

Atualidades

A FUNÇÃO ECONÔMICA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

MARCOS BARBOSA PINTO

1. Introdução. 2. Investimentos em infra-estrutura. 3. Eficiência econômica.
4. Conclusão.

1. Introdução

O Congresso Nacional aprovou a Lei 11.079, de 30.12.2004, que institui normas gerais para contratação de parcerias público-privadas. As PPPs – como se convencionou chamar essas parcerias – nada mais são que contratos de prestação de serviços de longo prazo, normalmente precedidos da realização de uma obra pública.

Conforme dispõe o art. 2^o da lei, as PPPs podem ser divididas em duas categorias.

Integram a primeira categoria as *concessões patrocinadas*, assim entendidas as concessões de serviço público em que o Estado paga ao particular uma remuneração adicional à tarifa cobrada dos usuários do serviço. Por exemplo, o Estado concede uma rodovia para exploração pela iniciativa privada, garantindo ao concessionário uma receita mínima complementar ao pedágio.

Na segunda categoria de PPPs figuram as *concessões administrativas*, que são contratos de prestação de serviço tradicionais, cuja remuneração é paga exclusivamente pelo Estado, sem cobrança de tarifa da população. É o caso dos presídios construídos e administrados por particulares.

Como boa parte dos institutos jurídicos, as PPPs não podem ser propriamente

analisadas sem um entendimento prévio de sua função econômica. Aliás, uma das principais dificuldades encontradas pelo Governo Federal nos debates da lei foi justamente a falta de compreensão da sociedade sobre os reais benefícios das PPPs para o país. O propósito deste artigo é esclarecer quais são, exatamente, esses benefícios.

As PPPs desempenham, basicamente, duas funções. De um lado, elas servem para canalizar recursos privados para investimentos em infra-estrutura que são essenciais para o desenvolvimento econômico do país. De outro, elas aumentam a eficiência do Estado na prestação de serviços, permitindo um melhor emprego dos recursos públicos. Essas funções são analisadas separadamente nos dois itens seguintes.

2. Investimentos em infra-estrutura

Pode-se afirmar com bastante segurança que os investimentos em infra-estrutura são essenciais para o desenvolvimento econômico. Diversos estudos demonstram que eles aumentam a produtividade da economia, reduzindo custos e estimulando a produção.¹

1. Cf., v.g., David Aschauer, "Is public expenditure productive", *Journal of Monetary Economics* 23/177-200, 1989.

Não por acaso, os investimentos em infra-estrutura mantiveram-se elevados no Brasil em períodos de rápido crescimento econômico. Durante a década de 1970, por exemplo, eles se mantiveram sempre acima de 5% do Produto Interno Bruto/PIB, tendo chegado a 14% no início da década de 80.² Nesse período o Brasil apresentava taxas de crescimento sempre superiores a 4% ao ano.³

A partir de meados da década de 80, contudo, os investimentos em infra-estrutura caíram rapidamente, chegando a menos de 2% do PIB na virada do século.⁴ Quando os investimentos em infra-estrutura não acompanham o ritmo de crescimento da produção, formam-se os chamados “gargalos” estruturais, cujos efeitos são extremamente deletérios para a economia do país. Foi o que se viu no setor elétrico brasileiro em 2000, com o “apagão” e a consequente redução das expectativas de crescimento. É o que ocorre hoje no setor de transportes. Nossas estradas, ferrovias e portos não conseguem atender à demanda, o que atrapalha o escoamento da produção e encarece os produtos nacionais.⁵

Infelizmente, a situação financeira do Estado Brasileiro é precária, o que restringe sua capacidade de investimento. Para que se tenha uma idéia, em 2003 as despesas correntes da União superaram a receita corrente líquida em 28 bilhões de Reais.⁶

2. Cf. Bolívar Pego Filho, José Oswaldo Cândido Jr. e Francisco Pereira, “Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil: 1990/2002”, IPEA, *Textos para Discussão* 680/13, 1999.

