

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1010

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) EM FACE DA EXPERIÊNCIA RECENTE DO BRASIL

**Ricardo Pereira Soares
Carlos Álvares da Silva Campos Neto**

Brasília, março de 2004



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1010

**CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO
DE LEI DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
(PPP) EM FACE DA EXPERIÊNCIA
RECENTE DO BRASIL**

Ricardo Pereira Soares*
Carlos Álvares da Silva Campos Neto*

Brasília, março de 2004

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO: EXPERIÊNCIA RECENTE 7

3 O PROJETO DE LEI DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) 10

4 COMENTÁRIOS SOBRE O PROJETO DE LEI 13

5 CONCLUSÃO 16

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 19

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é analisar o Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo que institui normas gerais sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP), visando tecer comentários no sentido de aperfeiçoá-lo. No exame da experiência brasileira recente, constata-se, por meio dos Planos Plurianuais 2000-2003 e 2004-2007, que o governo federal já vem implementando uma série de parcerias em Programas/Ações que recebem investimentos da iniciativa privada, destacadamente nos setores da infraestrutura econômica. Adicionalmente, depreende-se do exame desses documentos que a administração pública vem firmando parcerias em ações nas quais cabe ao setor privado execução e/ou gerenciamento, mas não alocação de recursos financeiros, que são oriundos, geralmente, do próprio governo. São parcerias nas áreas de saúde, educação e até de petróleo, mas o governo não as reconhece como tais.

A questão essencial e que justifica este Projeto de Lei, ou seja, a inovação em relação à legislação vigente, é que ele busca criar condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica. Para viabilizar a participação da iniciativa privada, a administração pública passa a ter a possibilidade de complementar ou integralizar a receita financeira desses empreendimentos e oferecer garantias dos pagamentos futuros.

O estudo aponta algumas preocupações em relação ao conteúdo do Projeto de Lei, destacadamente quanto à abrangência do conceito de PPP, que possibilita o enquadramento de expressivo número de ações; ao acúmulo de responsabilidades sobre o órgão gestor, que atuará sobrecarregado; à fragilidade das garantias apresentadas com o intuito de atrair o capital privado; à possibilidade de comprometimento futuro das finanças públicas, com a criação de novos “esqueletos”; e à instabilidade dos marcos regulatórios.

1 INTRODUÇÃO

As parcerias entre o setor público e o privado tornaram-se um instrumento importante na proposta do Plano Plurianual 2004-2007. Para viabilizar essas parcerias, o governo considerou necessário encaminhar ao Congresso Nacional, em novembro de 2003, o Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003 com a finalidade de instituir normas gerais sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP).

O objetivo deste texto é analisar esse Projeto de Lei à luz da experiência recente da administração pública com esse tipo de empreendimento, com a finalidade de sugerir aperfeiçoamentos a tal projeto.

As parcerias entre os setores público e privado estão previstas no PPA 2004-2007. Entretanto, como esse documento ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional e como a metodologia de inclusão de parceria não se alterou em relação ao PPA anterior, período 2000-2003, este texto considera como experiência recente do Brasil as parcerias previstas no Plano 2000-2003. Até mesmo porque sobre essas ações em parcerias têm-se algumas informações referentes à execução.

O segundo tópico mostra dois tipos de parcerias, as consideradas no PPA 2000-2003 e as não consideradas. São dois conjuntos relevantes de empreendimentos tanto em termos do número das ações como dos investimentos previstos. Destaca ainda a dificuldade de o PPA prever as ações com a iniciativa privada. Mostra que a maioria das ações implementadas na área de energia elétrica e de petróleo não estava prevista e muitas das ações previstas nessa área não foram implementadas.

No tópico seguinte, destacam-se as questões essenciais do PL nº 2.546, agrupadas em dois itens. O primeiro refere-se ao conceito que o PL adota para definir PPP. O segundo diz respeito às principais inovações do projeto em relação à legislação vigente, destacando o estímulo à participação da iniciativa privada em empreendimentos de baixo retorno econômico.

A discussão do PL e a da experiência recente do Brasil estão no quarto tópico. Nele, destaca-se a importância crucial que terá o órgão gestor, tanto para a constituição de PPP como para proteger os orçamentos futuros de desequilíbrios fiscais. Por fim, no último tópico, são apresentadas as conclusões e procura-se realçar as sugestões para o aperfeiçoamento desse Projeto de Lei.

2 PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO: EXPERIÊNCIA RECENTE

2.1 PARCERIAS CONSIDERADAS NO PLANO PLURIANUAL 2000-2003

As parcerias entre o setor público e o privado surgiram como uma novidade do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999. No PPA seguinte, de 2000 a 2003, as parcerias ganharam expressiva participação. Basta observar que esse último Plano tinha 315 programas finalísticos¹ com investimentos previstos de R\$ 613,5 bilhões, sendo que,

1. Programa finalístico é o "programa que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade" (MOG, 1999a, p. 25).

deste total, os parceiros privados participariam com R\$ 171,7 bilhões, o equivalente a 28% do investimento total.

