportes, o presente estudo aborda a exploração da infraestrutura rodoviária no Brasil e na Itália no âmbito de parcerias entre os setores público e privado, explorando as diferenças e similaridades entre os países, com foco na divulgação de informações sobre as concessões (transparência ativa) e a utilização de Contabilidade Regulatória como mecanismo de acompanhamento dos contratos e de atuação sobre os valores de pedágio. O estudo exploratório foi baseado em coleta de dados e identificou que os marcos de transparência italianos são mais recentes que os brasileiros. Apesar disso, houve destaque para a divulgação dos resultados da concessão por empresas italianas, situação não observada no Brasil. Em outro aspecto, há diferença na opção adotada para o acompanhamento e controle do valor de pedágio, pois o modelo italiano simplifica a atividade com a adoção do *price cap*, ao passo que a regulação brasileira privilegia o acompanhamento por meio da Contabilidade Regulatória. Apesar de resultados favoráveis, registra-se algo preocupante: é necessário aprimorar a transparência das informações ao usuário, a partir da estruturação de informações básicas padronizadas que devem ser divulgadas sobre todas as concessões.

Palavras-Chave: Rodovias. Transparência. Contabilidade Regulatória. Brasil. Itália.

1. INTRODUÇÃO

A conexão entre localidades é um item essencial para o desenvolvimento econômico e fator estratégico para a logística em qualquer país. Há diversas formas de estruturação da malha de transportes para o fluxo de pessoas e de mercadorias, seja por via aérea, marítima, ferroviária ou rodoviária. O presente estudo se concentra na importância das rodovias em sua exploração por parcerias público-privadas tendo o Brasil e a Itália como objetos de análise.

O Brasil é um país de dimensão continental com 8.515.767,049 km². O transporte rodoviário representa um modal de significativa importância, com 1.720.700 km de rodovias, das quais 213.453 km (12,4%) são pavimentadas e 1.349.939 km (78,5%) não são pavimentadas, sendo o transporte rodoviário responsável por mais de 61% da movimentação de mercadorias e por 95% da de passageiros no país, de acordo com a Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2018).

A Itália, por outro lado, é um país de menor dimensão, com 301.338 km², tendo infraestrutura rodoviária de 837.493 km de estradas públicas (estradas estaduais, regionais, provinciais, municipais), das quais 5.886 km de rodovias sob concessão, que desempenham um papel fundamental no país, com um total de 83,065 milhões de veículos leves e pesados

circulados apenas nas rodovias pedagiadas em 2017, conforme divulgação do Ministero delle Infrastrutture e dei Transporti (MIT, 2017).

Embora sejam países com dimensões territoriais significativamente diferentes, os dois apresentam o transporte rodoviário em posição de destaque. Nos dois casos, inclusive, houve opção governamental por atração da iniciativa privada para a exploração de parte da infraestrutura rodoviária, em função da escassez de recursos governamentais para a atividade e a necessidade de redução de gastos públicos.

O Índice Global de Competitividade 2017-2018 do World Economic Forum (Schwab, 2017) avaliou 137 países em aspectos econômicos. O Brasil ficou na 80ª posição (com 4,13 pontos), sendo o 73º em infraestrutura (4,11 pontos) e o 92º em desenvolvimento do mercado financeiro (3,70 pontos). A Itália teve melhor desempenho geral, com a 43ª posição (com 4,54 pontos), sendo o 27º em infraestrutura (5,37 pontos) e o 126º em desenvolvimento do mercado financeiro (3,05 pontos). Especificamente em relação à qualidade das rodovias, a Itália obteve o 43º lugar enquanto o Brasil teve a 103ª posição.

A atividade de concessão de rodovias, nos dois países, é acompanhada de atividade regulatória. A regulação é utilizada para equilibrar interesses diversos de múltiplos stakeholders e tem como ponto sensível o acompanhamento da execução contratual para atingir o objetivo de adequada prestação de serviço aos usuários, inclusive no tocante às alterações no valor da tarifa de pedágio, fator que tem na Contabilidade Regulatória um importante auxílio para a avaliação e tomada de decisão em modelos de parceria que possuam o custo da empresa concessionária como fator para avaliação de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Por outro lado, a disponibilidade de informações é destacada como um fator importante na governança de parcerias entre os setores público e privado, conforme destacado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2017). Conforme Da Silvera e Borges (2003), uma condição para a PPP é a transparência, não só do objetivo final do contrato, como das metas a serem observadas e das condições em que serão medidas.

Assim, ao identificar características convergentes e divergentes entre os países em uma observação macro, tem-se a expectativa que a análise comparativa resulte identificação de oportunidades de melhoria em ambos, propondo-se a seguinte questão de pesquisa: Quais são as similaridades e as diferenças existentes em relação à transparência ativa e à Contabilidade regulatória em parcerias público privadas para exploração de infraestrutura rodoviária quando comparamos Brasil e Itália?

O estudo é inovador na abordagem comparativa entre os países, não tendo sido identificados projetos anteriores com a abordagem temática proposta.

Para o desenvolvimento, tem início com a abordagem metodológica, seguindo-se da apresentação de informações sobre os sistemas rodoviários brasileiro e italiano; e informações sobre o marco regulatório de parcerias entre a Administração Pública e o setor privado, com ênfase na transparência e seu papel como requisito para accountability. Na sequência, trata-se da importância da Contabilidade Regulatória e sua utilização como mecanismo para auxílio na tomada de decisão sobre o preço de pedágio. Por fim, são observados os resultados da coleta de dados de cada país e é apresentado quadro comparativo entre os países, seguindo-se das considerações finais.

2. ABORDAGEM METODOLÓGICA

O presente estudo exploratório buscou identificar o ambiente da realização de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada para a exploração de infraestrutura rodoviária no Brasil e na Itália, verificou a utilização de Contabilidade Regulatória e as práticas de transparência adotadas pelos países.

A análise qualitativa e descritiva foi realizada a partir de coleta de dados, no período de 15/06 a 05/07/2019. O levantamento de informações abordou o marco regulatório, o histórico

de concessões, a identificação das parcerias vigentes e a verificação das informações disponíveis em transparência ativa, considerando a divulgação de informações básicas pelo ministério supervisor, a agência reguladora e as empresas concessionárias em cada país, como: a existência de página na internet, a divulgação dos contratos, valor do pedágio atual e histórico, além de informação sobre o andamento das obras, a apresentação de resultados e a disponibilidade de demonstrações contábeis.

A partir dos resultados, realizamos uma comparação entre as informações disponíveis nos países, de forma a observar as oportunidades de melhoria nos países, com ênfase na transparência observada e a utilização da contabilidade como ferramenta auxiliar para acompanhamento da execução dos contratos para exploração de infraestrutura rodoviária.