3. Na década de 70 a taxa mais baixa de crescimento foi de 4,93%, em 1977. A mais alta, 13,97%, em 1973 (fonte: IPEA).

4. Cf. Bolívar Pego Filho, José Oswaldo Cândido Jr. e Francisco Pereira, “Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil: 1990/2002”, cit., IPEA, *Textos para Discussão* 680/13.

5. Estima-se que o país perca cerca de 4 bilhões de Dólares por ano devido às deficiências em sua infra-estrutura logística (cf. Omar Silva Jr., “Infra-estrutura logística é emergência em 2005”, *Valor Econômico* 18.1.2005).

6. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

O ideal seria reduzir as despesas correntes para aumentar os investimentos; mas essa não é uma tarefa fácil, por uma série de razões sociais, políticas e até mesmo jurídicas.

Por outro lado, despesas elevadas não seriam um problema se o Estado pudesse aumentar suas receitas para investir em infra-estrutura. Entretanto, aumentar receitas é praticamente inviável na atual conjuntura. A carga tributária brasileira já subiu de 24,1% do PIB em 1991 para 35,86% em 2002.⁷ Embora alguns economistas sustentem, com propriedade, que a carga tributária brasileira não é absurda se comparada com padrões internacionais,⁸ tornou-se politicamente inviável aumentar tributos sem uma reforma fiscal que torne a carga tributária mais justa, socialmente.

A única alternativa que nos sobra é o endividamento, que também tem alcance limitado. Por uma série de fatores, dentre os quais os gastos da União com pagamento de juros,⁹ a dívida pública brasileira já ultrapassou 50% do PIB.¹⁰ No final de 2002 chegou-se a acreditar que o Brasil não conseguiria honrar seus compromissos, como ocorreu com a Argentina. Neste contexto, resta pouco espaço para contrair mais dívidas, ainda que sua finalidade seja aumentar os investimentos.¹¹

7. Fonte: Secretaria da Receita Federal.

8. Cf. Paulo Nogueira Batista Jr., “Fiscalização tributária no Brasil: uma perspectiva macroeconômica”, in *A Economia Como Ela É*, 3ª ed., São Paulo, Boitempo, 2002, p. 212.

9. Em 2003 o total de juros nominais apropriados pelo setor público atingiu 145 bilhões de Reais, o equivalente a 9,58% do PIB (fonte: *Boletim Anual do Banco Central*, 2003).

10. A dívida do setor público brasileiro equivalia a exatamente 30% em janeiro/1995. Em outubro/2004 ela atingiu 53,7% do PIB (fonte: Banco Central).

11. É bem verdade que uma redução da taxa de juros pelo Banco Central poderia reduzir – e muito – as despesas correntes do setor público com o financiamento da dívida pública, abrindo espaço para mais investimentos. Por exemplo, caso as despesas com juros fossem reduzidas em 10%, o setor público economizaria aproximadamente 14 bilhões de

Isso explica por que, desde o início dos anos 1990, o Estado vem recorrendo ao setor privado para investir em infra-estrutura. As privatizações e concessões de serviço público ocorridas nos últimos anos foram em grande parte motivadas pela falta de recursos do Estado para investimento. Num cenário de restrição fiscal, optou-se por transferir para a iniciativa privada a responsabilidade pela prestação de certos serviços, como telecomunicações e energia elétrica, substituindo, assim, recursos públicos escassos por investimentos particulares.

Ocorre que privatizações e concessões só são possíveis quando a atividade delegada à iniciativa privada é auto-sustentável economicamente. É o que se dá no setor de telecomunicações, por exemplo, no qual as empresas conseguem auferir receita suficiente para amortizar seus investimentos, cobrir custos operacionais e obter uma taxa de retorno razoável. O mesmo ocorre no setor elétrico, que foi privatizado com relativo sucesso.