O crescimento das parcerias foi estimulado pela crise fiscal do governo, que deixou várias ações sem fonte de recursos. Essas ações somente seriam executadas se ocorresse a atração de recursos da iniciativa privada. Enquanto isso, “o País sofreu um processo de deterioração da infra-estrutura econômica básica, com reflexos importantes na perda de eficiência do sistema produtivo” (Rodrigues, 1996, p. 16). Dessa forma, as parcerias transformaram-se em uma solução para a falta de recursos do setor público.

O PPA 2000-2003 indica vários programas que deveriam receber investimentos da iniciativa privada. Desses, destacam-se 43 programas que, nos quatro anos, seriam implementados por meio da execução de 827 ações (projetos ou atividades). Dessas ações, a iniciativa privada deveria participar em 283.

Nas 283 ações em que o governo e a iniciativa privada deveriam ser parceiros, seriam investidos R\$ 205 bilhões. Os recursos oriundos do setor privado deveriam atingir o valor de R\$ 171,7 bilhões, o que corresponde a 83,7% do total dos recursos previstos nessas 283 ações em parceria.

Em termos setoriais, constata-se que os 43 programas selecionados estão distribuídos em, praticamente, todas as áreas de atuação governamental. Observa-se, entretanto, que a maioria das parcerias previstas está na área de infra-estrutura. Das 283 ações previstas para ser executadas em parceria com a iniciativa privada, 231 (81,9%) são de infra-estrutura.

Essas 283 ações foram reordenadas em grupos, por Soares e Campos (2002, p. 12), segundo a finalidade de cada uma. Por essa sistemática, podem-se reunir em 24 grupos as 283 ações oriundas dos 43 programas (tabela 1). Assim, por exemplo, os nove programas do setor elétrico e suas 149 ações, previstas para ser executadas com parcerias privadas, foram reunidos em cinco grupos, com as seguintes finalidades: *i*) implantação de usinas hidrelétricas, com 48 ações e R\$ 10,3 bilhões dos parceiros privados; *ii*) implantação de usinas termoeletricas, com 54 ações e R\$ 19,7 bilhões; *iii*) implantação de sistema de transmissão, com 26 ações e R\$ 4,0 bilhões; *iv*) implantação de sistema de distribuição, com cinco ações e R\$ 395 milhões; e *v*) implantação de rede de eletrificação rural, com 14 ações e R\$ 493 milhões.

A tabela 1 apresenta o resultado desses agrupamentos de ações. Observa-se que foi possível reunir as ações, por suas finalidades comuns, em 23 grupos. Neles, foram reunidas 262 ações, envolvendo R\$ 204,8 bilhões, o que corresponde, respectivamente, a 92,6% das ações e a 98,9% dos recursos previstos nas parcerias. Cabe ressaltar que as 21 ações restantes foram reunidas em um único grupo denominado “diversos”, constituído por aquelas que não se enquadram nos grupos anteriores e apresentam valores pouco expressivos.²

2. As ações incluídas no grupo “diversos” não são passíveis de agrupamento por não apresentarem finalidades semelhantes. O enquadramento dessas ações teria de ser feito de forma individualizada, o que estenderia sobremaneira este trabalho, com um benefício adicional muito reduzido, uma vez que essas 21 ações em termos de recursos financeiros oriundos da iniciativa privada têm pouca expressão, somente R\$ 437 milhões, o que representam 0,25% dos R\$ 171,7 bilhões de recursos privados previstos nas parcerias.

TABELA 1

Grupos de ações com parcerias privadas

Grupo	Nº de ações com parcerias	R\$ milhões	
		Total do grupo	Total privado
Implantação de usina hidrelétrica	48	10.342	10.316
Implantação de termoeletrica	54	21.454	19.662
Implantação de sistema de transmissão	26	4.937	3.980
Implantação de sistema de distribuição	5	395	395
Implantação de rede rural	14	1.474	493
Construção de trecho ferroviário	21	6.865	6.800
Construção de terminal marítimo	8	285	285
Construção de terminal fluvial	10	331	331
Recuperação da malha ferroviária	9	2.545	2.545
Vacinação contra febre aftosa	1	473	472
Financiamento P&D	18	8.689	5.932
Financiamento de desenvolvimento econômico	7	16.086	3.720
Serviço de TV por assinatura	1	14.270	14.270
Serviços de comunicação de massa	1	1.186	1.142
Serviço de telefonia móvel	1	23.630	23.630
Serviço de telefonia de uso público	1	1.500	1.500
Serviço de telefonia fixa	1	35.800	35.800
Petróleo: atuação internacional	2	599	566
Petroquímica	6	1.963	1.889
Prospecção e produção de petróleo e gás	9	28.004	16.998
Processamento de petróleo e gás	7	1.521	1.512
Ampliação rede de dutos (petróleo e gás)	10	2.112	1.347
Auxílio-alimentação e transporte ao trabalhador	2	18.266	17.412
Diversos	21	2.263	678
Total	283	204.992	171.676

Fonte: Soares e Campos, 2002, p.13.

