

O PROBLEMA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM INFRAESTRUTURA

Ronaldo Fiani

Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: <rfiani@gmail.com>; <fiani@ie.ufrj.br>.

O trabalho visa desenvolver uma base conceitual para a análise dos conflitos que afetam as parcerias público-privadas (PPPs), os quais resultam em custos de transação que podem comprometer o sucesso da PPP. Esta base conceitual é fundamental para o sucesso de programas de concessão no setor de infraestrutura, que envolve investimentos de longo prazo em ativos de elevada especificidade.

A análise aqui desenvolvida procura identificar características que se mostrem desejáveis para que a PPP em investimentos em logística promova os investimentos de agentes privados necessários ao sucesso dos programas de infraestrutura do Estado brasileiro no nível federal. Tal análise se faz urgente, pois muitas vezes a opção pela PPP é apresentada como obviamente superior à opção do investimento pelo próprio setor público, em função da melhor gestão dos agentes privados e da economia de custos daí resultante. Ocorre que esta economia de custos provocada pela participação dos agentes privados diz respeito aos *custos de produção*, e os custos de transação oriundos de um arranjo institucional problemático podem mais do que superar a economia dos custos de produção provocada pela gestão privada.

Vale destacar que esses custos de transação *não resultam apenas* de possíveis inaptidões do ambiente institucional brasileiro para abrigar o arranjo institucional peculiar que é a PPP. Com efeito, *há custos de transação importantes inerentes ao próprio arranjo da PPP*. Portanto, para uma abordagem completa, é necessário compreender *também* os problemas intrínsecos do arranjo representado pelas próprias PPPs, ou seja, é fundamental compreender problemas originários deste tipo de arranjo antes mesmo de considerar fatores relativos ao modelo brasileiro de PPP. Dito de forma mais simples, o desenho típico de uma PPP envolve custos de transação em potencial,

antes de se considerar qualquer peculiaridade do país onde a PPP está sendo implementada.

O trabalho aponta como principais dificuldades a serem equacionadas nas PPPs a presença de uma *pool* de lucros desequilibrado e de problemas *principal-principal* (HO *et al.*, 2015, p. 3),¹ além da possibilidade normalmente considerada tanto de o concessionário atuar de forma oportunista, ameaçando com *hold-up* contra o Estado para renegociar com condições mais vantajosas, como o Estado ameaçar com *hold-up* para obter favores do concessionário visando à sua clientela política. A ameaça de *hold-up* do concessionário contra o Estado é tanto mais provável quanto: *i*) maior o investimento específico ao projeto por parte do Estado; *ii*) maior a importância econômica e/ou política do projeto; *iii*) maior a escala do projeto (o aumento da escala agrava os efeitos das demais características); *iv*) maior a incerteza da demanda ou receita do projeto; *v*) maior a complexidade do projeto; *vi*) menor a experiência dos órgãos públicos com este tipo de arranjo institucional; *vii*) maior a imaturidade do mercado de capitais (o que amplia a necessidade de empréstimos, subsídios ou garantias do Estado); e *viii*) maior a legitimidade política de um eventual socorro por parte do Estado.

Já as chances de uma ameaça de *hold-up* por parte do Estado contra o concessionário são maiores quando: *i*) o ambiente institucional é pouco amadurecido; *ii*) a receita fiscal do Estado é reduzida (fazendo com que o incentivo para a disputa oportunista de quase-rendas aumente na mesma proporção dos lucros da PPP); e *iii*) menor é a estabilidade institucional e de governo, pois as mudanças constantes de regime político e de

1. Ho, S. P. *et al.* Opportunism-focused transaction cost analysis of public-private partnerships. *Journal of Management in Engineering*, v. 31, n. 6, p. 1-11, 2015.

governo estimulam *hold-ups* visando a renegociações em termos mais favoráveis.

O trabalho conclui sugerindo estudos mais aprofundados sobre incentivos e controles em PPPs, assim como a criação de uma agência independente com autonomia frente às pressões políticas do Estado e dos agentes privados envolvidos, como sendo a instância institucional adequada para lidar com as contradições inerentes às PPPs.

SUMÁRIO EXECUTIVO