Entretanto, existem muitos projetos de interesse público que não são auto-sustentáveis. É o caso das rodovias com pouco tráfego, cuja receita de pedágio é insuficiente para cobrir os custos de operação e manutenção. É também o caso dos serviços de coleta de lixo, nos quais é difícil cobrar tarifas da população, pois não se pode impedir os inadimplentes de se beneficiarem do serviço.

Embora não sejam rentáveis para os particulares, projetos desse tipo interessam ao Estado, porque seu retorno econômico e social excede a receita que as empresas privadas podem extrair deles diretamente. Ou seja, esses projetos apresentam grandes externalidades positivas.¹² Uma estrada de

tráfego pouco intenso facilita o desenvolvimento de regiões isoladas, ainda que esse valor intangível não possa ser apropriado por ninguém. De forma semelhante, um serviço de coleta de lixo eficiente é essencial para a saúde de toda a população, não somente para seus usuários diretos.

É neste contexto que surgem as PPPs. Sua primeira função é atrair investimentos privados para projetos que não são auto-sustentáveis, mas que apresentam grandes externalidades positivas.

Nas PPPs o Estado contrata uma empresa particular para realizar obra pública e depois prestar um serviço com base nessa obra. Em contrapartida, o Estado paga ao particular uma remuneração que complementa ou substitui a receita que o particular pode obter cobrando tarifa dos usuários, pois esta é insuficiente para cobrir os custos do projeto. Portanto, as PPPs canalizam investimentos privados para o setor de infra-estrutura mediante o compromisso de pagamentos continuados do governo.

Antes de prosseguir, contudo, vale a pena analisar uma questão relevante suscitada pela experiência internacional. Analisando programas de PPPs como o da Inglaterra, por exemplo, percebe-se que as PPPs têm um custo financeiro maior para o Estado que os investimentos públicos tradicionais, pois o custo de capital do setor privado é maior que o do setor público.

Para compreender melhor essa questão, é preciso esclarecer uma característica essencial das PPPs: a amortização diferida dos investimentos. Em uma PPP, o parceiro privado não recebe adiantamento algum do Estado para custear as obras necessárias ao início da prestação dos serviços. Pelo contrário, ele só recebe os pagamentos do Estado na medida em que os serviços forem sendo prestados. Ou seja: o particular realiza investimentos de interesse público

Reais por ano. Essa economia, sozinha, equivaleria ao dobro dos investimentos realizados pelo Governo Federal em 2003, que não chegaram a 7 bilhões de Reais, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

12. Uma externalidade positiva verifica-se sempre que o benefício social marginal da produção

ou do consumo de um bem exceder o benefício privado marginal, ou seja, sempre que a produção ou consumo de um bem gerarem benefícios que são subvalorizados pelo mercado.

cuja amortização ocorrerá paulatinamente ao longo do contrato. Portanto, é o particular, e não o Estado, quem financia a PPP.¹³

Ocorre que o Estado poderia se financiar a taxas bem menores emitindo títulos no mercado, já que seu risco de crédito é inferior ao do setor privado. Essa diferença de risco reflete-se nas taxas de juros. Fazendo uma comparação bastante simplista, enquanto o Estado emitia títulos à taxa de 17,75% em dezembro/2004, o setor privado financiava-se junto aos bancos à taxa média de 30,9%.¹⁴ Trata-se do famoso "spread financeiro". Obviamente, esse spread é repassado para o Estado nas PPPs, o que as torna um instrumento mais caro de financiamento.¹⁵

13. É preciso deixar claro, porém, que o financiamento particular não implica necessariamente endividamento público. Esta última variável – o endividamento público – depende do grau de transferência de risco do projeto. Se uma parcela significativa dos riscos do projeto for transferida para o parceiro privado, como o risco de construção e o risco de disponibilidade do serviço, as PPPs não devem ter impacto no nível de endividamento do Estado (cf. Eurostat, "Treatment of public private partnerships", *News Release* 18, 2004, e International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department, *Public-Private Partnerships*, 2004).

14. Fonte: Banco Central. Obviamente, as taxas de curto prazo não são as mais adequadas para projetos de infra-estrutura de longo prazo como as PPPs. Todavia, como não existem estatísticas confiáveis para financiamentos de longo prazo, no Brasil, no setor de infra-estrutura, optou-se por usar as taxas de curto prazo como base de comparação. Na verdade, uma comparação correta entre o custo de financiamento do setor privado e do setor público exigiria que se comparasse a taxa SELIC ao custo médio de financiamento de projetos de PPPs, tomando em conta não só o custo da dívida (*debt*) do projeto, mas também o custo do capital (*equity*) do parceiro privado.

15. Todavia, é preciso ressaltar que, devido às altas taxas de juros praticadas no Brasil, algumas empresas brasileiras conseguem financiamentos de longo prazo no exterior a taxas muito próximas das aplicáveis ao Tesouro. Além disso, Estados e Municípios têm, hoje, uma capacidade de endividamento mais limitada que a União, e, se fossem se financiar no mercado, o fariam a taxas de juros talvez tão altas quanto a iniciativa privada.

É, por isso, importante o papel de instituições financeiras estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, no financiamento às PPPs. Concedendo empréstimos a taxas equivalentes ou mais baixas que as aplicáveis aos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional,¹⁶ tais instituições podem reduzir, se não eliminar, o custo financeiro adicional que o Estado deveria suportar por conta do financiamento privado dos projetos.

3. Eficiência econômica

As considerações acima nos levam à segunda função das PPPs: aumentar a eficiência do Estado na prestação de serviços públicos. As PPPs aumentam a eficiência do Estado ao transferir para o setor privado tarefas e riscos que este pode executar ou gerenciar a um custo mais baixo. Para garantir que isso ocorra, as PPPs são dotadas de uma estrutura contratual própria que incentiva a redução de custos a longo prazo, sem perda de qualidade na prestação do serviço.

Como deixa claro o art. 2º da Lei 11.079/2004, as PPPs são contratos de prestação de serviço, e não contratos de obra pública. Embora envolvam quase sempre a execução de uma obra antes da prestação dos serviços, as PPPs não vinculam a remuneração do parceiro privado à realização da obra, e sim aos serviços prestados com base na obra. Numa PPP o Estado não remunera o contratado pela construção da ponte ou do presídio, mas pela operação e manutenção da ponte ou do presídio por um certo período.¹⁷

16. O BNDES empresta, por exemplo, à Taxa de Juros de Longo-Prazo/TJLP, que em março/2005 estava fixada em 9,75% a.a., mais um *spread* de 1 a 4,5%. Portanto, os financiamentos do Banco são mais baratos que a taxa aplicável aos títulos do Tesouro, que estava fixada, à mesma época, em 19,25% a.a.

17. Obviamente, esse período deve ser suficiente para que o parceiro privado amortize os investimentos feitos na execução da obra. É isso o que dispõe o art. 5º, I, da Lei 11.079/2004.

Essa estrutura contratual cria incentivos econômicos para que o particular reduza seus custos. Se o particular consegue realizar a obra a um custo mais baixo, seu lucro aumenta, já que o custo total do projeto diminui, enquanto sua remuneração pela prestação dos serviços permanece a mesma. Isto significa que o parceiro privado tentará, sempre que possível, reduzir os custos da obra, para aumentar seu lucro na PPP.

Se a outorga do contrato for precedida de uma licitação realmente competitiva e transparente, o Estado também será beneficiado por essa redução de custos. Com efeito, a competição propiciada pelo processo licitatório fará com que os concorrentes mais eficientes reduzam ao mínimo o valor de suas propostas, repartindo, assim, com o Estado os ganhos que esperam obter com a redução de custos.

Todavia, pode-se argumentar que isto já ocorre – ou, pelo menos, deveria ocorrer – nas formas tradicionais de contratação de obra pública. Nelas os particulares têm incentivos suficientes para executar a obra a um custo mais baixo e, assim, aumentar seu lucro. Afinal, a remuneração que a construtora recebe do Estado é fixa, mas seus custos podem ser reduzidos na execução da obra.

Além do mais, as licitações de obras públicas deveriam, em tese, assegurar que o Estado se beneficiasse das expectativas de redução de custos do contratado. Num ambiente de competição efetiva, as construtoras fariam a proposta mais baixa possível, tendo em vista os custos que terão para executar a obra.

Essas constatações são verdadeiras, mas as PPPs vão além das formas tradicionais de contratação pública em dois aspectos. Em primeiro lugar, as PPPs permitem que o Estado delegue ao particular não só a execução das obras, mas também a elaboração do projeto das mesmas.¹⁸ Isso faz

com que os ganhos de eficiência nas PPPs sejam maiores que nas obras públicas, pois grandes economias podem ser obtidas na formulação dos projetos.

Em segundo lugar, a PPP impede que a qualidade da obra seja comprometida, como ocorre frequentemente na contratação tradicional, pois ela transfere ao parceiro privado não só os potenciais ganhos com a construção, mas também os riscos correlatos. O contrato de PPP não especifica como a obra deve ser executada; limita-se a estabelecer metas de disponibilidade e qualidade para o serviço. Se essas metas não forem atingidas porque as obras são inadequadas, a contraprestação devida ao parceiro privado pode ser reduzida.

Esta é outro aspecto importante das PPPs. O art. 6º, parágrafo único, da Lei 11.079/2004 permite a introdução de mecanismos de remuneração variável no contrato de PPP. Isso significa que a remuneração do parceiro privado está diretamente relacionada à qualidade dos serviços prestados: se os serviços atenderem às especificações do Estado, o parceiro privado receberá uma remuneração maior; se, ao contrário, o contratado falhar na execução do serviço, sua remuneração será reduzida.

De forma similar, o art. 7º da lei estabelece que o parceiro privado não pode receber qualquer contraprestação do Estado enquanto o serviço não estiver disponível. Essa determinação legal cria um incentivo econômico para que as obras sejam terminadas no prazo, pois se o parceiro privado atrasar a construção ele arcará com os custos correspondentes.

O mesmo raciocínio aplica-se aos custos de manutenção e operação dos serviços. De um lado, o parceiro privado tem interesse em reduzir esses custos, para aumentar seus lucros. De outro, ele também tem interesse em preservar a qualidade dos serviços, pois, se esta for prejudicada, ele

18. O Presidente da República vetou o dispositivo do art. 11 da Lei 11.079/2004, que exigia projeto básico para contratação de PPP. Prevalece, en-

tão, a referência geral da Lei das PPPs à Lei 8.987, de 23.2.1995, que permite a contratação de concessões com meros elementos do projeto básico.

compromete sua remuneração. Mais uma vez, os incentivos econômicos apontam para redução de custos sem comprometimento de qualidade.

Um exemplo pode tornar mais claro o mecanismo das PPPs. Suponhamos que o Estado faça uma PPP para construção e operação de uma rodovia mediante pagamento de uma remuneração mensal por 20 anos. O contrato estabelece metas de qualidade e segurança para o funcionamento da rodovia, mas não determina qual o material e a técnica a serem utilizados na construção. Fica a cargo do particular executar a obra da forma que entender mais eficiente. O parceiro privado procurará, obviamente, formular um projeto, realizar a obra e executar os serviços ao custo mais baixo possível. Porém, atentará sempre para as metas de qualidade e segurança previstas no contrato, pois, se estas não forem atingidas, sua remuneração será comprometida.

Portanto, não é a mera delegação de atividades ao setor privado que gera a eficiência econômica nas PPPs. Esta decorre, na verdade, da transferência dos riscos e benefícios relacionados ao serviço.