2.2 PARCERIAS NÃO CONSIDERADAS NO PLANO PLURIANUAL

O PPA não considerou como parceria as ações nas quais a iniciativa privada tem execução e/ou gerenciamento da ação, mas não aloca recursos financeiros. Por isso, o Plano não considera, por exemplo, as parcerias na área social, como as de saúde e de educação. Nessas ações, normalmente, os recursos financeiros são alocados pela administração pública e a execução fica a cargo de organizações não-governamentais (ONGs) e/ou instituições filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação voltada ao interesse público. Essas parcerias foram analisadas por Galvão *et. al.* no estudo **Novas formas de gestão dos serviços: a relação público-privada (1997)**, que identifica onze experiências de parcerias público-privadas, sendo sete na área de saúde e quatro na de educação.

Galvão mostra que a união entre o setor público e a iniciativa privada melhora a execução e os resultados das ações implementadas em parceria. E que na área social já existe grande número de PPPs em operação, estabelecidas com entidades sem fins lucrativos (universidades, organizações filantrópicas, órgãos de classe, ONGs etc.).

Outro tipo de parceria não considerada no PPA é a implementada pela Universidade de Brasília (UnB), que faz parceria com a iniciativa privada para maximizar o retorno financeiro da alienação de seus bens imóveis, a fim de ampliar investimentos em pesquisa e ensino. Efetivamente, a UnB, em vez de vender terrenos urbanos que possui, de uso residencial, estabelece parceria com a construtora que lhe oferecer a maior área construída. Por esse sistema, a Universidade consegue, por meio de licitação, trocar lotes urbanos, destinados para prédio residencial, por até 40% dos apartamentos construídos. Esses apartamentos têm sido colocados à venda após a conclusão do prédio, o que significa que a UnB assume o risco do empreendimento

e passa a dispor de um produto de maior valor agregado. Com isso, a Universidade avalia que tem uma remuneração adicional, em relação ao valor de venda do terreno, de até 50% (Correio Braziliense, 2002).

Além dessas parcerias, cabe destacar que todas as licitações promovidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), no período de 2000-2003, também não foram consideradas como parceria, possivelmente porque nem sequer foram incluídas no PPA. Nesse período, segundo a ANP, foram promovidas cinco rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, tendo sido arrematados 189 blocos por 55 empresas, nacionais e estrangeiras, que geraram arrecadação total de R\$ 1,495 bilhão para a União.

Pode-se considerar que todos os empreendimentos que se constituíram para explorar esses blocos são parcerias, pois a Petrobras participa na maioria desses empreendimentos e os contratos são celebrados entre a administração pública e as empresas vencedoras das licitações. Ou seja, essas ações deveriam ter sido incluídas no PPA e qualificadas como em parceria com o setor privado. Como isso não ocorreu, mostra-se uma dificuldade do Plano em prever as ações que serão executadas por meio de parcerias no setor de petróleo.

Essa dificuldade do PPA também transparece no setor elétrico. Consta-se elevado número de parcerias relacionadas no Plano que não “vingaram”, enquanto outras que não constavam dele foram implementadas. Por isso, o PPA teria de passar por sucessivos ajustes, retirando ações previstas e incluindo outras. No extremo, o Plano perderia sua função principal, que é orientar os investimentos. Para exemplificar esse problema, cabe citar que o Plano previa a instalação de 54 usinas termoeletricas; entretanto, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) autorizou a implantação de 252 unidades, no período de 2000-2003, sendo que a maioria das usinas termoeletricas previstas no Plano não foi autorizada. Ocorreu situação semelhante com as Usinas Hidrelétricas (UHE) e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH): o Plano previa a implantação de, respectivamente, 38 e 10 unidades, mas foram licitadas 30 UHE e foram autorizadas 215 PCH.

Essa dificuldade de o Plano prever os empreendimentos em PPP deve-se, em parte, à própria lógica do setor privado, que somente investe seus recursos após se convencer de que escolheu a melhor opção em termos de rentabilidade, segurança e estratégia operacional. Por isso, projetos que não estavam previstos foram licitados ou autorizados porque os empresários consideraram-nos rentáveis ou estratégicos para as suas atividades e apresentaram-se à agência reguladora como interessados no investimento. Em síntese, há uma dinâmica própria do setor privado na identificação de projetos que não foi contemplada na elaboração do Plano, gerando essa discrepância entre o planejado e o executado.

3 O PROJETO DE LEI DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

Neste tópico, destacam-se duas questões do PL consideradas essenciais. A primeira refere-se ao conceito que adota para enquadrar as associações entre o setor público e o privado como PPP. A segunda trata das principais inovações que esse projeto traz em relação à legislação vigente, ou seja, o que justifica o seu encaminhamento.

3.1 CONCEITO DE PPP DO PL Nº 2.546/2003

O conceito de PPP apresentado pelo PL, no seu art. 2º, define-a como

o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao partícipe privado.