Convém destacar que, no Brasil, as concessões de infraestrutura rodoviária podem ser feitas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Houve opção, no entanto, para a avaliação das rodovias federais, considerando o impacto mais amplo na concessão dessas rodovias por abranger trechos em diferentes estados e cidades, envolvendo o transporte de pessoas e mercadorias por trechos maiores, ao mesmo tempo que possui um dos menores trechos¹ concedidos no país, o que resulta em uma diversidade de desafios para estabelecer parâmetros contratuais diante de características tão diversas e uma multiplicidade de usuários, características e cultura.

3. SISTEMA RODOVIÁRIO

Conhecer o sistema rodoviário dos países é peça fundamental para a análise a se realizar. Assim, passa-se ao breve histórico do início do projeto rodoviário dos países e da atuação do setor público em conjunto com o setor privado.

3.1 Rodovias Federais Brasileiras

Conforme Sanches e Cardoso (2017), atribui-se ao Presidente Washington Luis o início da política pública em rodovias no Brasil, sucedendo o auge das ferrovias no século XIX. Ele indicava que governar seria mais do que povoar, envolvia abrir estradas, pois não se povoa sem abrir estradas. Sua gestão teve, entre os destaques, a construção de rodovias, entre as quais a Rio-Petrópolis, considerada um marco na engenharia civil brasileira e inaugurada, assim como a Rio-São Paulo, em agosto de 1928. A partir dele, praticamente todos os presidentes que o sucederam implementaram modelos de expansão das rodovias como elemento indissociável da integração nacional e do desenvolvimento econômico e social.

No entanto, a visão de rodovias como elemento propulsor de desenvolvimento perdeu força, passando-se a “projetos modelados em função de localidades que economicamente foram bem-sucedidas e demonstram uma sustentabilidade financeira para sua viabilização” (Sanches e Cardoso, 2017, p. 173), situação que o governo brasileiro buscou corrigir na segunda etapa de concessões, iniciada em 2007, que teve a concessão do primeiro trecho na região nordeste do país.

Campos Neto, Moreira e Mota (2018) indicam que, no Brasil, a exemplo de vários outros países, a concessão da infraestrutura rodoviária foi motivada pela acentuada escassez de recursos públicos, que levou a uma crescente deterioração da qualidade das rodovias, exigindo vultosos investimentos para recuperação, manutenção, operação e ampliação da malha. Nesse

¹ O maior trecho de concessão é de 1.176,50 Km, envolvendo os estados de Minas Gerais, Goiás e o Distrito Federal, abrangendo 47 municípios, estando sob administração da CONCEBRA em decorrência de contrato assinado em 31 de janeiro de 2014, por 30 anos. O menor trecho corresponde aos 13,2 Km da Ponte Rio-Niterói, ligação entre a capital e a cidade de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro. Foi a primeira concessão realizada, com contrato assinado em 29/12/1994, por 20 anos, tendo início da operação em 01/06/1995 e cobrança de pedágio iniciada em 01/08/1996. Este contrato encerrou e o novo contrato foi celebrado com a Ecoponte, em 18/05/2015, com início da operação em 01/06/2015, por 30 anos, na 3ª Etapa de Concessões.

quadro, as parcerias entre os setores público e privado ganharam força. Os recursos da livre iniciativa passaram a ser cotejados como alternativa a essa crise. A partir de 1995, a atração desses recursos ocorreu por meio de concessões.

De acordo com informações da ANTT (2019), o início do Programa de Concessões ocorreu em 1993, com a realização das concessões em quatro etapas até o presente. A primeira etapa teve início em 1994, com a concessão da Ponte Rio-Niterói para exploração pela iniciativa privada. Em 1995 há expansão do programa com a concessão de mais quatro rodovias. Em 1996, a Lei nº 9.277, de maio de 1996 (denominada Lei das Delegações), criou a possibilidade de Estados, Municípios e o Distrito Federal solicitarem a delegação de trechos de rodovias federais para incluí-los em seus Programas de Concessão de Rodovias, dando início a concessão de rodovias por estados, a exemplo do Rio Grande do Sul. Em 2000, há uma revisão na política de concessões face às dificuldades para implementação dos programas estaduais.

Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), agência reguladora com atribuição de elaborar e editar normas e regulamentos, fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, entre outras atividades.

Em 2005, a ANTT assume a condução dos estudos necessários para a licitação de concessões de rodovias federais, até então realizados pelo Ministério dos Transportes, e em 2007 tem início a segunda etapa de concessões, com 7 lotes de rodovias concedidos.

Em 2013, teve início a terceira etapa de concessões, com assinatura de dois contratos, tendo mais cinco celebrados em 2014 e finalizando com a nova concessão da Ponte Rio-Niterói, em 2015.

Em 2016, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. A Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) se junta à ANTT com a missão de executar as atividades previstas.

O ano de 2017 tem a publicação da Lei nº 13.448 sobre prorrogação e relicitação de contratos e, em 2018, tem início a quarta etapa de concessões, com a assinatura de contrato para a Rodovia de Integração do Sul (trechos das rodovias BR-101/290/386/448/RS), com importantes avanços no modelo regulatório para o preenchimento de diversas lacunas, oferta de novos instrumentos para que os contratos sejam mais rigorosos mas, ao mesmo tempo, suficientemente dinâmicos para atender às mudanças que ocorrem ao longo dos 30 anos de concessão.

Ao final do primeiro semestre de 2019, há 20 contratos de concessão de rodovias federais vigentes sob supervisão da ANTT, totalizando aproximadamente 9.697 km e há sinalização governamental no sentido de expandir a malha rodoviária concedida, com vários trechos em estudo e com previsão para lançamento de novos editais de licitação (Brasil, 2019).

3.2 Rodovias Italianas

A Itália foi um dos países pioneiros no desenvolvimento de um sistema rodoviário. A inauguração da primeira estrada de alta velocidade foi em 1924, ligando Milão a Varese, que mais tarde se tornou parte da Autostrada dei Laghi. Esta foi a primeira rodovia com pedágio do mundo e tinha o objetivo de oferecer uma conexão rápida entre as cidades. Foi o Ministério de Obras Públicas que atuou para a concessão com o objetivo de atrair parceiros privados para a atividade de construção e operação de rodovias, tendo como base empresas criadas pelo Estado para supervisionar a atividade.

Em 1928, a Azienda Autonoma Statale della Strada (AASS) foi criada pelo Estado, com a tarefa de gerenciar estradas em um total de 20.622 km.

Em 1933, foi criado o Istituto per la Ricostruzione Industriali (IRI), órgão público inicialmente destinado a lidar com a grave crise bancária e industrial da economia italiana

naquele período, tendo a tarefa de resolver o problema da consolidação bancária e, ao mesmo tempo, reorganizar as participações nas empresas mantidas pelos bancos.