Não é à toa que diversos artigos da Lei 11.079/2004 tratam de *distribuição de riscos*. Além dos já mencionados acima, vale ressaltar o art. 4º, VI, que considera a repartição objetiva de riscos uma diretriz fundamental das PPPs. No mesmo sentido, o art. 5º, III, contempla a repartição de riscos como cláusula obrigatória dos contratos de PPP.

O princípio que deve presidir a distribuição de riscos é, sem dúvida alguma, a *eficiência econômica*.¹⁹ "Riscos" são cus-

19. Em um mundo ideal, em que os custos de transação fossem nulos, seria absolutamente indiferente quem suportaria qualquer dos riscos relacionados a um contrato de PPP, pois seria sempre possível às partes atingir um resultado eficiente mediante transações no mercado (cf. Ronald Coase, "The problem of social cost", *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, 1988, p. 95). Todavia, na prática, os custos de transação são significativos mesmo no caso de relações contratuais, o que torna a alocação de riscos extremamente relevante.

tos, e certamente serão levados em consideração pelo particular na sua proposta de remuneração. Se o Estado transfere ao particular riscos que poderia absorver melhor que o contratado, ele está, na verdade, pagando caro por um serviço de que não necessita. Por outro lado, ao transferir ao setor privado riscos que este pode gerenciar melhor, o Estado reduz seus custos e promove a eficiência econômica.

Não é sempre óbvio, todavia, quem pode suportar determinados riscos a um custo mais baixo. É claro que o particular deve suportar o risco de construção da obra e disponibilidade do serviço, pois ele exerce controle direto sobre esses fatores. Por outro lado, o risco de alterações unilaterais do contrato por interesse público não deve ser transferido ao particular, pois o Estado pode gerenciá-lo muito melhor. Entre esses dois extremos, porém, existe uma série de riscos que precisam ser repartidos caso a caso, como o risco de demanda pelo serviço e riscos relacionados a casos fortuitos e força maior.

Ao decidir sobre a melhor forma de alocar os riscos, diversos fatores devem ser ponderados pelo Estado.²⁰ O primeiro, é claro, é o grau de controle sobre o risco. Quem controla o risco pode suportá-lo de maneira mais eficiente. O segundo é a capacidade de avaliar e quantificar os riscos: quem puder avaliar os riscos melhor é, também, o melhor candidato para evitar as perdas correspondentes.

Se esses dois fatores não decidirem a questão, é preciso recorrer a outros dois, que apontam em sentidos opostos. De um lado, temos a capacidade do Estado de diluir quaisquer riscos entre suas diversas atividades, promovendo, assim, uma espécie de auto-seguro. Isso indica que o Estado pode suportar riscos que estejam fora do controle das partes melhor que o setor pri-

20. A análise que se segue, sobre alocação de riscos, é baseada no livro clássico de Guido Calabresi, *The Costs of Accidents: a Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970.

vado. Por outro lado, o Estado pode normalmente transferir todos os seus custos para a população, mediante tributação, o que remove os incentivos econômicos que levam ao bom gerenciamento dos riscos. É bastante provável que o segundo fator se sobreponha ao primeiro, fazendo do parceiro privado um melhor candidato para suportar riscos que o Estado.

Seja qual for a melhor distribuição de riscos, ela deve estar claramente prevista no contrato. Nesse aspecto a Lei 11.079/2004 foi bastante flexível e inovadora. Tradicionalmente, no direito administrativo brasileiro, a alocação de riscos não é feita por contrato, e sim por lei ou *ex post* pelo Poder Judiciário através da aplicação do princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Segundo a interpretação predominante do art. 55, II, "d", da Lei 8.666, de 21.6.1993, o risco de caso fortuito e álea econômica extraordinária, por exemplo, deve ser sempre absorvido pelo Poder Público. Já, nas PPPs, por força do art. 5º, III, mesmo esses riscos podem ser transferidos ao parceiro privado ou divididos entre as partes. A lei abre espaço para que, em cada caso, a alocação mais eficiente de riscos seja fixada no contrato.