Depreende-se desse conceito que os empreendimentos em parceria devem atender a duas condições para se enquadrarem como Parceria Público-Privada (PPP), quais sejam:

- a) ser direcionados para implantação ou gestão de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público; e
- b) ser implantados e explorados com financiamentos do parceiro privado.

A primeira condição, implantação ou gestão de serviços de interesse público, é, aparentemente, a exigência fundamental para a identificação das parcerias. Esse é o entendimento de Soares e Campos (2002, p. 22), que, ao sugerirem um conceito para PPP, afirmaram que a característica essencial de um empreendimento em PPP é a de “estar direcionado para o fornecimento de serviços públicos” e que esta “é a condição necessária para identificação das PPP. Quando ela não é atendida, não se pode falar em uma Parceria Público-Privada”.

Entretanto, cabe destacar que o conceito do PL nº 2.546/2003 é mais amplo que o proposto por esses autores, pois considera que se pode constituir PPP não somente para ofertar serviços públicos, mas também para implantar ou gerir empreendimentos e atividades de interesse público. Em relação aos empreendimentos, contemplam-se várias opções, definidas nos itens III e IV do art. 3º, *in verbis*:

II – a execução de obra para a administração pública; e

IV – a execução de obra para a sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública.

Mesmo em relação aos serviços públicos, o PL tem um conceito mais abrangente, como se constata quando do enquadramento dos vários tipos de empreendimentos. Para Soares e Campos (*op.cit.*), somente enquadram-se como PPP os empreendimentos que fornecem serviço de utilidade pública, quando tais serviços são: *i*) fornecidos diretamente pela administração pública ou por terceiros, sob delegação; *ii*) controlados e regulamentados pelo Estado; *iii*) ofertados por conta e risco dos prestadores; *iv*) remunerados pelos usuários; e *v*) rentáveis. Entretanto, no PL nº 2.546/2003, as duas últimas exigências não foram consideradas, ou seja, os serviços fornecidos pela PPP não necessitam ser rentáveis nem remunerados pelo usuário. Nesse sentido, o parágrafo 2º do art. 3º esclarece: “a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração”.

A amplitude do conceito do PL em questão trará como consequência o aumento do número de empreendimentos enquadráveis como PPP. E esta é uma constatação importante, pelo fato de o número desses empreendimentos ser elevado. Para exemplificar, cabe mostrar que, com base no conceito mais restritivo, os autores citados

concluíram que a maioria dos 23 grupos de ações com parceria privada, relacionada na tabela 1, satisfaz à condição de fornecimento de serviço de utilidade pública.³ Enquadraram 226 ações como PPP, distribuídas em quatro setores de infra-estrutura econômica. São os setores de energia elétrica (seis grupos de ações), de transportes (quatro grupos de ações), de telecomunicação (cinco grupos de ações) e o setor de petróleo e gás, sob responsabilidade da Petrobras (três grupos de ações).

3.2 NOVIDADES PRINCIPAIS DO PROJETO DE LEI

A questão essencial e que justifica esse Projeto de Lei, ou seja, a inovação em relação à legislação vigente, é que ele busca criar condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos, geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica, como por exemplo rodovias com baixo fluxo de tráfego e obras de tratamento de água e esgoto, de moradia popular etc.

Para viabilizar a participação da iniciativa privada, a administração pública passa a ter a possibilidade de complementar ou integralizar a receita financeira desses empreendimentos. Para tanto, a administração poderá oferecer ao parceiro privado uma complementação à tarifa paga pelo usuário do serviço, como no caso do saneamento. Poderá, também, assumir o pagamento integral do serviço como usuária única, como no caso de uma rodovia de baixo fluxo.

Esses pagamentos assumidos contratualmente pela administração pública, referentes aos serviços prestados pelos empreendimentos, representam para a iniciativa privada o retorno do investimento realizado. Além disso, poderão ser estendidos, conforme as características dos serviços, segundo outra inovação do projeto, por um período de até trinta anos.

Em virtude do longo prazo desses pagamentos, a administração pública poderá conceder à iniciativa privada garantias de que estes serão realizados, quais sejam:

- a) precedência dos pagamentos devidos aos parceiros privados de empreendimentos em PPP em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela administração pública;
- b) liquidação dos empenhos relativos às contraprestações devidas pela administração pública a favor da instituição que financiou o projeto de parceria;
- c) “vinculação de receitas e instituição ou utilização de fundos especiais, desde que previsto em lei específica” (art. 8º).

