



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Texto para discussão
Proposta PPP

Por
Gabriel Galípolo

NÚCLEO ECONOMIA POLÍTICA
2022

Resumo¹

O presente texto pretende discutir as propostas de PPP (Parceria público-privado) abordando pontos de complementaridade entre público e privado, e não tratar tais elos como oposições excludentes. Levando em consideração as diferenças entre as duas modalidades de PPPs (a concessão administrativa e a patrocinada), são exploradas as vantagens e os riscos dos contratos de parceria público-privado. Não se pretende aqui formular uma proposta final e hermética sobre PPP, mas relacionar de forma sinérgica, ao invés de rivalizar, a rentabilidade das empresas e o atendimento aos anseios democráticos e sociais. Busca integrar Estado e mercado nas políticas que fazem sentido não apenas para o crescimento do PIB, mas para colaborar na construção da sociedade desejada.

¹ Pesquisador Sênior do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Gabriel Muricca Galípolo é formado em Ciências Econômicas e mestre em Economia Política, ambos pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Foi Chefe da Assessoria Econômica da Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo (2007), Diretor da Unidade de Estruturação de Projetos da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (2008). Em 2009 fundou a Galípolo Consultoria, da qual é sócio-diretor. Foi Presidente do Banco Fator de 2017 a 2021. Foi professor da Graduação da PUC-SP, é professor do MBA de PPPs e Concessões da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo em parceria com a London School of Economics and Political Science e é membro do Grupo de Estudos em História e Filosofia da Física da UFRJ.

1. Introdução

Dinâmicas de categorizações imediatas, sem mediação, podem produzir reduções excessivamente simples que tendem a se tornar binárias. O debate que apresenta público e privado como oposições excludentes é um caso exemplar dos limites deste tipo de lógica. A confortável crença em solucionar os problemas sociais e econômicos pela eliminação do público ou do privado só subsiste a uma distância segura do problema.

Obras públicas, bem como muitos dos serviços públicos ou de interesse social, são realizadas por empresas privadas contratadas pela administração pública. Parte significativa do tempo e angústia do gestor público é consumida no empenho em elaborar a contratação com maiores chances de proporcionar o melhor serviço público para a população.

A modelagem contratual define incentivos, ao estabelecer o sistema de punições e recompensas, ou riscos e prêmios, ao contratado. Seja para a contratação de pessoa física ou jurídica, estabelecer critérios de remuneração vinculados ao objetivo da contratação, entre outros mecanismos de alinhamento de interesses, costuma ser condição determinante para o sucesso do projeto.

2. Concessões e Parcerias

A Lei 8987 de 1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. A modalidade concebe que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado pela cobrança do usuário, o que limita sua aplicação a projetos economicamente viáveis pela cobrança de tarifa.

Em 2004 foi publicada a Lei 11.079, para contratação de parcerias público-privadas, as chamadas PPPs. Apesar de prever duas novas modalidades de concessão – denominadas concessão patrocinada e concessão administrativa –, as PPPs diferem das concessões previstas na Lei 8.987 de 1995, aplicável a projetos nos quais a cobrança de tarifa dos usuários é suficiente para torná-los financeiramente viáveis. Na modalidade concessão patrocinada, a PPP complementa a receita tarifária com contraprestações, pagas com recursos públicos, para viabilizar o projeto. Já a PPP na modalidade concessão administrativa é aplicável aos projetos que não têm cobrança de tarifa, como nos setores de educação, saúde e habitação, sendo o privado remunerado pelo pagamento de contraprestações e eventuais receitas acessórias.

3. Alinhamento entre contratante e contratado

A possibilidade de maior alinhamento entre os interesses do contratado e contratante é uma das principais vantagens das concessões e parcerias público-privadas. Modalidades de contratação que combinam a construção ou fornecimento do ativo com sua manutenção e operação, capazes de estabelecerem critérios de remuneração condicionados ao atendimento do objetivo social, costumam proporcionar maior alinhamento, com consequente vantagem à população que fará uso do serviço público, comparativamente às alternativas que costumam contratar empresas privadas em obras públicas, fornecimento de equipamentos ou prestações de serviço separadamente e pelo menor preço.

Em uma contratação por menor preço sem responsabilidade pela manutenção ou operação, é comum os incentivos oferecidos produzirem a busca pela minimização de custos para a maximização dos lucros, objetivo de toda empresa privada, com potencial comprometimento na qualidade. Mas figuram também como exemplos negativos as concessões mobilizadas pela sanha por receita no curto prazo, em benefício daquela gestão e prejuízo da destinação dos recursos do projeto para a melhoria da qualidade do serviço público. Contratos de concessão ou parceria público-privada podem proporcionar bons incentivos à iniciativa privada para o alcance do interesse público, mas dependem da boa atuação do Estado na contratação, regulação e no fomento das atividades.

Uma característica importante das concessões e PPPs é o fato de que, nessa configuração, os contratados são incentivados a tornar o bem público fruível de forma célere, mas, ao mesmo tempo, zelando pela qualidade do ativo, dado que o concessionário será também responsável por sua manutenção e operação. Este incentivo se dá porque o recebimento de receita – seja por meio da cobrança de tarifa junto aos usuários, seja via contraprestação estatal – em regra somente ocorre a partir da efetiva disponibilização do bem ou prestação do serviço concedido. Esta dinâmica permite, simultaneamente, antecipar investimentos necessários que, ao serem realizados pela iniciativa privada, reduzem a pressão imediata sobre o orçamento público, demandado posteriormente e de forma diferida no tempo, pelo pagamento de contraprestações condicionado a disponibilidade do serviço para a população, inclusive no que tange sua qualidade.

4. Limites atuais

Apesar das vantagens elencadas, as contratações de PPPs encontram obstáculos. Boa parte dos serviços públicos mais carentes de investimentos são de responsabilidade dos entes subnacionais e têm sua viabilidade dependente de recursos orçamentários. É baixo o apetite privado para realizar ou financiar investimentos remunerados por pagamentos públicos diferidos no tempo, envolvendo o compromisso orçamentário por diversas gestões municipais ou estaduais. Riscos de investimentos, operação e manutenção do serviço podem ser gerenciados pelo contratado, mas o de blue, neste caso, tende a majorar o risco para patamares inviáveis.

Para mitigar o risco de inadimplência, os contratos de PPPs contemplam estruturas de garantias, oferecidas por companhias ou fundos garantidores. O arcabouço legal destas garantias evoluiu muito e de forma satisfatória a partir das experiências com contratos de PPPs. O desafio para os entes subnacionais é conseguir encontrar ativos em condições de serem segregados nestas estruturas para constituírem tais garantias. Estruturas de garantias que segregam fluxos de recebíveis para sua composição costumam ser mais eficientes do que as constituídas a partir de um estoque de ativos, como colateral ao valor presente das contraprestações. Ainda assim, é comum a aquisição de títulos do tesouro nacional com recursos orçamentários para compor as garantias.

5. Garantias soberanas

Há uma enorme diferença entre deter direitos creditórios contra os entes federativos subnacionais ou contra a União federal, controladora da autoridade monetária. A disponibilização de garantias soberanas, fornecidas pela União, para projetos eleitos como

estratégicos que tenham os Estados ou Municípios como poder concedente, em montante previamente definido, poderia alavancar recursos privados para realização de investimentos necessários em serviços públicos, hoje com oferta insuficiente e inadequada, em modalidade de contratação mais eficiente. Os critérios para eleição dos projetos podem se valer de metodologias consagradas pelas melhores práticas, para avaliação de retorno socioeconômico e sustentabilidade ambiental.

Propostas análogas já foram formuladas e apresentadas, tendo encontrado como objeção a rejeição à assunção pela União do risco de inadimplência dos entes subnacionais. O que parece um contrassenso, quando comparada à alternativa que supõe esperar que investidores privados, muitas vezes estrangeiros, deveriam assumir o risco rejeitado pela União. Em especial quando considerado que os investimentos realizados se destinam a constituir ativos de propriedade pública, e que a União dispõe de mecanismos para execução de eventual inadimplência dos entes subnacionais mais viáveis que os disponíveis para os investidores privados.

6. Mitigação de riscos não gerenciáveis

Outra vantagem das concessões e PPPs é a possibilidade de compartilhamento de riscos. Nos últimos 10 anos, crises políticas, econômicas e sanitárias penalizaram a demanda de diversos projetos, evidenciando que a capacidade de gestão da demanda pelo concessionário é muito inferior ao que se costuma imaginar. Por um lado, quando crescimento econômico ou outros fatores externos majoram significativamente a demanda, é comum o poder público protestar pela percepção de uma rentabilidade extraordinária do privado, não resultante da sua própria gestão. Por outro lado, para o concessionário, investimentos intensivos em capital, com baixa liquidez e longo prazo de maturação geram custos fixos elevados, incluindo o serviço da dívida. Quedas acentuadas na demanda podem levar à insolvência do concessionário e à impossibilidade de sequência na prestação do serviço. Cabe sublinhar que parte da receita frustrada seria destinada a pagar o financiamento dos ativos disponibilizados à população e de propriedade pública.

Um mecanismo capaz de tratar esta espécie de risco é a inclusão de bandas de demanda simétricas nos contratos, a exemplo das já empregadas em contratos de PPP de mobilidade urbana. Trata-se de solução que permite o compartilhamento dos ganhos extraordinários de receita para o poder público e, simultaneamente, a mitigação do risco para investidores e financiadores dos projetos, com ajustes automáticos capazes de evitar boa parte dos problemas e impasses regulatórios decorrentes dos desequilíbrios econômicos e financeiros observados hoje, nos diversos setores.

7. Fomento ao financiamento privado

A mitigação do risco de inadimplência e compartilhamento do risco de demanda têm a capacidade de ampliar a disponibilidade de recursos para universalizar e aprimorar serviços públicos ou de interesse social. A análise do estoque de debêntures de infraestrutura evidencia a concentração em setores como energia e transporte e logística (66% e 26% respectivamente até início de 2022), resultado associado à viabilidade de projetos sustentados por receitas

tarifárias, que dispensam recursos fiscais ou estruturas de garantias para pagamentos do poder concedente e, muitas vezes, com baixo risco de demanda.

8. Conclusão

Temas como a melhor forma de contabilização das despesas com PPP para os limites legais de 5% da RCL e a possibilidade de utilização do aporte de recursos públicos, em projetos especialmente intensivo em capitais e com longo prazo de implantação sem percepção de receita, também têm sido objeto de diversas propostas e merecem ser amplamente debatidos.

O presente texto não tem a pretensão de formular uma proposta final e hermética. Detalhes operacionais demandam a adequação das especificidades dos projetos e setores, cuja construção deve ser coletiva, com a participação dos diversos setores da sociedade. O orçamento e as políticas públicas são pilares dos cuidados mútuos que significam a vida em sociedade. As propostas desse artigo procuram relacionar de forma sinérgica, ao invés de rivalizar, a rentabilidade das empresas e o atendimento aos anseios democráticos e sociais. Busca integrar Estado e mercado nas políticas que fazem sentido não apenas para o crescimento do PIB, mas para colaborar na construção da sociedade desejada.



Rua Marquês de São Vicente, 336
Gávea, Rio de Janeiro - RJ - Brasil
CEP: 22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400
cebri@cebri.org.br

cebri.org