

Parceria Público-Privada: desafios e oportunidades

Paulo Bernardo Silva

O governo federal vem empreendendo uma série de reformas no marco legal que disciplina a contratação de bens e serviços públicos no Brasil. Entre elas destacam-se a atualização do Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro 2000, que regulamenta o pregão eletrônico, a reforma da lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), a alteração da lei das concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) e a regulamentação da recém aprovada lei de parceria público-privada – PPP (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004). Tais iniciativas estão em andamento e têm por objetivo dotar a Administração de instrumentos para aumentar a eficiência, competição e transparência na aquisição de bens e serviços públicos.

A Lei nº 11.079 trouxe importantes inovações ao arcabouço jurídico que rege os contratos administrativos. A começar pela definição de parceria público-privada como um contrato de concessão de serviços, em oposição à mera aquisição de ativos. Isso implica em uma mudança no escopo da contratação e no controle dos contratos. A lógica passa a ser de resultados e o controle dos contratos passa a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho, em oposição ao controle físico-financeiro de obras. O poder público, ao licitar uma rodovia na modalidade PPP, está menos preocupado com o tipo de pavimento ou com a espessura de sua base. O mais importante, e que será objeto de especificação no contrato, é o padrão do serviço a ser disponibilizado. No caso da rodovia, por exemplo, o pavimento deve apresentar determinado índice de rugosidade, não deve haver acúmulo de água na pista e o tempo de resposta para atendimento de emergências ou reparos na via deve estar de acordo com padrões de referência pré-estabelecidos. O foco da contratação é, portanto, a qualidade do serviço ao usuário.

Essa mudança na lógica de contratação traz um desafio à Administração Pública, que é adaptar-se e qualificar-se para uma gestão por resultados. O administrador público, ao desenhar um contrato de PPP, deverá, em parte, abandonar o velho hábito de especificar como a obra deve ser construída, para focar em como o serviço deve ser prestado. Essa é uma mudança fundamental e que não é simples de ser implementada. A chave para um bom resultado nesses contratos é a escolha de indicadores e parâmetros de serviço adequados, que na maior parte dos casos têm maior relação com a percepção do usuário do que com a própria engenharia da obra.

Paulo Bernardo Silva é Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Deputado federal pelo PT do Paraná na legislatura 1991-1995. Foi Secretário de Fazenda em Londrina e Secretário de Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul. Eleito novamente deputado federal em 2002, deixou o cargo em março de 2005 para assumir a pasta do Planejamento.

As PPP são contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público. Tais características, aliadas à natureza contratual de longo prazo (de 5 a 35 anos), introduzem nas PPP um mecanismo intrínseco de incentivo à eficiência: a otimização da relação custo/qualidade ao longo do ciclo de vida do projeto. Uma vez que o mesmo agente será responsável pela construção e manutenção do empreendimento ao longo do período contratual, ele será incentivado a empregar materiais e técnicas construtivas que otimizem os custos de manutenção e que atendam aos padrões de qualidade pré-estabelecidos. Além disso, essa integração representa uma oportunidade para incorporar inovações técnicas e habilidades gerenciais do setor privado, abrindo espaço para uma maior eficiência na provisão de serviços.

A transferência dessa eficiência para o usuário e para o poder público será tanto maior quanto mais competitivo for o processo licitatório. Sobre esse ponto, a lei de PPP trouxe uma inovação ao procedimento de licitação ao possibilitar a inversão das fases de habilitação e julgamento de propostas, o que permitirá um ganho de até 60 dias nas licitações de PPP em relação às de concessões comuns. Também incorporou a possibilidade de saneamento de falhas formais nas propostas dos licitantes, o que reduzirá o formalismo do procedimento de licitação e facilitará a ampla participação de empresas.

Outro instrumento importante para a garantia da eficiência é a obrigatoriedade de que o pagamento ao parceiro privado seja feito somente quando o serviço estiver disponibilizado. Assim, os riscos de aumento de custos e atraso na construção são de inteira responsabilidade do particular. O poder público não faz qualquer desembolso até que a obra necessária à prestação do serviço esteja concluída e o serviço em funcionamento. A Lei de PPP trouxe outra inovação importante, que é a repartição objetiva de riscos entre as partes, inclusive riscos que vinham sendo integralmente assumidos pelo poder público nas obras públicas e concessões comuns, como os referentes a força maior e eventos extraordinários. Isso significa que a repartição será feita em cada contrato, devendo sempre respeitar a regra de alocação de risco ao agente mais apto a gerenciá-lo.

Uma vez que os contratos de PPP são de longo prazo e que os compromissos deles derivados atravessarão diversos governos, uma das grandes preocupações do setor privado em relação a esses projetos seria a garantia de que o poder público honraria os compromissos de pagamento durante todo o período contratual. No âmbito federal, a Lei nº 11.079 autoriza a União, suas autarquias e fundações públicas a participar em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), que prestará garantia ao pagamento da contraprestação pública. O FGP é, portanto, uma reserva para cobrir somente o risco de inadimplemento do parceiro público nos contratos de PPP, não garantindo nenhum outro risco. É importante fazer essa ressalva e destacar que, nos contratos de PPP, o particular assumirá uma parcela de risco maior que a assumida na contratação de obras e serviços públicos tradicionais.

A definição do grau de transferência de risco ao parceiro privado é resultado de uma rigorosa análise, uma vez que risco transferido resulta em prêmio de risco e, portanto, aumento do retorno demandado pelo investidor. A solução dessa equação não é trivial e é por essa razão que a decisão de contratar uma PPP deve ser precedida de estudos técnicos detalhados, que demonstrem a viabilidade dessa modalidade para a provisão do serviço.

A decisão de investimento em PPP requer, portanto, cautela e deve estar pautada na busca pela eficiência na contratação de obras e serviços públicos. Essa necessidade impõe outro desafio à Administração Pública, que é estar preparada para analisar investimentos sob uma ótica integrada, que abrange a viabilidade técnica do empreendimento, a viabilidade econômico-financeira e fiscal.

Isso requer o fortalecimento da capacidade dos corpos técnicos da Administração em avaliação de projetos e, muitas vezes, a busca no mercado por assessoria especializada. A análise da experiência internacional evidencia que a estruturação de projetos de PPP envolve elevados custos de transação, que, no entanto, tendem a diminuir com a padronização de procedimentos e contratos e a consolidação do processo. Além disso, novas habilidades precisam ser desenvolvidas, principalmente habilidades relativas à gestão de contratos de longo prazo.

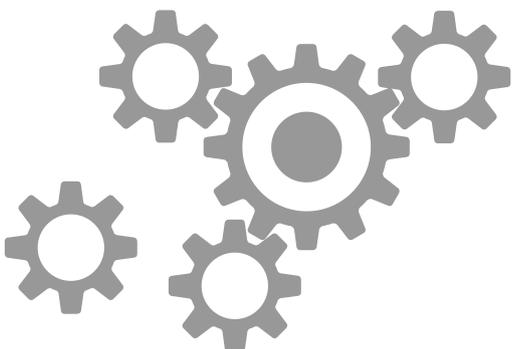
Nesse ponto, cabe destacar a importância de se estabelecer uma unidade central, responsável por definir diretrizes de seleção, análise e implementação de projetos, consolidando e disseminando o conhecimento relativo a PPP pelos diversos órgãos da Administração Pública. Para o programa de PPP no âmbito federal, o Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, institui o Comitê Gestor de parceria público-privada Federal – CGP, que tem competência para definir os serviços a serem contratados por meio de PPP, estabelecer normas, procedimentos e requisitos dos projetos, disciplinar e autorizar o processo licitatório, além de aprovar editais e avaliar relatórios de execução dos contratos. O CGP é composto por representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF) e Casa Civil da Presidência da República, sob a coordenação do MP. O CGP contará com apoio técnico e administrativo de uma Comissão Técnica e uma Secretaria-Executiva (Assessoria Econômica do MP).

Uma grande preocupação em relação aos contratos de PPP, e que foi intensamente debatida durante o processo de tramitação legislativa, é a garantia de que esses contratos não resultarão em indisciplina fiscal. Sobre esse ponto, é importante ressaltar que a Lei nº 11.079 não afastou a aplicabilidade da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ao contrário, a Lei nº 11.079 reitera a observância dos limites e condições da aplicação dos artigos 29, 30 e 32 da LRF, sujeitando, portanto, os compromissos de PPP aos controles de gasto e dívida já estabelecidos por esse documento legal. Além disso, a Lei de PPP prevê um limite de 1% da receita corrente líquida (RCL) para os compromissos anuais com os contratos de parceria. Para garantir que esse limite seja respeitado, cada projeto deverá ter seu impacto fiscal de longo prazo analisado e novos contratos só poderão ser assinados quando a soma das contraprestações públicas nos contratos de PPP em cada ano não exceder ao limite de 1% da RCL.

Essa limitação impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de tomar decisões de investimento tendo em vista um horizonte de longo prazo. Com contratos que podem chegar a 35 anos, as PPP podem vir a ser um importante instrumento de planejamento setorial, em que a definição dos investimentos estratégicos está condicionada à disponibilidade de recursos no longo prazo. De fato, em países com programas de parceria consolidados, essa forma de contratação possibilitou a implementação de programas de investimento que foram estruturados em um horizonte temporal superior a quinze anos. Esse foi, por exemplo, o caso dos hospitais e escolas secundárias no Reino Unido.

Um dos desafios a ser enfrentado para viabilizar o programa de parceria público-privada no Brasil é a oferta de financiamento de longo prazo em moeda nacional. A estrutura financeira de um projeto de PPP segue a lógica de um *project finance*, em que parcela substancial do financiamento advém de empréstimos bancários (ou emissões de dívida em mercado de capitais) que têm no fluxo de receitas do projeto a garantia do serviço da dívida. Uma parcela muito pequena desses investimentos é financiada por meio de capital próprio dos acionistas (internacionalmente a relação dívida/capital próprio situa-se em torno de 90/10).

A maior alavancagem desses projetos permite a redução dos custos de financiamento, mas requer um mercado financeiro e de capitais que disponibilize instrumentos financeiros em prazo compatível com a amortização dos investimentos. No Brasil, o papel de financiador de longo prazo vem sendo desempenhado quase que exclusivamente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Temos aí um desafio que é o de fomentar um mercado privado para financiamento de projetos no longo prazo. Em diversos países, a PPP foi um instrumento indutor desse processo e o Brasil poderá seguir trajetória semelhante.



O desafio que está colocado para que o programa de PPP no Brasil se efetive com sucesso envolve a adequação, tanto na esfera pública quanto privada, a uma nova forma de contratação de longo prazo, pautada por parâmetros de desempenho na prestação do serviço ao usuário.

Inspirada na experiência internacional, a Lei nº 11.079 introduz um dispositivo que contribuirá para uma maior participação de instituições financeiras privadas no financiamento de projetos de PPP. É a possibilidade de se prever nos contratos os chamados *step-in-rights* dos financiadores. Esse dispositivo permite que os financiadores assumam o controle da sociedade de propósito específico detentora da concessão quando os níveis de serviço caem a patamares que possam comprometer sua continuidade e, conseqüentemente, o pagamento da dívida. A entrada dos financiadores – que via de regra contratam administradores profissionais para gerir o processo – tem o objetivo de reestruturar o negócio, normalmente em um prazo de alguns meses. Esse conforto aos financiadores contribui ainda para a redução do *spread* cobrado nos financiamentos.

Sob a égide da Lei nº 11.079, o governo federal planeja implementar um programa de investimentos que tem como objetivo principal alavancar a infra-estrutura do país. Em uma primeira etapa, pretende-se focar em projetos que tenham impacto positivo na competitividade da produção nacional e contribuam para eliminar gargalos logísticos nos corredores de transporte voltados à exportação. Os projetos prioritários estão sendo selecionados de acordo com os critérios: (i) integração a corredor de exportação e impacto no desenvolvimento nacional; (ii) capacidade de geração de receita tarifária; (iii) interesse de investidores privados; (iv) nível de desenvolvimento do projeto. Em outras palavras, o projeto deve estruturar um corredor logístico estratégico, possibilitar a cobrança de tarifa ao usuário, despertar o interesse do setor privado e ter algum estudo técnico já desenvolvido (análise de demanda, viabilidade técnica, econômico-financeira ou estudo de impacto ambiental).

As parcerias público-privadas representam mais uma modalidade para a contratação de serviços públicos e uma oportunidade para alavancar investimentos que tenham impacto positivo no desenvolvimento do país. O setor de transportes é considerado prioritário nessa etapa do programa e os estudos técnicos para licitação dos primeiros projetos estão em andamento. Na experiência internacional, um contrato de PPP pode levar cerca de dois anos desde os estudos técnicos até a adjudicação. Por ser uma contratação com impacto fiscal de longo prazo, é preciso que todas as questões técnicas, econômicas e jurídicas que afetam o projeto estejam equacionadas.

Além disso, muitos projetos de PPP serão em setores regulados e, por isso, a contratação pode envolver também algum grau de regulação tarifária e definição de novos marcos setoriais pelas agências. Assim, além de permitir um aumento no nível de investimento, a implementação de um programa de parceria público-privada representa também uma oportunidade para modernizar setores e imprimir inovações em marcos regulatórios setoriais, desde que os modelos sejam claros, tecnicamente embasados e, uma vez definidos, permaneçam estáveis.

O desafio que está colocado para que o programa de PPP no Brasil se efetive com sucesso envolve a adequação, tanto na esfera pública quanto privada, a uma nova forma de contratação de longo prazo, pautada por parâmetros de desempenho na prestação do serviço ao usuário. Isso acarretará uma mudança no padrão de relacionamento entre os setores público e privado e exigirá o desenho de contratos com mecanismos de incentivo à eficiência e à qualidade do serviço, além do fortalecimento das funções do Estado de planejamento e gestão. ■