Após a Segunda Guerra, em substituição à AASS, foi criada a Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS), em 1946. Com o passar do tempo, essa empresa iniciou a construção e o gerenciamento de várias outras rotas e começou a administrar alguns trechos em que as concessionárias estavam em dificuldades financeiras.

Em 1950, a empresa pública Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA foi criada pelo IRI com o objetivo de participar, juntamente com outros grandes grupos industriais, na reconstrução pós-guerra da Itália e com a Lei nº 729, de 24 de julho de 1961 (Lei Zaccagnini), se tornou encarregada de todas as rodovias anteriormente geridas pelo Estado através do antigo AASS, atual ANAS.

Este modelo continuou por anos com rotas gerenciadas e/ou construídas por proprietários privados em concessão e rotas gerenciadas e/ou construídas pelo Estado. A grande mudança ocorreu no final dos anos 1990 quando o Estado italiano iniciou uma política de forte privatização que levou à liquidação do Instituto per la Ricostruzione Industriali (IRI) e, consequentemente, também das suas controladas.

Entre as empresas sob controle do IRI, estava a Autostrade Concessioni e Costruzioni Spa, que teve ações negociadas em Bolsa a partir de 1987 e, em 1999, foi privatizada. Um consórcio de empresários italianos adquiriu 30% da empresa à época e, em janeiro de 2003, assumiu o controle totalitário tendo cerca de 88% do capital social e mudou o nome da sociedade em “Autostrade per l’Italia”.

Ao final do primeiro semestre de 2019, a rede rodoviária italiana inclui 5.886 km (dos quais o 49% gerenciado da “Autostrade per l’Italia”) e é administrada por 22 empresas privadas com 25 contratos de concessão, regulados por acordos especiais.

4. SISTEMA RODOVIÁRIO

Marco regulatório é “um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública” (Wolffenbüttel, 2006).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2017) destaca que é possível implementar parcerias público privadas de uma só vez, sem qualquer estrutura legal e institucional específica, no entanto, a maioria de países com programas de PPP bem-sucedidos construiu um marco regulatório, ajustando suas estruturas normativas às necessidades. O marco regulatório consiste em políticas, procedimentos, instituições e regras que, em conjunto, definem como as PPPs serão identificadas, avaliadas, selecionadas, priorizadas, orçadas, supridas, monitoradas e contabilizadas, além de definir quem será responsável por essas tarefas.

O estabelecimento de uma estrutura de PPP comunica o compromisso do governo com as PPPs e promove a eficiência na governança do programa de PPP – isto é, promove a accountability, a transparência e a integridade (OECD, 2017, p. 57).

O Guia para a Promoção da Boa Governança nas PPPs da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE, 2008) destaca a necessidade de boa governança em PPPs, considerando que os interesses das partes interessadas nem sempre são totalmente levados em conta no desenvolvimento de projetos de PPP, e apresenta seis princípios fundamentais amplamente aceitos, que auxiliam para o objetivo de boa governança nas parcerias, conforme disposto a seguir.

Participação

- Grau de envolvimento de todas as partes interessadas.

Decency

- Grau em que a formação e administração das regras é realizada sem prejudicar ou causar injustiça às pessoas.

Transparência

- Grau de clareza e abertura com que as decisões são tomadas.

Accountability

- Até que ponto os atores políticos são responsáveis perante a sociedade pelo que dizem e fazem.

Fairness

- Grau em que as regras se aplicam igualmente a todos na sociedade.

Eficiência

- A medida em que recursos humanos e financeiros limitados são aplicados sem desperdício, atraso ou corrupção ou sem prejudicar as gerações futuras.

Figura 1. **Princípios Fundamentais para a Boa Governança em Parcerias Público-Privadas**

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do item 2.1 do Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships (United Nations, 2008, p. 13).

Nesse sentido, o quadro a seguir apresenta o marco regulatório existente no Brasil e na Itália, de forma a identificar a estrutura básica definida pelos governos para a estabilidade do ambiente de negócios para a realização de parcerias entre os setores público e privado, destacando-se marcos relativos à infraestrutura rodoviária.

Brasil	Itália
<p>- Constituição Federal de 1988 Possibilita a realização de concessão ou permissão de serviços públicos, sempre através de licitação.</p> <p>- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 Conhecida como Lei de Concessões, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto na CF/88, e prevê serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários e modicidade das tarifas.</p> <p>- Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Indica serviços e obras públicas de competência da União sujeitos a concessão ou permissão.</p> <p>- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 Institui normas para licitações e contratos na Administração Pública. Reforça que concessões e permissões devem ser precedidas de licitação.</p> <p>- Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 Cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).</p> <p>- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro 2004 Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Apresenta a PPP, um avanço</p>	<p>- Decreto Legislativo nº 163 do 2006 Estabelece a base legal em que se baseiam a maioria das concessões atuais. Reúne pela primeira vez num texto único as disposições da legislação comunitária e nacional em matéria de concessões, aplicando as diretivas CE 17 e 18 de 2004. Isso previa um regulamento diferente para concessões de serviços de iniciativa e concessões de obras públicas.</p> <p>- Decreto-Lei nº 201, de 6 de dezembro de 2011 Estabelece o nascimento da autoridade de transporte (ART) especificando suas funções e poderes.</p> <p>- Decreto Legislativo nº 33, de 14 de março de 2013 Define o código de transparência que estabelece as obrigações e deveres em matéria de transparência pelas administrações públicas e as concessionárias</p> <p>- Diretivas europeias 23, 24, 25 do 2014. Regulamenta os procedimentos de adjudicação de contratos de concessão, concursos públicos e procedimentos de contratação de entidades fornecedoras dos setores especiais de água, energia, transportes e serviços postais, bem como a reorganização da regulamentação em vigor sobre o tema de contratos públicos relativos a obras, serviços e fornecimentos.</p>

Brasil	Itália
<p>em relação à concessão tradicional, ampliando as possibilidades de parcerias com o setor privado, inclusive com a modalidade patrocinada.</p> <p>- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 Conhecida como Lei de Acesso à Informação, estabelece a transparência como regra, sendo o sigilo uma exceção. Deve haver divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações. As informações devem ser divulgadas e aquilo que não estiver disponível pode ser solicitado por qualquer interessado.</p> <p>- Lei nº 13.673/2018, de 5 de junho de 2018 Torna obrigatória a divulgação de tabela com a evolução do valor da tarifa e do preço praticados pelas concessionárias e prestadoras de serviços públicos.</p>	<p>- Decreto Legislativo nº 50, de 18 abril de 2016 Em aplicação das diretivas europeias 23, 24, 25 do 2014 recante o novo código de contratos públicos. Reúne em uma única disciplina orgânica concessões de serviços de iniciativa e concessões de obras públicas. Estabelece os requisitos que os operadores econômicos, sujeitos privados ou públicos que participam em concursos devem ter e os procedimentos competitivos e não competitivos que devem ser seguidos para adjudicar contratos públicos, conforme Clarich, 2016.</p> <p>- Decreto Legislativo nº 56, de 18 abril 2017 Corrige o Decreto Legislativo nº 50, de 18 de abril 2016 seguindo as indicações do Conselho de Estado, órgão constitucional da República Italiana, sobre: a eliminação de erros de impressão e erros materiais; a coordenação "externa" do Código com outras leis em vigor; a eliminação de erros na transposição de diretivas europeias e aplicação da lei delegada; o remédio para as dificuldades surgidas na primeira aplicação dos novos institutos.</p>