Não há nisso – é preciso ressaltar – qualquer violação ao princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O art. 37, XXI, da CF prevê que as "condições efetivas da proposta" dos licitantes devem ser mantidas, preservando, assim, o equilíbrio original do contrato. Quando o próprio contrato prevê *ex ante* que certos riscos serão arcados pelo parceiro privado, os licitantes têm a oportunidade de precificar esses riscos em sua proposta. Portanto, ainda que o administrador público erre a mão e transfira mais riscos do que seria recomendável na PPP, o particular não sofre qualquer prejuízo, pois o risco ineficientemente transferido já foi levado em conta na formulação da proposta.

Como se vê, toda a estrutura da Lei 11.079/2004 está voltada para permitir a redução de custos do Estado sem perda de

qualidade na prestação dos serviços. Embora seja muito cedo para julgar, a experiência internacional parece confirmar a tese de que as PPPs geram significativos ganhos de eficiência. Um estudo muito citado estimou em 17% o ganho médio de eficiência em contratos de PPP celebrados no Reino Unido – o que é, sem dúvida, um ganho substancial.²¹

Não obstante, é preciso ter cautela com essas expectativas de eficiência. O próprio estudo citado acima ressalta que a avaliação do ganho de eficiência a ser obtido com as PPPs depende em grande medida do valor que se atribui aos riscos transferidos ao parceiro privado. Cerca de 60% dos ganhos de eficiência previstos para os projetos advêm de transferência de riscos para o setor privado. Contudo, é sabido que a avaliações de riscos são bastante subjetivas, sujeitas a erros e manipulações.

Além disso, as estimativas de eficiência do estudo citado acima descon sideraram parcialmente dois custos importantes em contratos de PPP: custos de transação e custos de agência. Os primeiros são os custos incorridos na preparação e licitação de cada projeto.²² Como os projetos de PPP são extremamente complexos, seus custos de transação tendem a ser bastante elevados.

Também são frequentemente descon siderados os custos de agência, que são ainda mais expressivos e difíceis de quantificar.²³ Os custos de agência surgem sem-

21. Cf. Arthur Andersen and Enterprise LSE, *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, 2004. Este estudo foi comissionado pela *Treasury Taskforce* do Governo do Reino Unido.

22. "Custos de transação" são "search and information costs, bargaining and decision costs, policing and enforcement costs" (cf. Carl Dahlman, "The problem of externality", *The Journal of Law and Economics* 22/148, abril/1979. Nessa definição, os custos de transação englobam os custos de agência, mencionados a seguir.

23. Sobre *custos de agência*, cf. Michael Jensen e William Meckling, "Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics* 3-4/305, outubro/1976.

pre que uma das partes em uma relação contratual delega à outra algum poder de decisão ou fica em posição de relativa sujeição, o que é inevitável em contratos de longa duração como as PPPs. Nesses casos, existe sempre o risco de que o contratado abusará da autonomia a ele concedida, para obter benefícios em detrimento do contratante.

Nas PPPs os custos de agência são justamente as despesas em que o Estado incorre para fiscalizar as atividades do parceiro privado, os custos em que o parceiro privado tem que incorrer para se adequar às exigências de fiscalização do Estado e, por fim, a perda residual sofrida pela população e pelo Estado por atos oportunistas do parceiro privado.

Ressalte-se que os contratos de concessão em geral – e os de PPPs em particular – apresentam uma característica específica que propicia ainda mais o comportamento irregular do contratado. Quando o parceiro privado descumpre o contrato sistematicamente, o Estado se vê diante de um dilema difícil de resolver: fazer vistas grossas ou aplicar penalidades mais duras, como a caducidade da concessão – o que pode levar à deterioração ou interrupção dos serviços. Os concessionários estão cientes desse dilema e, não raro, tiram proveito da situação.²⁴

Somem-se a essas ressalvas de caráter geral uma outra que é particular à realidade brasileira: infelizmente, nossas práticas de contratação são extremamente ineficientes. Para nossa vergonha, são comuns os conluíus entre licitantes visando a aumentar os preços cobrados da Administração

Pública. Daí o receio de que boa parte dos ganhos de eficiência obtidos na execução das PPPs não seja repassada para o Estado, mas apropriada pelos parceiros privados mediante remunerações exorbitantes.

Todos esses fatores devem ser levados em consideração pelo administrador público antes de decidir-se por uma PPP. Devido aos elevados custos de transação e agência que envolvem, as PPPs não são necessariamente a melhor solução para todos os projetos de infra-estrutura.²⁵ Muitos deles devem ser executados como obra pública na modalidade tradicional de contratação.

Por outro lado, não se pode deixar as ressalvas acima obscurecerem completamente as vantagens das PPPs. Estima-se que uma obra pública custe, hoje, no Brasil, três vezes mais que uma obra semelhante na iniciativa privada. Se o Estado for capaz de promover licitações transparentes e competitivas – e o Brasil tem feito grandes avanços nesse sentido nos últimos anos –, os ganhos de eficiência obtidos com as PPPs podem superar largamente os custos adicionais incorridos nessa modalidade de contratação.

4. Conclusão

A análise acima sugere que as PPPs podem exercer importantes funções na economia brasileira: atrair investimentos privados para o setor de infra-estrutura e aumentar a eficiência do Estado.

Como se viu acima, as PPPs atraem investimentos privados para projetos de infra-estrutura que não são viáveis economicamente. Todavia, isso é feito a um custo adicional para o Estado, pois as taxas de

24. Este é o clássico problema do poder de mercado *ex post* ou *lock-in*. Quando uma relação econômica de longo prazo é iniciada, as partes passam a ter que incorrer em custos para abandoná-la. Deste modo, abre-se espaço para comportamentos oportunistas que não podem ser devidamente penalizados. Este assunto foi profundamente estudado por Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Nova York, Free Press, 1986, Capítulo 2.

25. O legislador brasileiro foi prudente ao estabelecer um valor mínimo para os contratos de PPPs. Este valor mínimo é 20 milhões de Reais, conforme o art. 2º, § 4º, I, da Lei 11.079/2004. Contratos de PPPs cujo valor seja inferior a 20 milhões de Reais seriam provavelmente ineficientes, devido aos elevados custos de transação e agência que ensejam.

financiamento do setor privado são mais altas que as do setor público. Logo, o BNDES e demais bancos de fomento estatal têm um importante papel a desempenhar no financiamento das PPPs, visando a reduzir o custo financeiro desses projetos.

Com relação aos ganhos de eficiência, a experiência internacional sugere que as PPPs resultam em serviços de melhor qualidade a um custo mais baixo. Isso decorre da estrutura de incentivos econômicos e transferência de riscos embutida nos contratos de PPPs.

Não obstante, não se pode simplesmente presumir que as PPPs serão sempre mais eficientes que a prestação direta dos serviços pelo Estado. É preciso analisar as

características de cada projeto e verificar, em cada caso, se os ganhos de eficiência esperados superam os custos de transação e agência decorrentes das PPPs. Além disso, é preciso assegurar que os ganhos obtidos sejam realmente aproveitados pelo Estado, através de licitações competitivas e transparentes.

Não há dúvida, porém, de que as PPPs são um instrumento extremamente útil para o administrador público, sobretudo em tempos de grandes restrições fiscais. Se planejadas corretamente, elas trarão grandes benefícios para o Estado e para população brasileira, contribuindo para eliminar o déficit de infra-estrutura que entrava o crescimento econômico do país.