

O 'sine qua non' das PPPs

A falta de infraestrutura é um dos principais constrangimentos econômicos em todo o mundo, e afeta de forma mais severa os países em desenvolvimento. Os desafios para a promoção de infraestrutura também são diversos. Entre os mais frequentes encontramos mal planejamento e má seleção de projetos, insuficiência de fundos para financiá-los, gerenciamento ineficiente e manutenção inadequada.

A fim de superar esses desafios, governos recorrem cada vez mais frequentemente às Parcerias Público-Privadas, ou PPPs. Apesar de esse ser um fenômeno recente e não haver consenso na literatura quanto ao que define uma PPP, o banco mundial as aceita como “a long term contract between a private party and a government agency, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility”.

Essa é uma definição bastante apropriada pois faz luz sobre o ponto mais crítico do debate acerca das PPPs: o compartilhamento de risco. É inegável que governos, e por consequência o público, podem se beneficiar enormemente da parceria com a iniciativa privada, uma vez que a segunda tem a capacidade de melhorar o “value for money” nos projetos em que se engaja. Isso significa dizer que a iniciativa privada, em geral mais eficiente na operação de projetos e administração de recursos, consegue promover ganhos significativos na relação qualidade/custo ou tempo/custo.

Contudo, é essencial ressaltar que a fonte da maior eficiência na iniciativa privada é precisamente o risco. Ou seja, a iniciativa privada só é mais eficiente porque os agentes privados são mais vulneráveis ao risco e estão sujeitos a maiores perdas pessoais do que os agentes públicos. Se o fator risco for removido da equação a tendência é que a eficiência diminua, e se a iniciativa privada não for capaz de oferecer maior eficiência em relação à custo ou tempo, o propósito de uma PPP também se perde.

Entretanto, não é raro que governos aceitem assumir riscos que deveriam ser tomados pelas empresas parceiras, fixando determinadas garantias de demanda, taxa de câmbio ou custos de projeto nos contratos. O problema é que o custo dessas garantias podem ser difíceis de estimar, levando governos a desembolsar quantias superiores àquelas previstas inicialmente, resultando em desequilíbrios, e por vezes, falta de transparência fiscal.

São abundantes os exemplos em que governos pagaram quantias superiores àquelas previstas para honrar as garantias do contrato. Um bastante icônico foi a construção da estrada ligando Seul ao , na época, recém inaugurado aeroporto de Incheon nos anos 1990. O governo Sul Coreano prometeu à companhia parceira 90% da receita prevista nas avaliações realizadas pelos primeiros 20 anos de uso da estrada. Contudo, após aberta, a estrada obteve uma receita aquém da metade do previsto e o governo se viu na obrigação de pagar para a empresa quantias equivalentes a dezenas de milhões de dólares todos os anos.

Devemos ainda observa que se os riscos forem de fato compartilhados é provável que as chances de má estimativas diminuíssem drasticamente, pois as próprias empresas fariam estudos de avaliação de risco mais eficientes que os realizados pelos governos, que tende a super-estimar os benefícios de projetos de infraestrutura (um estudo com 258 projetos de transporte feito pelo BM constatou que o custo efetivo dos projetos foi em média 28% mais alto do que o previsto na América do Norte e Europa e 65% mais alto nos demais países).

O não compartilhamento dos riscos não é o único problema com a formulação das PPP, há ainda outros a serem abordados (como a facilitação de esquemas de corrupção, por exemplo). No entanto, a incapacidade do Estado em atribuir riscos à iniciativa privada é de maneira geral a maior causa de parcerias mal-sucedidas ou desvantajosas para o primeiro. É importante que as PPPs sejam vistas efetivamente como parcerias e não presentes concedidos a determinadas empresas.