Essas inovações propostas pelo PL suscitam a preocupação com o endividamento futuro da administração pública. Para diminuir o risco de que a despesa criada com esses empreendimentos impacte negativamente os orçamentos nos exercícios em que devem vigorar os contratos de PPP, ou seja, de se criar condições para o surgimento

3. Os seis grupos de ações que não satisfazem à condição de fornecer serviço de utilidade pública foram excluídos do rol das ações em Parceria Público-Privada, são eles: i) dois grupos de ações de financiamento, de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D - dezoito ações) e de Empreendimentos Econômicos (sete ações); ii) grupo de ações referente à atuação internacional da Petrobras (duas ações); iii) grupo de ações do setor petroquímico (seis ações); iv) grupo de ações de auxílio-alimentação e vale-transporte (duas ações); e v) grupo de vacinação contra a febre aftosa em bovinos (uma ação).

de novos esqueletos (Valor Econômico, nov. 2003a), buscam-se medidas que sirvam para blindar os orçamentos futuros. Para tanto, destacam-se três ações:

- a) instituição de órgão gestor de PPP, com a finalidade de fixar procedimentos para contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública e definir atividades, obras ou serviços considerados prioritários para ser executados sob o regime de parceria. Esse órgão terá ainda a atribuição de avaliar e autorizar as parcerias antes da abertura do processo licitatório;
- b) comprovação de que a despesa criada ou aumentada, nos períodos seguintes, em virtude do empreendimento em PPP, será compensada pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa;
- c) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, bem como compatibilidade com o Plano Plurianual e com a lei de diretrizes orçamentária.

Cabe destacar que assim como o conceito adotado pelo PL para definir uma PPP é muito abrangente, a aplicação dessa Lei parece, também, muito abrangente, na medida em que se aplica aos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Finalmente, cabe ressaltar a exigência do PL de que a contratação de Parceria Público-Privada deva ser precedida de licitação na modalidade de concorrência (art. 10^o).

4 COMENTÁRIOS SOBRE O PROJETO DE LEI

A atração da iniciativa privada para implantar empreendimentos em PPP que não apresentem viabilidade econômica, questão essencial desse Projeto de Lei, está relacionada às garantias de pagamentos que a administração pública poderá conceder. A dúvida dos parceiros privados é se as garantias serão suficientes e efetivas para realizar os pagamentos futuros. Nesse sentido, pode-se considerar que essas garantias são parciais, principalmente sob o ângulo da pontualidade, em face das seguintes qualificações:

A precedência a favor dos parceiros privados não garante os pagamentos nos prazos de vencimento previstos nos contratos de PPP na medida em que, concorrendo pelos recursos orçamentário-financeiros, “há outras precedências constitucionais, como o pagamento dos juros da dívida pública e dos salários, pensões e aposentadorias dos servidores, sem falar numa penca de obrigações, como as vinculações orçamentárias para saúde e educação” (Correio Braziliense, 2003). Ou seja, a precedência é uma garantia relativa. Essa também é a opinião do assessor especial do Ministério do Planejamento (MPOG), que afirma: “há as obrigações constitucionais e as legais que têm precedência sobre tudo; mas do ponto de vista das obrigações contratuais as PPP terão precedência sobre os demais tipos de contratos” (Gazeta Mercantil, 2003a). Entretanto, mesmo entre as obrigações contratuais, as PPP não terão precedência sobre os demais tipos de contrato, uma vez que o PL excluiu da precedência os contratos entre entes públicos (parágrafo 3^o, art. 5^o).

A liquidação de empenho a favor da instituição financeira que financiou o projeto de parceria e não do parceiro privado responsável pelo empreendimento é mais um seguro de crédito do agente financeiro, que visa estimular a instituição financeira a conceder o financiamento. Mesmo para a instituição financeira é uma garantia relativa porque entre o empenho e o pagamento, que depende da liberação do financeiro, podem transcorrer vários meses, em virtude de o orçamento ser autorizativo e não impositivo, e porque, se o parceiro privado não tiver executado a etapa prevista no contrato de PPP, o agente financeiro, possivelmente, poderá ter dificuldade em receber o valor empenhado.⁴

A instituição ou a utilização de fundos especiais parece frágil no tocante à capitalização desses fundos, especialmente a proposta de capitalizá-los por meio de dotações consignadas no Orçamento, e no tocante à exigência de que sejam previstos em lei específica.

Em relação ao risco de criar novos esqueletos, entende-se que a blindagem proposta é vulnerável, mesmo com a instituição do órgão gestor, porque as outras proteções previstas seriam muito frágeis. Tratando-se do equilíbrio fiscal futuro, a fragilidade virá das várias hipóteses necessárias para calcular o impacto que o empreendimento provocará nos orçamentos fiscais, em um prazo de até trinta anos. No que diz respeito à exigência de declaração do ordenador de despesa, esta parece inócua, uma vez que o problema não surgirá no ano de abertura da licitação, mas quando o empreendimento estiver concluído e a administração tiver de realizar os pagamentos.

A preocupação com a geração de novos esqueletos também está presente na percepção de Márcio Garcia (Valor Econômico, 2003a), que afirma: “os maiores geradores de esqueletos são garantias para empreendimentos sem computar devidamente seu custo futuro”; bem como nas preocupações de Armando Castelar Pinheiro, que pondera que a PPP “nada mais é do que uma forma de o governo tomar recursos emprestados para financiar uma obra hoje, deixando a conta para ser paga por futuras administrações”, por isso, “a PPP pode funcionar como uma forma de fugir aos limites de endividamento público estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal” (Valor Econômico, 2003b).