Quadro 1. Marco Regulatório Existente no Brasil e na Itália

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além da legislação sobre a realização de parcerias público-privadas, os dois países fortaleceram o arcabouço normativo em relação à corrupção. Na Itália, em 2012, foi criada a Autoridade Nacional Anticorrupção (Lei nº 190, de 2012 e Lei nº 114 de 2014), com a função de prevenção da corrupção dentro da administração pública italiana, em empresas controladas e controladas pela administração pública, também através da implementação da transparência em todos os aspectos de gestão, bem como através da atividade de supervisão no contexto de contratos públicos e, em qualquer caso, em todos os setores da administração pública que possam potencialmente desenvolver fenômenos de corrupção.

No Brasil, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) representa importante avanço ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, tendo a Controladoria-Geral da União (CGU) como responsável por grande parte dos procedimentos como instauração e julgamento de processos administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência, além de ser o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, e com atuação sobre as agências reguladoras no país por meio de auditorias, não afastada a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU).

Considerando a possibilidade de concessão não só no âmbito federal, mas também por estados, Distrito Federal e municípios, convém destacar que o marco legal indicado no quadro constitui regra geral com aplicação por todos os entes federativos, à exceção da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, por tratar da atuação do ANTT e do DNIT, órgãos federais, ao passo que as demais unidades federativas terão sua própria estrutura de regulação.

Foi possível observar, a partir do marco regulatório, que os dois países criaram agências reguladoras. No Brasil, a ANTT foi criada em 2001, herdando alguns contratos de concessão já firmados e passando a atuar no planejamento e na concessão de outros trechos rodoviários, fiscalizando também os contratos anteriores à sua criação. De acordo com a ANTT (2019), o valor do pedágio pode ser reajustado anualmente para recomposição da inflação, inclusão de novos investimentos ou ajustes nas obrigações contratuais. Há, ainda, possibilidade de revisões

ordinárias – em caso de investimentos não previstos, mas solicitados pela Agência – e extraordinárias – solicitados para atender necessidades urgentes. Os valores são previamente verificados e autorizados pela Agência Reguladora de forma a possibilitar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão mantendo o nível e a continuidade de serviços. Para as alterações, é necessária a autorização prévia da ANTT.

Na Itália, a ART foi criada 10 anos depois da agência reguladora brasileira, para aumentar a transparência em todo os setores de transportes. As suas funções aumentaram ainda mais com o Decreto Legislativo nº 56, de 18 de abril de 2017, que lhe atribui competência para atuar sobre as concessões antigas e não apenas nas novas, além de atuar sobre mecanismo de revisão de tarifas segundo o qual um aumento nos lucros acima do limiar estabelecido pelo indicador de produtividade x resulta em uma redução nas tarifas para os consumidores.

Convém destacar a previsão normativa de transparência no marco regulatório brasileiro e no italiano aplica-se à relação com parceiros privados para concessões em geral, não se restringindo à infraestrutura rodoviária.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação ampliou o horizonte para o acesso à informação, com a possibilidade de requisição de informações junto a órgãos públicos, como a ANTT, mas não há aplicação às empresas concessionárias. A Lei nº 13.673/2018, de 5 de junho de 2018, por sua vez, busca transparência sobre o valor das tarifas ao tornar obrigatória a divulgação dessa informação por empresas concessionárias, porém limitada aos últimos 5 anos, o que não vem sendo observado por mais da metade das empresas concessionárias de rodovias federais, como verificado por Silva e Cruz (2019).

Em relação à transparência, na Itália, é necessário sublinhar que o Decreto Legislativo nº 33 do 2013 estabelece: “Entende-se por transparência a acessibilidade total das informações relativas à organização e atividade das administrações públicas, a fim de favorecer formas generalizadas de controle sobre a busca de funções institucionais e o uso de recursos públicos”. Desta forma, o conceito de transparência é expandido em comparação com antes (a Lei nº 241 do 1990 estabeleceu a transparência como uma ferramenta para proteger o indivíduo) considerando-o como uma série de notícias que devem necessariamente ser publicadas e para as quais a nova instituição de acesso cívico é criada. Para isso é obrigatório por lei uma seção em cada página institucional que contém as informações solicitadas de cada entidade. Os principais instrumentos através dos quais as empresas concessionárias cumprem a tarefa de transparência são: a publicação de demonstrações financeiras, informações gerais sobre a empresa e a carta de serviços (que inclui todas as informações relativas à segurança, fiscalização da velocidade, a gestão de estradas, os serviços presentes nas áreas de Serviço, ambiente e todos os outros tópicos relacionados com o serviço de autoestradas).

Compreende-se, ainda, a transparência dos atos relacionados às parcerias público-privadas como um elemento para demonstrar a eficiência, viabilizar a participação e a existência de *accountability*, que requer *answerability* (informação e justificação) e *enforcement* (possibilidade de sanções e perda de poder), conforme disposto por Schedler (1999).

Conhecido o marco regulatório, confirmada a previsão normativa de transparência e estabelecida a sua importância como um elemento para haver *accountability*, passa-se à atuação regulatória em relação aos valores de pedágio praticados pelas empresas concessionárias, considerando o ônus ao usuário para a utilização do serviço e à sociedade em geral, em função do custo de transporte.

5. REGULAÇÃO DE PREÇOS, CONTABILIDADE REGULATÓRIA E *PRICE CAP*

De acordo com Silva (2007), a teoria econômica indica que a não-interferência do Estado e a plena liberdade de vendedores e compradores no mercado, leva ao máximo de racionalidade no uso dos recursos; à máxima eficiência dos processos produtivos; ao ponto em que é máxima a satisfação dos consumidores; e, como decorrência destes três, a situação de

máximo de bem-estar social. No entanto, no caso de serviços com características que afastam o mercado da concorrência perfeita, e há neles ativos especiais e específicos, assim como em monopólios naturais, a dinâmica de mercados, por si só, não leva à “maximização do bem-estar social”, havendo a necessidade de um fator externo, isto é, de regulação, de forma a promover um resultado que se aproxime daqueles previstos no modelo da concorrência perfeita.

