

Investimentos - As PPPs na hora da decisão

2004. Ano 1 . Edição 3 - 1/10/2004

O Senado já fixou a agenda para definir a votação das Parcerias.

Por Edmundo M. de Oliveira*, de Brasília



Estrada de Ferro entre Curitiba e Paranaguá, no Paraná, no trecho da Serra do Mar: ferrovias poderão ser modernizadas em parceria com o capital privado

Outubro será um mês crítico para a definição do projeto de lei, atualmente em tramitação no Senado, das Parcerias Público-Privado, as PPPs. Um acordo de procedimentos entre o governo e as lideranças do Senado, no dia 14 de setembro, definiu uma agenda a ser cumprida entre o primeiro e o segundo turno das eleições municipais. No primeiro esforço concentrado, em data a ser definida pelo presidente do Senado, José Sarney, e pelos líderes partidários, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) fará audiências públicas sobre o tema. O compromisso seguinte é votar o projeto na CAE e na Comissão de Constituição e Justiça, para que ele vá a plenário. "O projeto será aprimorado e adaptado nesse processo", diz o senador Valdir Raupp (PMDB-RO), relator do projeto na CAE.

Encaminhado ao Congresso em novembro do ano passado, o projeto de lei das PPPs foi votado pela Câmara dos Deputados em março. O tema é complexo e a discussão tem sido aprofundada no Senado. "A possibilidade de o projeto ser definido por Medida Provisória está afastada e podemos evoluir para um acordo", diz Raupp.

Não há quem discorde da importância das PPPs. A razão é que elas são "uma tendência mundial no investimento em infra-estrutura", como definem Ricardo Marar e Joaquim Aragão, pesquisadores da Rede de Estudos de Engenharia e Sócio-Econômicos em Transportes. Para eles, o Brasil está entrando com certo atraso no mercado das PPPs, que é global, e precisa ter contratos bem feitos e uma legislação eficiente. "Se não fizer isso, ficará fora dos fluxos de investimentos diretos em infra-estrutura", apontam.

Também existe concordância quanto à motivação das PPPs. Elas são especialmente adequadas para o poder público oferecer serviços em que o retorno privado é menor do que o retorno social do investimento. Em outras palavras, serviços que, mesmo não se pagando, geram benefícios sociais em diversas áreas. É o caso do metrô, que melhora o trânsito, reduz a poluição e valoriza áreas urbanas. Nesses casos o investidor privado só se motivaria a entrar compartilhando riscos com o setor público, dado que o retorno é insatisfatório, seja na amortização do capital imobilizado, seja na provisão e manutenção da operação. Requerem, por isso, a

complementação de recursos oriundos do Orçamento. Assim, as PPPs diferenciam-se tanto das licitações para construção de obra pública quanto das concessões.

Por incorporar a maior eficiência do agente privado, tanto na construção quanto na operação, as PPPs podem reduzir os custos de um processo clássico de licitação de obra pública. "Além disso, como os contratos de PPP estabelecem remuneração por critérios de desempenho, o agente privado assume riscos que o levam a buscar a maior eficiência do negócio", diz Demian Fiocca, chefe da assessoria econômica do Ministério do Planejamento. **(leia o artigo)**

Ambigüidade As diferenças de avaliação começam no processo de licitação. "Não faz sentido a PPP para execução de obras como usinas hidrelétricas, pois isso já está previsto na Lei de Licitações, e se há nela insuficiências, o correto é melhorá-la", diz o economista Samuel Pessôa, da Fundação Getúlio Vargas. Autor de um texto de avaliação das PPPs, em conjunto com Mansueto Almeida Junior, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Pessôa atua na assessoria do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), um crítico ao projeto de lei. No entender dos autores, o projeto é ambíguo nesse ponto e pode dar margem à interpretação de que as PPPs sirvam para burlar a Lei de Licitações. Entretanto, já houve manifestação do Ministério do Planejamento de que esse ponto será corrigido.

A função básica da PPP, segundo Fiocca, é viabilizar o investimento em um dado serviço cuja receita será insuficiente para remunerar o investimento e os custos de sua operação. Assim, numa ferrovia contratada por PPP, "o Estado assume o pagamento anual equivalente à diferença entre o frete real e o frete mínimo necessário para viabilizar o investimento", exemplifica Fiocca.