Nesse quadro, a blindagem dependerá quase que exclusivamente da atuação do órgão gestor. Este deverá ter papel fundamental, uma vez que, segundo o PL, a ele compete avaliar e autorizar a implantação de PPP. Para tanto, entre outras atribuições, deverá examinar “a comprovação de que a despesa criada ou aumentada (...), nos períodos seguintes, será compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa” (parágrafo 1º, art. 14). Tudo dependerá da implementação prática desses princípios para se saber a diferença entre a adoção de uma boa idéia ou a criação de uma forma de se romper o equilíbrio orçamentário.

Contudo, o órgão gestor ainda nem nasceu e já pode estar destinado ao estresse. Preocupa o número de ações que deverá passar por esse órgão a fim de obter avaliação e autorização para execução sob regime de parceria. Nesse sentido, dois pontos são re-

4. O parágrafo único do art. 7º dá margem a essa interpretação ao afirmar: “o direito da instituição financeira limita-se à habilitação para receber diretamente o valor verificado pela administração pública na fase de liquidação”. Assim, a liberação do empenho dependerá de a administração pública verificar o que deve ser pago.

levantares para estimar a demanda de trabalho do órgão gestor. Primeiramente, o conceito de PPP, para avaliar quantos empreendimentos poderão pedir enquadramento como parceria. O segundo é a competência administrativa, em termos de sua abrangência em relação às ações da administração direta e indireta da União, do DF, dos estados e dos municípios.

Em relação ao conceito de PPP, como indicado, ele é muito amplo. De fato, uma concessão, como, por exemplo, construção e operação de hidrelétrica, nada mais é do que uma PPP. O mesmo vale para linhas de transmissão, terminais marítimos e fluviais, exploração de blocos de petróleo, usinas termoeletricas etc. Somente esses empreendimentos, que apresentam retorno econômico, no PPA 2000-2003 totalizam 226 ações. Além desses empreendimentos, as licitações da ANP e ainda as parcerias do tipo realizadas pela UnB também atendem ao conceito de PPP.⁵ Enfim, somente no planejamento do governo federal poder-se-ia contabilizar expressivo número de ações.

Em se tratando da competência administrativa do órgão gestor – considerando os 27 estados, os mais de 5 mil municípios, as empresas públicas controladas direta ou indiretamente pelos três níveis de governo e, ainda, possíveis ações em parceria na área de saneamento e habitação – é razoável esperar que o órgão gestor receba inúmeros pedidos de constituição de PPP.

Um agravante que amplifica a abrangência do conceito e da competência administrativa é a definição do objeto da PPP, que, além de englobar serviços públicos, incorpora também empreendimentos e atividades. No que se refere a empreendimentos, o próprio PL autoriza a execução de obra para a administração pública, a exemplo do que faz a UnB. Além disso, autoriza a execução de obra para alienação, locação e arrendamento à administração pública. O conceito de atividade, por sua vez, está relacionado ao de manutenção/custeio, o que permite a implementação de PPP, por exemplo, para administração de presídios e hospitais públicos.

Nesse contexto, pode-se estimar que a demanda de trabalho do órgão gestor será enorme. Tal demanda poderá comprometer a atuação desse órgão. Por isso, pode-se prever que a sua atuação oscile entre o engessamento das parcerias propostas, quando analisar cada uma e exigir o equilíbrio fiscal futuro, e a liberalidade na aprovação dessas parcerias, se sucumbir às pressões políticas. Nesses extremos, sempre se atuará fora de parâmetros de segurança ou da possibilidade real das finanças públicas, ou seja, fora da situação desejada.

A dificuldade operacional do órgão gestor será ainda maior ao se considerar que existem diferenças entre os empreendimentos em PPP que não estão contempladas no PL. Algumas dessas diferenças foram constatadas no estudo de Soares e Campos, conforme apresentadas no quadro 2. Uma diferença importante é a de que as parcerias são constituídas por meio de licitação, de autorização ou de negociação entre as partes, enquanto para o PL a PPP somente pode ser constituída por meio de licitação.

Ainda em relação às diferenças entre as PPPs, destaca-se a questão da remuneração financeira. Em algumas PPPs, o governo é remunerado em virtude do resultado

5. Aparentemente, o conceito somente excluiu as parcerias da área social, uma vez que estas recebem recursos da administração pública, ou seja, não atendem à exigência de que "o financiamento e a responsabilidade pelo investimento (...) incumbem ao parceiro privado" (art. 2º – Conceito).

operacional do empreendimento, como no caso das parcerias conduzidas pela Petrobras. Em outras PPPs, o governo recebe pelas concessões, como no caso das licitações de UHE. Por fim, cabe destacar que em várias dessas parcerias o governo não recebe nenhum tipo de remuneração, como no caso das autorizações de implantação de UTE e de PCH. No entanto, observa-se que todas as ações constantes do quadro 2 apresentam como característica comum a viabilidade econômica, ou seja, em nenhum desses empreendimentos comprometeram-se recursos fiscais.