A “regulação de preços” é o nome dado aos esforços governamentais de administrar os preços naqueles mercados em que esta prática se tornou atribuição de um ente de governo, ou de um ente estatal distinto do governo, como as agências reguladoras (Silva, 2007, p. 13).

Conforme disposto por Guimarães (2003), uma indústria é caracterizada como um monopólio natural quando o suprimento do mercado, através da produção de uma única firma, permite minimizar o custo do bem ou serviço produzido. A constatação de que uma indústria apresenta tais características implica um desafio para a política pública: preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça, efetivamente, seu poder monopólico. Esse desafio tem sido, tradicionalmente, enfrentado através da intervenção direta do Estado em tais indústrias, seja pela constituição de empresa estatal que assume o papel de monopolista, seja pela implementação de mecanismos de regulação econômica.

A exploração de infraestrutura rodoviária constitui monopólio natural. Ao realizar a concessão para exploração pela iniciativa privada, os governos brasileiro e italiano adotaram medidas para limitação dos preços de pedágio, no exercício da atividade de mediação de interesses divergentes dos diversos stakeholders.

Entre as ferramentas utilizadas para auxílio à tomada de decisão sobre alterações no valor do pedágio está a Contabilidade Regulatória. De acordo com Rehbein e Gonçalves (2008) e França, Soares e Alves (2016), a Contabilidade Regulatória auxilia no controle das atividades delegadas pelo poder concedente, reduzindo a assimetria entre regulado e regulador.

A regulação estabelece normas e orientações para o tratamento de ocorrências comuns no segmento regulado e, assim, busca padronizar a forma de tratamento para fatos similares, além de possibilitar a obtenção de informações que não seriam naturalmente produzidas pelo registro contábil habitual. Assim, a Contabilidade Regulatória se torna um instrumento para o regulador realizar o acompanhamento das empresas concessionárias e padronizar o tratamento de questões importantes para o segmento.

A Agência Reguladora brasileira se utiliza da Contabilidade Regulatória como instrumento para a sua atividade de regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, considerando que os contratos de concessão são naturalmente incompletos, pois não há possibilidade de prever tudo que pode acontecer no longo prazo, e a atribuição legal da ANTT de preservar o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

Houve a publicação e revisão de Manuais de Contabilidade específicos por segmento, diferenciando a atividade rodoviária da ferroviária. Além disso, há um Manual de Fiscalização de Sustentabilidade Econômico-Financeira, em que lista as empresas concessionárias e os itens a serem verificados. Embora haja a utilização da Contabilidade como ferramenta de regulação, com previsão de fiscalização no tema, não há divulgação dos resultados da atuação da Agência em relação à sustentabilidade econômico-financeira das empresas.

Na Itália, a Contabilidade Regulatória não é tida como ferramenta importante para a atuação sobre os preços, que possuem o parâmetro definido pelo modelo price cap. Conforme explicado por Loube (1995), a estrutura de regulação price cap (preço máximo) inclui uma fórmula de limite de preço (incluindo medidas de inflação, uma compensação de produtividade, fatores exógenos), índices de limite de preço, índices de preços reais e cestas de serviços. A fórmula determina a alteração média permitida nas taxas reguladas. As tarifas podem aumentar

de acordo com a medida de inflação e diminuir com a compensação de produtividade. Os planos de preços variam de acordo com as medidas de inflação e a compensação de produtividade incluída na fórmula.

Assim, a estrutura econômico-financeira da empresa concessionária não é um fator relevante para avaliações relativas ao valor do pedágio nas concessões de infraestrutura rodoviária italianas.

A diferença entre os modelos de monitoramento não significa que um seja melhor que o outro. Como disposto por Mattos (2007), há hoje uma miríade de possibilidades para a tarifação de infraestrutura. Como em quase tudo na vida, não há uma fórmula única para todos os casos e países, sendo que para cada circunstância deverá ser buscado um modelo específico para suas peculiaridades e para os objetivos do governo. O fundamental é ter em mente o trade-off fundamental da regulação tarifária, incentivos e extração de renda do produtor em favor do consumidor, e como cada metodologia responde a estes objetivos.

6. RESULTADOS

A transparência ativa corresponde à divulgação de informações de forma espontânea pelo detentor dos dados. Para a pesquisa, a verificação foi feita por meio de coleta de dados de cada país, a partir das páginas institucionais na internet, considerando-se as informações divulgadas pelo governo (Ministério responsável e Agência Reguladora) e por cada empresa concessionária. A seguir os resultados observados por país e a comparação dos resultados entre os países.

6.1 Brasil

No Brasil, a responsabilidade primária pela infraestrutura rodoviária é do Ministério da Infraestrutura, com a regulação a cargo da ANTT. Verificou-se que ambos possuem páginas institucionais, requisito inicial para verificação da transparência ativa.

A divulgação dos editais não é realizada pelo Ministério da Infraestrutura, mas há disponibilidade de parte dos editais pela Agência Reguladora, em relação a concessões já contratadas na 1ª, 2ª e 4ª etapa de concessões (65,22%), com aparente processo de atualização das informações na página institucional, podendo futuramente haver disponibilidade dos editais relativos à 3ª etapa de concessões.

A Agência Reguladora divulga as informações básicas das concessões, como o nome da empresa concessionária, o link para a página institucional, o trecho concedido e a extensão, além do tempo de duração da concessão. O Ministério divulga parte dessas informações.

Os contratos de concessão são disponibilizados na página da ANTT, ao passo que o Ministério publica caderno anual com dados das concessões, no qual há link para a página da Agência Reguladora em caso de rodovias concedidas.

As demonstrações financeiras das empresas concessionárias são, em grande parte, divulgadas pela ANTT nas consultas por concessão, havendo períodos não disponíveis em relação a 4 empresas concessionárias de 23 empresas que já tiveram contrato de concessão, representando 17,39% de ocorrências de informação incompleta.

Não foram identificados relatórios de fiscalização da ANTT sobre as empresas concessionárias ou informações sobre multas, autos de infração ou penalidades aplicadas. Apesar disso, a Agência Reguladora divulga relatório mensal de acompanhamento de obras das empresas concessionárias, à exceção da concessão inicial da Ponte Rio-Niterói, com contrato já encerrado. Os relatórios de acompanhamento de obras disponíveis foram emitidos a partir do ano de 2014, apesar de haver concessões anteriores ao período. Os documentos não apresentam padronização da forma de apresentação de informações, havendo relatórios que apresentam quadro com as obras verificadas e um comparativo visual entre o cronograma previsto e a situação observada, enquanto outros apenas listam obras verificadas e se está ou não concluída.

Não há relatório anual de atividades realizadas pela ANTT ou pelo Ministério sobre as concessões de infraestrutura rodoviária. A Agência Reguladora divulgava relatórios anuais com informações básicas de cada concessão rodoviária, entre 2002 e 2013, no entanto não houve divulgação nos últimos anos. Há divulgação pelo Ministério da Infraestrutura sobre as rodovias em geral (concedidas ou sob responsabilidade da administração pública), inclusive indicando gastos com obras envolvendo manutenção ou ampliação da capacidade, mas sem informação sobre a previsão contratual, de forma a permitir observar se os objetivos traçados para o ano foram cumpridos. Os dois órgãos apresentam relatórios para prestação de contas anual aos órgãos reguladores sobre a sua atuação em geral, não necessariamente apresentando resultados específicos sobre a concessão de infraestrutura rodoviária.

Como resultado do levantamento, verifica-se que é possível haver melhor definição sobre a responsabilidade de divulgação de informações no âmbito do Ministério da Infraestrutura ou da ANTT, sendo da Agência Reguladora o maior volume de informações disponível. Em relação aos itens verificados, a fragilidade foi observada na falta de relatório anual de atividades que demonstre as metas anuais previstas para cada concessão e os resultados observados, bem como a prestação de contas em relação à atuação dos órgãos sobre as empresas concessionárias (neste caso, atribuição compatível com a atividade do regulador). Assim, temos que, embora haja divulgação de informações, não se pode considerar que haja accountability dada a falta de transparência sobre o acompanhamento realizado pelo governo sobre as empresas concessionárias e os resultados das concessões para a sociedade.

Em relação às empresas concessionárias, foram pesquisadas 20 empresas responsáveis por contratos de concessão vigentes. Todas possuíam página institucional, cumprindo o primeiro requisito para a verificação sobre a divulgação de informações. Das 23 concessões já realizadas, 2 tiveram o período da concessão encerrado, entre as quais uma estava com a página institucional inoperante e a outra deixava uma mensagem de agradecimento pelos 20 anos de concessão, mas as informações básicas permanecem disponíveis na página da ANTT. A outra empresa teve o encerramento antecipado do contrato pela Agência Reguladora e a página institucional estava inoperante.

Todas as empresas apresentavam, em sua página institucional, informações básicas sobre a concessão, mas não há padronização da informação das informações básicas a serem divulgadas, de forma que há situações em que não há o prazo ou a data para o término do contrato de concessão. As informações gerais sobre serviços disponíveis ao usuário, como socorro mecânico e atendimento, foram divulgadas por todas as empresas. Algumas apresentaram números de ocorrências no último mês.

À exceção da concessionária responsável pelo único contrato vigente na 4ª etapa de concessões (mais recente), todas as outras divulgaram o valor da tarifa de pedágio cobrada, embora em alguns casos a informação não esteja facilmente localizável. Além disso, 12 das 19 empresas elegíveis (63,16%) não apresentaram informação sobre os valores aplicados nos últimos anos, descumprindo a obrigatoriedade de divulgação do histórico de valores de pedágio com previsto na Lei nº 13.673/2018.

A disponibilidade de demonstrações financeiras pelas empresas concessionárias teve desempenho inferior, se comparado à divulgação dessas demonstrações pela Agência Reguladora. Das 21 empresas elegíveis para a verificação (incluindo as que tiveram contrato encerrado e excluindo a que tem contrato recentemente assinado), apenas 12 divulgavam integralmente a informação, considerando o início de sua atividade, outras 6 empresas divulgavam parte do período e uma não divulga a demonstração de nenhum ano. Mesmo as que divulgam, em diversas ocasiões houve dificuldade de identificação da informação.

Quanto ao desempenho, todas apresentam informações gerais que indicam algum resultado, habitualmente em relação à responsabilidade socioambiental, mas não há divulgação efetivamente de resultados relacionados às obrigações contratuais no sentido de informar o

cumprimento de cláusulas contratuais, como o tempo previsto para o atendimento a chamados para socorro mecânico ou atendimento médico a acidentes nas rodovias. Algumas possuem revistas periódicas onde divulgam informações como a quantidade de atendimentos de saúde. Verificou-se, então, a necessidade de aprimoramento na prestação de contas ao usuário, que deve ser provocada pelo governo para que haja clareza entre os itens contratados e os resultados obtidos pela empresa concessionária no período, inclusive para que o regulador possa posteriormente testar a veracidade das informações.

Em relação à transparência pelas empresas concessionárias brasileiras, a fragilidade foi observada na falta de padronização sobre as informações mínimas a respeito da concessão que devem ser apresentadas em todos os casos, a falta de divulgação dos valores históricos de tarifas de pedágio considerando os últimos cinco anos na maior parte dos casos e a falta de prestação de contas sobre o desempenho da atividade realizada.

6.2 Itália

Na Itália, tanto o Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) como a Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) possuem página institucional, requisito inicial para verificação da transparência ativa. Conforme divulgado pelo MIT (2019), o Ministério realiza atividades de orientação, supervisão e controle da ANAS SpA, gestora da rede rodoviária italiana de interesse nacional, e define a programação e o monitoramento das intervenções. Também tem a tarefa de confiar novas concessões de rodovias e renovar as existentes na data de expiração.

A divulgação dos editais é realizada pelo Ministério, enquanto a ART realiza consultas públicas antes da versão definitiva do edital, como acontece no Brasil.

As informações básicas das concessões são divulgadas pelo MIT nos contratos de concessão que disponibiliza em sua página institucional, enquanto a Agência Reguladora faz divulgação com reserva, ao indicar as concessionárias, os trechos e extensão envolvida no Relatório Anual que encaminha para o Parlamento. Não há disponibilidade direta e com fácil acesso nas páginas institucionais dos órgãos italianos.

Os contratos de concessão não são disponibilizados na página da ART, ao passo que o Ministério passou a disponibilizar os documentos e permitir o download somente a partir de 2 de fevereiro de 2018, representando um recente e importante avanço para a transparência.

As demonstrações financeiras das empresas concessionárias não são divulgadas pelos órgãos governamentais.

A Agência Reguladora divulga com restrições informações sobre as fiscalizações, indicando os procedimentos e efeitos sancionatórios: são mostradas a intenção de iniciar um processo sancionatório, a conclusão do procedimento e a sanção relacionada. O Ministério, por sua vez, divulga relatórios de fiscalização sobre as empresas concessionárias.

A ART não divulga informação sobre o andamento das obras, mas o Ministério indica o percentual de obras completadas, apesar de não comparar com o cronograma previsto.

Tanto o Ministério quanto a Agência Reguladora apresentam relatório anual de atividades. A ART encaminha relatório anual geral para o Parlamento de todos os setores regulados.

Como resultado do levantamento, verifica-se que os órgãos se complementam e aquilo que não é divulgado por um deles o outro torna disponível para consulta. É importante que as responsabilidades de divulgação sejam claras e pode ser útil que um indique as informações que o outro divulga, podendo até mesmo disponibilizar um hiperlink para acesso ao conteúdo do outro.

Em relação às empresas concessionárias, foram pesquisadas 23 empresas responsáveis por contratos de concessão vigentes. Todas possuíam página institucional, cumprindo o primeiro requisito para a verificação sobre a divulgação de informações.

Todas as empresas apresentavam, em sua página institucional, informações básicas sobre a concessão, mas não há padronização da informação das informações básicas a serem divulgadas, de forma várias não divulgam o prazo da concessão. As informações gerais sobre serviços disponíveis ao usuário, como socorro mecânico e atendimento, não foram divulgadas por uma (4,35%) das 23 empresas.

A divulgação do valor do pedágio é realizada por 19 empresas, outra não divulga a tabela de valores, mas permite realizar o cálculo a partir da informação do trecho e do tipo de veículo, ao passo que as outras 4 empresas (17,39%) não divulgam o valor da tarifa. Quanto à divulgação da evolução do preço do pedágio, apenas 4 empresas divulgam valor anterior ao atual, as outras 19 empresas concessionárias (82,61%) não divulgam os valores históricos do pedágio. Verifica-se que este é um item que requer aprimoramento, de forma que todas as empresas passem a divulgar o valor de pedágio cobrado atualmente e seja avaliada a hipótese de divulgação da evolução das tarifas de pedágio. Não foi identificada legislação ou norma que estabeleça obrigatoriedade às empresas para divulgarem essa informação.

A maior parte das empresas concessionárias (21 – 91,30%) divulga as demonstrações contábeis, que não foram identificadas para 2 empresas (8,70%). As empresas habitualmente possuem link para área de transparência na qual divulgam diferentes informações, considerando o Decreto Legislativo nº 33 de 2013, que trata de obrigações de publicidade, transparência e disseminação de informação pelas Administrações Públicas, considerando esquema indicado pela própria norma.

Quanto ao desempenho, há apresentação de informações pela quase totalidade das empresas. Em um caso, a informação somente é localizada pela página da controladora e uma empresa (4,35%) não teve as informações sobre o desempenho localizadas.

Em relação à transparência pelas empresas concessionárias italianas, houve fragilidade decorrente da falta de padronização de informações mínimas a respeito da concessão que devem ser apresentadas, falta de divulgação de valor atual de pedágio em alguns casos, e a falta de divulgação dos valores históricos de tarifas de pedágio na maior parte dos casos, fragilizando o acompanhamento por agentes externos à empresa.

6.3 Comparativo de Desempenho entre os Países

A seguir, é possível observar o desempenho dos dois países nos quesitos observados, considerando primeiramente as informações dos órgãos de governo e, a seguir, o resultado de observação das empresas concessionárias.

Itens de Verificação	Brasil		Itália	
	MIInfraestrutura	ANTT	MIT	ART
Existência de página institucional (<i>site</i>)	sim	sim	sim	sim
Informações básicas sobre as concessões	sim (com reserva)	sim	sim	sim (com reserva)
Edital de licitação/concurso	não	sim (parcial)	sim	não
Contratos de concessão/parceria	sim (link ANTT)	sim	sim	não
Demonstrações financeiras das empresas concessionárias	não	sim (parcial)	não	não
Relatórios de fiscalização sobre as empresas concessionárias	não	não	sim	não (com reservas)
Informações sobre o andamento das obras	sim (sem padrão)	sim (parcial)	sim (só %)	não
Relatório anual de atividades sobre a concessão de infraestrutura rodoviária	não	não	sim	sim

Quadro 2. Atuação do Governo – Ministério e Agência Reguladora

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados observados demonstram uma maior concentração de atribuições e divulgação pela ANTT, no Brasil, e no MIT, na Itália. É possível observar que a informação que não é divulgada por um dos órgãos, por vezes é divulgada pelo outro, justificando a avaliação em conjunto.

No caso brasileiro, as principais falhas são a falta de relatório de fiscalização sobre as empresas concessionárias e de relatório anual de atividades sobre a atividade de concessão de infraestrutura rodoviária. Há necessidade de aperfeiçoamento na divulgação de demonstrações financeiras das empresas concessionárias.

Para a Itália, a principal fragilidade em comparação é a ausência de demonstrações financeiras das concessionárias por órgãos de governo, no entanto esta lacuna por uma divulgação direta pela própria empresa e pode ser menos relevante em casos nos quais a informação contábil não influencie a tomada de decisão governamental.

Nos dois casos, cabe aprimoramento na prestação de informações sobre o andamento das obras, especialmente de forma a ter clareza sobre o cronograma estabelecido e o andamento observado.

Itens de Verificação	Brasil		Itália	
	Sim	Não	Sim	Não
Existência de página institucional (<i>site</i>)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Informações básicas sobre as concessões	<i>100,00%</i>	-	<i>100,00%</i>	-
Informações sobre serviços disponíveis (como atendimento ao usuário, obras, etc.)	<i>100,00%</i>	-	95,65%	4,35%
Valor do pedágio atual	95,00%	5,00%	82,61%	17,39%
Valores anteriores de pedágio (evolução da tarifa de pedágio)	36,84%	63,16%	17,39%	82,61%
Apresentação de resultados	-	100,00%	95,65%	4,35%
Demonstrações Financeiras	<i>94,74%</i>	5,26%	91,30%	8,70%
<i>Observação: Os valores foram apresentados em itálico nos casos de oportunidade de aprimoramento, com o detalhamento no tópico específico de Resultados do país.</i>				

Quadro 3. **Empresas Concessionárias**

Fonte: Elaborado pelos autores.

O levantamento de informações na página institucional das empresas concessionárias demonstrou a existência de fragilidade em relação à divulgação de resultados pelas empresas concessionárias brasileiras e a não observância à obrigatoriedade de divulgação da evolução da tarifa de pedágio pela maior parte das empresas, tópico também de baixo desempenho no cenário italiano, porém, no país europeu não há obrigatoriedade de divulgação.

Nos dois casos, é desejável que haja uma padronização sobre as informações básicas a respeito da concessão que devem ser divulgados.

A partir dos resultados observados, é possível responder à questão de pesquisa indicando que há similaridades e divergências entre os países. Entre as similaridades, os destaques são a previsão normativa de transparência ativa para a divulgação de informações e existência de páginas institucionais para os órgãos governamentais e as empresas concessionárias. Entre as falhas comuns, destacam-se: (1) a ausência de padronização quanto à divulgação de informações básicas da concessão, embora nos dois países haja alguma informação divulgada; (2) a divulgação da evolução do valor dos pedágios, sendo que no Brasil as empresas concessionárias são obrigadas a divulgar e na Itália não.