Para Pessôa, o principal problema consiste na contabilização desse pagamento. O importante, segundo ele, é deixar transparente o compromisso futuro assumido pelo governo, contabilizando-o como dívida numa conta especial. A preocupação é evitar que a PPP seja utilizada como forma de contornar a restrição fiscal dos governos nos três níveis, já que a lei federal será o parâmetro para a adequação das leis estaduais e municipais de PPPs. O objetivo é impedir a geração de esqueletos no futuro. "No passado recente, para construir estradas, governos contraíram dívidas muito além da capacidade de pagamento dos estados e deixaram vários esqueletos", lembra Pessôa. Segundo Fiocca, os procedimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são suficientes para enquadrar esses riscos. Ele lembra que o projeto de lei prevê que o Tesouro Nacional definirá os critérios para contabilizar as PPPs, quando houver compra de um ativo, ou como gasto de natureza continuada, quando houver contratação de serviço. Quando se configurar dívida, valem os limites de endividamento definidos pela LRF. Nos gastos continuados, valem também os controles da LRF, que obrigam ou à redução de outra despesa ou ao aumento da receita.

A dificuldade, segundo Pessôa, está em separar as dívidas de gastos continuados nas PPPs. Grande parte do custo de uma ferrovia ou estrada, por exemplo, está no capital investido na construção e não na sua operação e manutenção. Por isso, ele defende que haja uma nítida separação entre o capital imobilizado (dívida) e os gastos com operação e manutenção (despesa continuada) na contabilização. O pagamento que o governo fará ao operador da PPP, para completar a parcela da remuneração não coberta pela tarifa cobrada do usuário, seria estabelecido em função dessas duas contabilidades. Dessa forma haveria uma clara percepção do investidor do que está financiando, e o governante teria limites definidos, argumenta Pessôa.

Reconhecendo a dificuldade, o Ministério do Planejamento propôs instituir um limite de endividamento de 1% da receita líquida dos governos para financiar as PPPs. Ainda assim, para Pessôa, o melhor é contabilizar como dívida pública, em conta especial, os pagamentos de PPPs. Uma forma alternativa de fazer esse cômputo, diz ele, seria trazer a valor presente os pagamentos distribuídos ao longo do tempo, de tal forma que a soma das partes desses pagamentos não superem, no presente, o montante das obrigações que o governo terá no futuro, ao final do contrato. Isso evitaria que um governante deixasse para outro um rosário de PPPs. "Por isso, os limites tanto poderiam estar acima como abaixo de 1% da receita líquida."

Consulta pública Outros dois pontos de questionamento ao projeto tratam dos procedimentos de licitação e da participação pública no financiamento. Segundo Fiocca, ao contrário do que se pensa, a licitação das PPPs implica mais controles do que os existentes na contratação de obra pública. "O projeto tem de estar no Orçamento e no Plano Plurianual, a licitação é precedida de autorização do Órgão Gestor, composto pelos Ministérios do Planejamento, Fazenda e Casa Civil, e tem de ser submetida a consulta pública, para maior transparência." Para Pessôa, no entanto, a definição no projeto de lei de que o "processo vai ser por licitação com qualificação" vai além da Lei de Licitações, podendo dar margem a favorecimentos de concorrentes nas PPPs.

Na questão da participação pública, Fiocca diz que a idéia é que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não tenha participação societária nas PPPs, atuando apenas como financiador. Já o senador Jereissati apresentou emenda restringindo a participação de recursos de origem pública - de bancos públicos a fundos de previdência fechados de empresas estatais - a 50% do total de cada projeto. Pessôa argumenta que, acima disso, o operador privado da PPP ficaria com muito controle e pouco ou nenhum risco. Sua preocupação é que, dada a complexidade dos contratos e a baixa tradição em contratos de longo prazo no país, haja cautela no início da adoção das PPPs.

As audiências públicas e a votação no Senado, nesse final de ano, vão tratar de cada uma dessas questões que definirão a cara das PPPs brasileiras. Para o economista Raul Velloso, especialista em contas públicas, que será ouvido numa das audiências, as PPPs devem ser encaradas como um instrumento a mais para o governo atuar no quadro atual de restrições fiscais. "Mas não se pode dar a impressão de que é possível voltar aos tempos em que o governo bancava o investimento em infra-estrutura." A polêmica, como se vê, é grande. E como o projeto é importante, vale a pena acompanhá-la.

*Com Maysa Provedello, de Brasília