QUADRO 2

Diferenças entre os empreendimentos em PPP

Grupos de ações	Governo participa com fatores de produção	Forma de seleção do parceiro privado	Tipo do contrato	Governo auferir rendimento pelo resultado operacional do empreend.	Governo auferir rendimento pela concessão ou autorização
Fornec. eletríc. – implantação de UHE	Sim	Licitação	Padrão	Não	Sim
Fornec. eletríc. – implantação de PCH	Não	Autorização	Padrão	Não	Não
Fornec. eletríc. – implantação de UTE	Não	Autorização	Padrão	Não	Não
Serv. de transmissão de eletricidade	Sim	Licitação	Padrão	Não	Sim
Serv. de distribuição de eletricidade	Sim	Licitação	Padrão	Não	Não
Serv. de eletrificação rural	Sim	Neg. entre partes	Negociado	Não	Não
Serv. transp. – Constr. de trecho ferrov. *	Não	Neg. entre partes	Negociado	Não	Não
Serv. transp. – Constr. de terminal marít.	Sim**	Licitação	Padrão	Não	--
Serv. transp. – Constr. de terminal fluvial	Sim**	Licitação	Padrão	Não	--
Serv. transp. – Recup. malha ferrov. *	Não	Neg. entre partes	Negociado	Não	Não
Serv. de TV por assinatura	Não	Autorização	Padrão	Não	Sim
Serv. de telefonia fixa *	Não	Neg. entre partes	Negociado	Sim	Não
Serv. de telefonia móvel *	Não	Neg. entre partes	Negociado	Não	Sim
Serv. de telefonia uso público *	Não	Neg. entre partes	Negociado	Sim	Não
Serv. de comunic. eletrônica de massa	Não	Autorização	Padrão	Não	--
Petróleo/gás: impl. rede de dutos/Petrobras	Sim	Neg. entre partes	Negociado	Sim	Não
Petróleo/gás: prospecção e prod./Petrobras	Sim	Neg. entre partes	Negociado	Sim	Não
Petróleo/gás: processamento/Petrobras	Sim	Neg. entre partes	Negociado	Sim	Não

Fonte: Soares e Campos, 2002, p. 26.

Elaboração dos autores.

Obs.: * O serviço foi privatizado em período anterior ao do PPA 2000-2003. A empresa privada detentora da concessão é que decide como cumprirá a meta indicada no Plano.

** Quando a área do terminal pertence à União.

Por fim, cabe destacar que os recursos financeiros obtidos pela administração nas licitações do setor elétrico são elevados. No caso das concessões de implantação e operação de UHE, no período recente, de 1996 e o primeiro semestre de 2002, o governo, por meio da Aneel, licitou 45 empreendimentos. Por essas concessões, o governo receberá, ao longo da vida útil dos projetos – ao redor de 25 anos – a importância de R\$ 8,2 bilhões, em termos nominais da data da assinatura dos contratos. Isso representa um ingresso médio anual de recursos da ordem de R\$ 329 milhões.

5 CONCLUSÃO

Uma das constatações deste estudo é que o PL nº 2.546/2003 possibilita que expressivo número de ações, acordadas entre a administração pública e a iniciativa privada, seja classificado como PPP. Isso ocorre em consequência da abrangência do conceito e da competência administrativa estabelecidas nesse Projeto de Lei.

Todas essas ações deverão ser avaliadas e autorizadas pelo órgão gestor, que será instituído por ato do Poder Executivo e que terá entre as suas atribuições a de examinar, para cada PPP, o impacto sobre o equilíbrio fiscal de longo prazo da administração pública. Da sua atuação, análise e autorização, dependerá o sucesso da implementação dessa idéia de parcerias ou da constituição de novos esqueletos. Há o receio de que essa política venha a promover um novo legado de esqueletos, ou seja, um desequilíbrio entre receita e despesas de longo prazo.

Nesse contexto, a principal conclusão do estudo é que o órgão gestor atuará sobrecarregado de solicitações de PPP e com enorme responsabilidade de preservar o equilíbrio fiscal. Em virtude desses dois fatos, existe o risco de o órgão gestor provocar expressivo atraso na constituição de PPPs que têm viabilidade econômica, como hidrelétricas e exploração de blocos de petróleo, entre outros. Essas ações vêm sendo licitadas ou autorizadas, em número expressivo, pelas agências reguladoras. Ao mesmo tempo, existe o risco de o órgão gestor permitir o surgimento de novos esqueletos, ao aprovar sem a precaução necessária parcerias que não têm viabilidade econômica.