Entre as divergências, tem-se a atuação governamental focada na Contabilidade Regulatória, no ambiente brasileiro, ao passo que na Itália não se atribui tal importância aos registros contábeis da empresa, priorizando-se o price cap. Além disso, a Itália se destacou

favoravelmente em relação à prestação de contas dos órgãos governamentais para o Parlamento e a divulgação de resultados das concessões pelas empresas prestadoras do serviço.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de caráter exploratório permitiu ampliar os horizontes de análise ao observar quesitos similares de forma comparada entre ambientes com diferenças importantes, como a dimensão territorial, a cultura e o período de elaboração e implementação de medidas de transparência, caso de Brasil e Itália.

Teve o objetivo de identificar diferenças e similaridades entre Brasil e Itália no tocante à concessão da exploração de infraestrutura rodoviária considerando a transparência ativa e a Contabilidade Regulatória.

Embora os marcos de transparência italianos sejam mais recentes, os resultados indicaram destaque para a divulgação dos resultados da concessão por empresas italianas, situação não observada no Brasil.

Outra divergência é a opção adotada para o acompanhamento e controle do valor de pedágio, pois o modelo europeu simplifica a atividade com a adoção do *price cap*, ao passo que a regulação brasileira privilegia o acompanhamento por meio da Contabilidade Regulatória. Não havendo superioridade de um ou outro modelo, mas sim a oportunidade de futuras pesquisas para verificação de possíveis ganhos ou perdas na utilização do *price cap* no Brasil ou da Contabilidade Regulatória na Itália.

A observação dos dois países apresenta informações favoráveis quanto à existência de elementos básicos de transparência ativa, com destaque para a divulgação de resultados anuais realizada pelo governo italiano nos Relatórios de Atividades Anuais divulgados pelo Ministero delle Infrastrutture e dei Transporti. No Brasil, o destaque é para a divulgação de demonstrações financeiras das empresas concessionárias, seja pelas próprias empresas ou pela agência reguladora ANTT. Mesmo que as demonstrações financeiras das empresas não sejam o fator de decisão para a definição do valor do pedágio, a manutenção da empresa em operação se mostra como um fator importante, tendo em vista a opção dos governos pela realização da atividade de manutenção, conservação, operação e ampliação da infraestrutura rodoviária por terceiros.

Registra-se, ainda, algo preocupante: é necessário aprimorar a transparência das informações ao usuário, a partir da estruturação de informações básicas padronizadas que devem ser divulgadas sobre todas as concessões, sendo também desejável a divulgação de painel de resultados por empresa concessionária/trecho concedido para facilitar a visualização das metas em comparação com o desempenho.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de pesquisas no sentido de identificar as informações essenciais para divulgação padronizada em transparência ativa, considerando-se a multiplicidade de potenciais interessados; a análise de custos envolvidos no modelo de acompanhamento por Contabilidade Regulatória ou por *price cap*, bem como benefícios e fragilidades envolvidos; e a ampliação de escopo para a análise da transparência ativa e do modelo de acompanhamento para reajuste tarifário em outros países..

REFERÊNCIAS

- ANAS. (2020). *La nostra historia*. Recuperado em 8 março, 2020, de <https://www.stradeanas.it/it/la-nostra-storia>.
- ANTT. (2019). *Concessões Rodoviárias*. Recuperado em 6 julho, 2019, de http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviaras/index.html.
- Brasil. (2019). Ministério da Infraestrutura. *Concessões. Projetos*. Disponível em: <http://infraestrutura.gov.br/mapa-concessoes.html>. Acesso em 07 jul. 2019.

- Campos Neto, C.A.S.; Moreira, S.V.; & Motta, L.V. (2018). *Modelos de Concessão de Rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: evolução histórica e avanços regulatórios*. Textos para Discussão 2378. IPEA: Brasil.
- Clarich, M. (20116). La tutela della concorrenza nei contratti pubblici. *Riv. Giuridica del Mezzogiorno*, n.3.
- CNT - Confederação Nacional do Transporte. (2018). *Pesquisa CNT de Rodovias: Relatório Gerencial*. Brasília: CNT, SEST, SENAT.
- Da Silvera, A. M.; & Borges, L. F. X. (2007). A definição de PPP – Parceria Público Privado no Brasil. *Revista de Negócios*, 8(3).
- França, F. G.; Soares, L. A. C. F.; & Alves, A. T. (2016). Contabilidade regulatória: a contabilidade como instrumento de controle das atividades reguladas pelo Estado. *Revista Brasileira de Contabilidade*, 220, pp. 40-53.
- Guimarães, E. A. (2003). *Concorrência e regulação no setor de transporte rodoviário*. In: Guimarães, E. A.; & Salgado, L. H. Nota Técnica nº 4: A Regulação no transporte rodoviário brasileiro. Brasília: IPEA.
- Loube, R. (1995). Price Cap Regulation: Problems and Solutions. *Land Economics*, 71(3), pp. 286-298.
- Mattos, C. (2007). *Modelos de regulação tarifária em infra-estrutura*. In: Mattos, C.; Fernandes, E.; De Souza, F.; & Teixeira, L. Política de Preços Públicos no Brasil. (2 ed.) Brasília: Câmara dos Deputados, pp. 49-79.
- MIT - Ministero delle Infrastrutture e dei Transporti. *Relazione attività*. (2017). Recuperado em 7 julho, 2017, de http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/media/concessioni_autostradali/Relazione_a_ttivita_2017.pdf.
- OECD. (2017). *Public-Private Partnerships Reference Guide*. Washington, USA: World Bank.
- Rehbein A. R.; Engelmann, D.; & Gonçalves, O. (2008). Índices-padrão: uma ferramenta para contabilidade regulatória. Anais do Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado, RS, 18.
- Sanches, L. A. U.; & Cardoso, B. C. G. (2017). *História e Desafios das Concessões de Rodovias no Brasil*. In: Dutra, J. C.; & Sampaio, P. R. P. (Org.) 20 Anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, pp. 154-177.
- Schedler, A. (1999). *Conceptualizing accountability*, pp. 13-28. In A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner (Eds.). *Self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. London, UK: Lynne Rienner Publishers.
- Schwab, K. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Silva, T. G.; & Cruz, C. F. Disclosure of Federal Highway Concessionaires Toll Rates' Evolution. 2019. *Anais da Global Conference on Transparency Research*, Rio de Janeiro, RJ, 6.
- United Nations. (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Wolffenbüttel, A. (2006). O que é? Marco Regulatório. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 3, 19(80). IPEA: Brasília, DF.