

PPP, uma velha idéia em nova embalagem

POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA PROPOSTA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Rogério L. Furquim Werneck*

Como viabilizar o financiamento do vultoso esforço de investimento em infraestrutura que será requerido nos próximos anos no País? Trata-se de questão intrincada que agora vem recebendo merecida atenção em Brasília. Na semana passada, o governo anunciou o que considerou ser um passo importante no equacionamento dessa questão. Um projeto de lei que institui normas gerais para a criação de parcerias público-privada nas três esferas de governo. Ter colocado a iniciativa em discussão pública foi uma sábia decisão. De fato, há espaço para aprimoramento.

É preciso ter em conta, em primeiro lugar, que o cerne da proposta – a garantia pelo governo de um mínimo de rentabilidade em investimentos de retorno baixo ou particularmente incerto – é uma idéia bastante velha. No Brasil, tem pelo menos 150 anos. Em 1852, quando Pedro II ainda era um jovem monarca, o governo imperial promulgou legislação que assegurava retorno mínimo de 5% ao ano a investimentos em ferrovias. Em muitos casos a rentabilidade garantida chegou a 7%, à medida que governos provinciais se dispuseram a conceder estímulos adicionais. Ainda no século 19, esse mesmo esquema de incentivo foi utilizado em outras áreas. Em 1875, por exemplo, foi aplicado a um programa de modernização do setor açucareiro no Nordeste, que previa a construção de uma rede de engenhos centrais, que introduziriam tecnologia mais avançada e assegurariam mercado a pequenos produtores de cana. Programa que, apesar da rentabilidade assegurada pelo governo, acabou sendo um completo fracasso. Cem anos depois, em meados da década de setenta do século passado, a idéia de garantia de rentabilidade mínima pelo governo havia sido completamente abandonada. Os esquemas de parceria público-privada tinham assumido outros formatos. De um lado, havia o modelo do terço. Empresas em que o governo se associava ao capital estrangeiro e ao capital privado nacional. De outro, tinha-se o BNDES, pronto a subscrever ações de empresas privadas e a conceder empréstimos de longo prazo com teto de correção monetária de 20% ao ano.

Ser a idéia velha não é razão para seja descartada. Muitas das melhores idéias em economia são até mais velhas do que essa. Mas é importante ter em mente que não se trata em absoluto de um ovo de Colombo, como parecem sugerir manifestações que vem sendo feitas sobre o tema. Ao tentar ressuscitar a idéia, o governo deveria fazer bom uso do alentado catálogo de erros, distorções e insucessos que marcaram sua aplicação no passado.

Em segundo lugar, é preciso perceber com clareza que a oferta pelo governo de garantia de rentabilidade mínima em projetos de investimento equivale a emissão de dívida pública. Ao se comprometer com tal garantia, o governo está assumindo um

passivo, que tem de ser devidamente contabilizado, mesmo que seu caráter contingente possa exigir análise de risco adequada e contabilização mais elaborada. O esquema não parece ser, portanto, saída fácil para ampliar a capacidade de investimento de Estados e municípios que já se debatem com endividamento excessivo.

Tampouco é fácil perceber como o artifício de conceder as garantias através de novas empresas estatais, ou de fundos lastreados com imóveis e outros ativos públicos subutilizados, permitirá ampliar de forma significativa a capacidade de mobilização de investimentos de Estados e municípios já excessivamente endividados. A menos, claro, que tais esquemas de intermediação se convertam em subterfúgios para escamotear o que equivaleria, em última análise, a ampliações indevidas de passivo dos governos subnacionais, sob olhos complacentes das autoridades federais. O que, sim, pode ser propiciado pela oferta de garantias através de fundos especialmente criados para esse fim, é um mecanismo mais transparente, que permita que fique claramente delimitada a ampliação do passivo do setor público em decorrência da concessão deste tipo de incentivo.

Por último, há a questão da qualidade das garantias oferecidas. Na longa história de utilização desse incentivo, são recorrentes os casos nos quais o setor público acabou enfrentando dificuldades para honrar o compromisso assumido. Para evitar problemas desse tipo, o projeto contempla a idéia de se conferir aos pagamentos envolvidos no cumprimento das garantias “precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela Administração Pública”. Mesmo à luz dos padrões mais recentes de responsabilidade fiscal, é difícil evitar certo ceticismo quanto à eficácia dessa solução.

Basta ter em conta o que ocorreu com o pagamento de precatórios estaduais nos últimos anos. O que a legislação previa, no caso de dívidas judiciais, é que o Estado seria obrigado a inscrever o débito no orçamento para que fosse pago no exercício seguinte. O não pagamento poderia dar margem a intervenção federal. Difícil imaginar critério de precedência mais rigoroso do que esse. E o que ocorreu? Embora a maior parte das dívidas judiciais não tenha sido paga, não houve intervenção em qualquer Estado. Quando, em 2000, a situação parecia insustentável, o Congresso, pressionado pelos governadores e pelo Judiciário, simplesmente aprovou emenda constitucional permitindo o refinanciamento das dívidas judiciais pelo prazo de 10 anos. Ter essa experiência tão recente em mente pode ajudar a injetar mais realismo político na busca de soluções alternativas, que talvez permitam equacionar de outra forma a questão da qualidade das garantias.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.