Nesse quadro – considerando ainda a análise da experiência recente do país em relação à implementação de parcerias e dos empreendimentos que poderão ser classificados como PPP a partir do PL, com base nas suas diferenças –, esta mesma análise permite concluir a existência de dois grupos principais de parcerias, quais sejam:

a) Parcerias do tipo 1: como as implementadas, até então, pelas agências reguladoras, que adotam um contrato padrão para os parceiros privados, selecionados por meio de licitação ou por meio de autorização. São parcerias que apresentam viabilidade econômica – algumas proporcionam rendimento financeiro à administração e nenhuma compromete recursos fiscais da administração pública.

b) Parceria do tipo 2: como as que serão implementadas a partir da aprovação do PL nº 2.546/2003, que necessariamente serão contratadas por licitação, com variados tipos de ações com especificações e negociações próprias por contrato; não necessitariam apresentar viabilidade econômica e comprometeriam recursos fiscais futuros.

Pelo exposto neste estudo, tendo em vista os dois tipos de parcerias e os riscos da atuação do órgão gestor, sugere-se atuação diferenciada deste último órgão. Tal órgão deveria concentrar sua atuação nas parcerias do tipo 2, que não apresentem rentabilidade econômica, restringindo-se aos empreendimentos da área de infra-estrutura e à esfera federal. A outra sugestão é que o órgão gestor limite-se a acompanhar a implementação das ações em parcerias do tipo 1.

Cabe constatar que o PL poderá não atrair, na magnitude esperada, a iniciativa privada para implantar empreendimentos que não apresentem viabilidade econômica, desde que a administração não consiga convencer o empreendedor privado de que terá recursos no futuro para realizar todos os pagamentos contratados, ou que não seja capaz de estabelecer os marcos regulatórios setoriais. Em síntese, a administração tem de convencer a iniciativa privada de que terá fontes de recursos durante a vida útil do projeto e que irá comprometer esses recursos com os pagamentos que deverá realizar. Para evitar esse receio do setor privado, sugere-se capitalizar o Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas, com recursos obtidos das licitações das PPPs que

têm viabilidade econômica, inclusive as anteriormente licitadas pela Aneel. Assim, poder-se-ia considerar capitalização de longo prazo, que atualmente estaria em torno de R\$ 329 milhões por ano.

Por fim, cabe destacar o temor de que esta legislação represente uma porta aberta para estados e municípios fugirem dos limites de endividamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, deve-se observar que alguns estados, como São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Espírito Santo, demonstram interesse em implantar projetos em PPP a fim de contornar a falta de recursos públicos para investimento em grandes obras de infra-estrutura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORREIO BRAZILIENSE. **Moradia em Brasília: UnB aposta nas vendas.** Brasília: 16 de fev. de 2002.

_____. **Ovo de Colombo rachado.** p. 15, 1^a de nov. de 2003.

DINIZ, S. **Equilíbrio econômico-financeiro nas Parcerias Público-Privadas.** Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 2^o Prêmio STN de Monografia Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Esaf, 1998.

GALVÃO, M. C. Costa Pinto (coord.) *et. al.* **Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privada.** São Paulo: Fundap, 1997.

GAZETA MERCANTIL. **Empresário exige regras claras para apoiar PPP.** p. 4, 15 de out. de 2003a.

_____. **Sem marco regulatório não há PPP que funcione.** p. A3, 16 de out. de 2003b.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO (MOG). **Manual de elaboração e gestão: PPA 2000.** Brasília: 8 de abr. de 1999a.

_____. **Procedimento para elaboração de programas: PPA 2000.** Brasília: 9 de abr. de 1999b.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Manual de avaliação – Plano Plurianual 2000-2003.** Brasil: s.d.

_____. **Parcerias Público-Privadas – PPP Brasil.** Brasília: set. 2001.

_____. **Unidade de PPP Brasil, Parcerias Público-Privadas: o interesse público encontra o capital privado.** Brasília: ago. 2002.

MOREIRA NETO, D. F. **O sistema da parceria entre os setores público e privado – execução de serviços através de concessões, permissões, terceirizações e outros regimes.** Boletim de Direito Administrativo (BDA), 1997.

RODRIGUES, M. Retomando o planejamento: o Plano Plurianual 1996-1999. **Revista do BNDES**, jun. 1996.

SOARES, R. P.; CAMPOS, C. A. S. **Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito.** Brasília: Ipea, dez. 2002. (Texto para Discussão, n. 924).

VALOR ECONÔMICO. **Um novo legado de esqueletos?** 31 de out. de 2003a.

_____. **Os lados Jekyll e Hyde da PPP.** 14 de nov. de 2003b.

_____. **Estados deslançam planos de parceria com setor privado.** 3 de jun. de 2003c.

EDITORIAL

Gerente

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Gisela Viana Avancini

Sarah Ribeiro Pontes

Allisson Pereira Souza (estagiário)

Constança de Almeida Lazarin (estagiária)

Editoração

Iranilde Rego

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

Reprodução Gráfica

Antônio Lucena de Oliveira

Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo

Tânia Oliveira de Freitas

Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Geraldo Nogueira Luiz

José Carlos Tofetti

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares