

## PPP sem freios

CÂMARA DOS DEPUTADOS DÁ LUZ VERDE PARA NOVO CICLO DE IRRESPONSABILIDADE FISCAL

Rogério L. Furquim Werneck\*

No afã de mostrar avanço da agenda positiva, a bancada do governo aprovou na Câmara mais um projeto defeituoso. O que estabelece normas para parceria público-privada. Não é defeito de pouca importância. A PPP saiu sem freios. No último momento, um *lobby* bem orquestrado pelos governadores conseguiu que fosse retirado do projeto uma exigência crucial. Que os compromissos assumidos por Estados e municípios em contratos de PPP fossem compatíveis com as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Configurado o recuo diante das pressões dos governadores, logo surgiram racionalizações. Não haveria razões para preocupação porque, como a Lei das PPPs não pode se sobrepor à Lei de Responsabilidade Fiscal, as exigências dessa última terão de ser estritamente respeitadas. Na verdade, não é bem assim. E é por isso mesmo que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo explicitava, sem deixar margem a dúvida, a exigência de que compromissos assumidos em contratos de PPP fossem condizentes com as restrições impostas pela LRF. Tal explicitação vinha sendo criticada. Estaria “engessando” o projeto, ao impedir que o ônus assumido por um governo estadual em contrato de PPP pudesse ser interpretado como simples compromisso de despesa continuada. O que os críticos do “engessamento” queriam evitar – e afinal conseguiram – é que tais compromissos fossem entendidos como ampliação de passivo.

Esse é o ponto crucial. Vale um exemplo para assegurar que seja perfeitamente compreendido: um contrato de PPP, envolvendo construção de estrada, no qual um governo estadual oferece garantias que implicam assumir compromisso com “despesas continuadas” mensais, ao longo de um período de 15 anos, que trazidas a valor presente, correspondem a R\$ 1 bilhão. O que se queria evitar que é que um contrato como esse pudesse ser interpretado, para efeitos de aplicação da LRF, como aumento de endividamento ou ampliação de passivo do Estado.

É fácil perceber as proporções da brecha que pode estar prestes a ser aberta no sistema de controle montado em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se a isso não se deu ainda a devida atenção, é porque boa parte dos analistas continua acreditando que a PPP foi concebida para atrair financiamentos privados. Argúi-se que não há tanta razão para se preocupar com a possibilidade de Estados já excessivamente endividados darem garantias que ampliem ainda mais seus passivos. Afinal de contas, quem, em sã consciência, iria se dispor a financiar investimentos cuja rentabilidade depende do pagamento de garantias que dificilmente poderão ser honradas. Trata-se de formulação particular de um velho argumento liberal, um tanto ingênuo, de caráter

mais geral. Não haveria porque se preocupar com o controle de endividamento de Estados e municípios. Se houver quem queira financiar, boa sorte. Se sofrer calote, que aprenda. Contudo, as regras do jogo nesse País nunca foram exatamente essas. E o controle tornou-se inevitável. Foi necessária a Lei de Responsabilidade Fiscal para dar fim à longa sucessão de calotes e operações de resgates.

Mas o que há de mais equivocado no argumento é a presunção de que a PPP está de fato sendo concebida para atrair financiadores privados. Tudo indica que o que se vislumbra, no arranjo típico, é algo bem distinto: investidores privados, financiados por bancos oficiais, com base em garantias oferecidas pelo governo estadual. Visto dessa perspectiva, o quadro muda de figura. Não é difícil imaginar o que pode acontecer. A obra será feita e paga. E se, afinal, as garantias não forem honradas, o banco oficial que se acerte com o Estado.

É claro que isso só poderá ocorrer se o banco oficial concordar em conceder financiamento com base em tais garantias. Por que presumir que pode vir a concordar? É importante ter em mente que, entre muitos outros avanços, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem propiciando aos bancos oficiais um cinturão de proteção contra assédio de governadores, prefeitos e parlamentares. O que tem mostrado ser peça fundamental da mudança de regime fiscal observada nos últimos anos. Se a lei de PPP tiver o formato aprovado na Câmara, tal proteção desaparecerá. E é bem possível que, deixados novamente expostos às pressões políticas de Estados e municípios, os bancos oficiais acabem divididos em dois grupos. O grupo dos que logo se viram sem condições de resistir ao assédio e o dos que nem viram razão para resistir.

É inegável que o País se defronta com séria deficiência de investimento em infraestrutura. Para que a economia possa retomar o crescimento em bases sustentáveis, tornou-se fundamental dar a essa questão equacionamento satisfatório. Mas o País também se defronta com um quadro fiscal difícil que, aos poucos, vem melhorando. Sem a continuidade dessa melhora, não há perspectiva de crescimento duradouro. Soluções para a superação das deficiências da infraestrutura não podem ser baseadas num faz-de-conta que só agrava o quadro fiscal.

O erro cometido na Câmara é grave, mas ainda pode ser corrigido. O projeto terá de ser aprovado no Senado. É bem verdade que, fragilizado com está, o governo anda pouco disposto a arrostar governadores, ainda mais no Senado, onde já não parece ter tanta força. E não vai faltar em Brasília quem defenda que a correção do erro, mais do custosa, é desnecessária. Mas a verdade é que o problema requer atenção. Se o Planalto não mostrar disposição política para corrigir o projeto da PPP, é sinal de que pode estar vindo aí mais um inesquecível espetáculo de irresponsabilidade fiscal.

---

\* Rogério L. Furquim Werneck, economista, doutor pela Universidade Harvard, é professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio.