

# BOLETIM GATE

Grupo de Acompanhamento de Temas Estratégicos do Instituto Lula



Foto: Marinelson Almeida

## **PARTICIPAÇÃO PRIVADA: SOLUÇÃO PARA A INFRAESTRUTURA?**

## INTRODUÇÃO

A melhoria da infraestrutura é central para o desenvolvimento de um país. Ela reduz os custos de produção e transporte, facilitando a integração do mercado interno e o intercâmbio com o exterior. Amplia assim o investimento e a produtividade, acelerando o crescimento econômico. Também expande a oferta e a qualidade dos serviços públicos, aumentando o bem-estar da população, e pode contribuir para uma transição ecológica bem-sucedida.

Entretanto, desde os 1980s os investimentos em infraestrutura no Brasil, historicamente custeados e executados pelo governo, têm estado muito abaixo dos registrados nas décadas anteriores e em outros países em desenvolvimento, e mesmo abaixo dos necessários para compensar a depreciação dos ativos existentes. Diante desse quadro, ganhou força a ideia de que caberia ao setor privado investir em infraestrutura, não só trazendo recursos em substituição aos investimentos do Estado, como introduzindo maior eficiência na execução dos projetos.

Assim, desde os 1990s importantes mudanças institucionais foram promovidas para tornar a participação privada em infraestrutura legalmente viável e atrativa para possíveis interessados. Graças a alterações na legislação, inclusive na Constituição, à criação de uma custosa estrutura regulatória, e a decisões administrativas nos três níveis governamentais, a infraestrutura no país foi sendo assumida pelo setor privado. Isso se deu, contudo, de forma muito heterogênea e majoritariamente por meio da aquisição do direito de exploração de ativos já existentes operados pelo governo, sendo poucos os casos em que o setor privado avançou em projetos genuinamente novos. Apesar disso, a aposta em sua participação maciça na infraestrutura do país segue quase inabalada e ainda é praticamente consensual entre governantes, gestores públicos e especialistas do mercado.

A participação privada em projetos de infraestrutura se dá por meio de arranjos contratuais regidos

no Brasil por várias leis, incluindo a das PPPs (Parcerias Público-Privadas), que trata de apenas um deles. Neste texto, no entanto, o termo PPP se refere a todos os tipos de parceria. Nelas, o parceiro privado é responsável pelo financiamento do projeto (mesmo que empregue recursos públicos), assume o controle ou a propriedade dos ativos por longos períodos, e fornece um pacote geralmente amplo de produtos e serviços. Até o início dos 1990s, praticamente não existiam PPPs no país. Contudo, a partir de meados daquela década elas cresceram rapidamente com as privatizações nos setores de energia e telefonia, e voltaram a crescer na segunda metade dos 2000s em um contexto de grande liquidez global e com o incentivo de uma ampla rede de organismos multilaterais, governos, consultorias especializadas e empresas. Tal avanço ocorreu também em muitos países em desenvolvimento e em países desenvolvidos. Nesses últimos, porém, o movimento se reverteu a partir de 2008, sob o impacto da crise financeira global.

## DÚVIDAS E QUESTIONAMENTOS

A crise, além de elevar fortemente os custos de captação privados para os projetos, praticamente secou os mercados de capitais e crédito de longo prazo, cruciais para viabilizar as PPPs. Além disso, elevou o risco cambial e reduziu a demanda pelos serviços – e, com isso, o fluxo de caixa e a rentabilidade dos empreendimentos. A resposta imediata foi o adiamento de muitos projetos e, em muitos casos, em especial nos países desenvolvidos, seu cancelamento. Na Europa, ficou claro que ao invés de ajudar a melhorar a difícil situação fiscal, a adoção das PPPs a piorava. Os países que mais recorreram às parcerias – Chipre, Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha, além do Reino Unido, pioneiro no avanço privado na infraestrutura – fo-

ram justamente os mais afetados pela crise, o que levou os pacotes de resgate financeiro firmados na época a exigirem sua auditoria e renegociação e o congelamento de novos projetos.

Com a visibilidade dos compromissos associados às PPPs que obrigavam os governos a cortar gastos em outras áreas ou a elevar tributos para manter as transferências ao parceiro privado, o quase consenso em torno à superioridade do setor privado passou a ser questionado. Cresceram fortemente as críticas quanto a sua capacidade para prover infraestrutura com qualidade e na quantidade necessária e, especialmente, a preços que pudessem ser suportados pelos usuários e pela sociedade em geral.

Não surpreende, portanto, que órgãos oficiais de auditoria, na maioria ligados aos Parlamentos dos países, mostrem hoje pouco entusiasmo quanto à conveniência das PPPs. Esse é o caso, especialmente significativo dada sua longa experiência no assunto e a agudez das críticas, da britânica National Audit Office. Até no Brasil, apesar do otimismo reinante em relação à participação privada, o TCU vem levantando dúvidas quanto ao caso geralmente considerado bem-sucedido de PPPs no setor rodoviário. Nos últimos anos também organismos multilaterais como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial têm se mostrado mais comedidos em relação ao desempenho das PPPs. Ao contrário do entusiasmo quase incondicional das

décadas anteriores, suas publicações têm intercalado o incentivo com alertas sobre as condições que as instituições do país, as capacidades estatais e os projetos devem atender para que os benefícios prometidos possam ser de fato alcançados.

Soma-se a isso tudo a piora da percepção da população sobre o avanço privado na prestação de serviços públicos. Isso porque enquanto em muitos casos esse avanço não propiciou a esperada melhora da qualidade, com frequência elevou as tarifas, o

que tem gerado protestos frequentes e contribuiu para quase mil casos de reversão das privatizações em todo o mundo entre 2000 e 2019. No Reino Unido, berço das PPPs, mais de três quartos da população crê que os serviços de transporte ferroviário, gás, eletricidade e saneamento deveriam estar nas mãos do governo, levando o partido trabalhista, na oposição, a defender a reestatização desses serviços e o partido conservador, no governo, mesmo sendo o responsável pela grande onda de privatizações nos

1980s e pela introdução das PPPs no início dos 1990s, a decidir não mais utilizá-las em novos projetos de infraestrutura. Os resultados duvidosos após mais de duas décadas de expansão privada em todo o mundo podem frustrar quem esperaria que o aparente consenso favorável nos meios empresariais, políticos e jornalísticos no Brasil estivesse apoiado em bases empíricas sólidas, mas não surpreendem se examinamos algumas características centrais das PPPs.

## FRUSTRAÇÃO PREVISÍVEL

A participação privada na infraestrutura é geralmente justificada com base em dois argumentos principais. O primeiro se baseia na ideia de que o Estado não teria os recursos necessários para investir, e que a participação privada seria, portanto, não uma escolha, mas uma imposição da realidade. Para que esse argumento seja válido, contudo, seria preciso demonstrar não só que o Estado não consegue direcionar à infraestrutura parte da arrecadação de tributos, mas, também, que não consegue se endividar ou que enfrente dificuldades maiores que o setor privado para isso, incorrendo em taxas de juro mais altas e prazos médios mais curtos. Na realidade, o que geralmente ocorre é justamente o contrário: os governos de países que, como o Brasil, emitem a própria moeda, desfrutam de melhores condições para se endividar que o setor privado.

No Brasil, por exemplo, boa parte dos investimentos das empresas privatizadas nos 1990s, assim como a ampla maioria dos investimentos das PPPs durante o último ciclo de expansão entre 2007 e 2014, foi financiada não com recursos privados, mas, sim, emprestados por bancos públicos, notadamente o BNDES. Da mesma forma, apenas um ano após contratar em 2007 o segundo maior número de PPPs da história, o Reino Unido lançou em meio ao aprofundamento da crise

de 2008 um pacote de resgate aos bancos que disponibilizou rapidamente recursos de cerca de um terço do PIB. Ou seja, em ambos os casos, ficou evidente que não havia escassez de recursos públicos para investir em infraestrutura.

O segundo argumento muito usado para justificar as PPPs defende que elas propiciariam contratações com melhor custo-benefício e, portanto, melhor atenderiam ao interesse público. Isso se refletiria na maior qualidade da infraestrutura e dos serviços, menores tarifas cobradas dos usuários, menores pagamentos do governo ao parceiro privado pela disponibilização da infraestrutura – contraprestações –, maiores pagamentos do parceiro privado ao governo pelo direito de operá-la – outorgas –, ou numa combinação dos resultados. Isso tudo seria fruto da suposta redução de custos propiciada pela maior eficiência do setor privado, derivada do uso de processos mais ágeis e econômicos na execução dos projetos e operação dos serviços, da incorporação mais rápida de inovações tecnológicas e gerenciais, dos ganhos de escopo com o fornecimento conjunto de produtos e serviços, e da maior capacidade de gerenciar riscos. Contudo, para que essa redução de custos efetivamente justifique a opção pelas PPPs, ela deve obrigatoriamente ser maior que a soma dos lucros apropriados pelo parceiro privado – que

simplesmente não existem no caso da provisão direta de infraestrutura pelo governo – e do aumento do custo de certos itens quase sempre mais elevados para os agentes privados.

Quando isso não ocorre, a participação privada acaba piorando, ao invés de melhorar, o custo-benefício do projeto de infraestrutura. E, ao contrário do que acreditam os defensores ferrenhos das PPPs, esse resultado negativo é o mais frequente na maioria das situações reais. De fato, a lucratividade das empresas que atuam no setor de infraestrutura é, com frequência, maior que a das empresas dos demais setores, e o crescimento da produtividade, mais lento. Essa situação é resultado da competição reduzida e regulação ineficaz comum em mercados concentrados, que tendem a praticar padrões de qualidade inferiores e/ou preços superiores aos que vigorariam em mercados competitivos. Os lucros extraordinários resultantes dessa situação podem não só absorver a totalidade dos eventuais ganhos de eficiência que a participação privada possa gerar, como exigir recursos adicionais do governo e usuários direcionados para os proprietários das empresas, contribuindo assim para concentrar a renda.

## COMPETIÇÃO REDUZIDA, REGULAÇÃO INEFICAZ E CUSTOS ELEVADOS

São muito raras no setor de infraestrutura as situações em que a competição pode se dar no mercado, com vários concorrentes ofertando os serviços e disputando entre si. Normalmente isso não é possível dada a onipresença de monopólios naturais, caracterizados por elevados custos fixos indivisíveis ligados aos vultuosos investimentos não-recuperáveis em ativos específicos e às grandes economias de escala e escopo geralmente existentes no setor. Com monopólio natural, a escala mínima de eficiência é grande em relação ao mercado e constitui uma barreira à entrada que inviabiliza a participação de mais de um competidor. Tipicamente, há monopólio natural na transmissão e distribuição de energia elétrica e de gás, no fornecimento de água e na coleta e tratamento de esgoto, na operação de rodovias, ferrovias e metrô e outros meios de transporte de massa, e em operações de renovação urbana. Nesses casos, em que a competição no mercado é inviável, ela deve ser buscada na disputa pelo mercado, da qual resulta a escolha do parceiro privado que implantará e administrará a infraestrutura e prestará os serviços decorrentes na condição de monopolista sujeito à regulação. Contudo, também a competição pelo mercado é geralmente baixa em razão dos seguintes fatores: i. elevado volume dos investimentos não-recuperáveis em ativos específicos; ii. alta complexidade dos projetos; iii. longa duração dos contratos; iv. elevada incerteza sobre múltiplos aspectos do projeto; v. informação assimétrica pró-incumbente; e vi. altos custos de licitar. Presentes em todos os mercados, estes elementos

são especialmente relevantes na infraestrutura, restringindo o número de possíveis participantes na disputa e facilitando o conluio. Não surpreende que a competitividade no setor seja normalmente baixa.

Já a eficácia da regulação em desenhar a disputa para que a competitividade seja a maior possível e monitorar o comportamento privado para que os compromissos quanto à prestação dos serviços, em particular tarifas e reajustes, padrões de qualidade e abrangência do atendimento, sejam respeitados ao longo da execução do contrato, é afetada negativamente pela: i. captura do regulador com expedientes como, por exemplo, o que é conhecido como “porta giratória”; a ii. dependência de informação incompleta, pouco confiável e desatualizada fornecida pelo próprio regulado; a iii. expertise e habilidades negociais do regulador menores que a de seus homólogos privados; o iv. oportunismo do regulado associado ao risco moral e ao hold-up; v. a ineficiência própria a um órgão público. Diante desses elementos, tampouco surpreende a dificuldade de regular eficazmente um setor que, ainda, é operado por agentes privados com poder político e econômico frequentemente elevado.

Além dos altos lucros e do avanço lento da produtividade, custos que tendem a ser maiores no setor privado ajudam a reduzir ainda mais o custo-benefício das PPPs na infraestrutura. O mais importante deles é o de capital, que representa parcela geralmente relevante dos custos totais dos projetos, tanto maior quanto maior a taxa de juros, a proporção dos investimentos em relação ao total dos

contratos, e sua duração. Dado que a infraestrutura com frequência requer grandes investimentos amortizados em longos períodos, pequenas diferenças nas taxas geram grandes variações nos custos. E, como o Estado desfruta em geral das melhores condições em sua jurisdição, a provisão privada normalmente implica em custos maiores. Os custos de transação também tendem a ser maiores em PPPs. Estes custos, necessários para negociar, redigir e garantir o cumprimento dos contratos, notadamente incluem, por parte do governo, os exigidos para desenhar a parceria, selecionar o parceiro privado e gerir uma relação complexa ao longo da duração do contrato, o que envolve coletar dados e monitorar o desempenho, resolver disputas e renegociar condições. Já o parceiro privado incorre em custos de negociação com fornecedores para estruturar o consórcio e preparar a proposta e com financiadores para garantir os recursos requeridos, e de gerenciamento dos interesses conflitantes e da relação com sucessivos governos. Além desses, os custos de seguros, bem como os de alterar produtos e serviços ou mesmo interromper o fornecimento em razão de mudanças culturais, políticas, ambientais, tecnológicas e outras, comuns em longos intervalos de tempo, tendem a ser maiores em PPPs.

## SOLUÇÃO PARA A INFRAESTRUTURA?

A competição reduzida e a regulação ineficaz, além de certos custos relevantes geralmente maiores no setor privado, reduzem a probabilidade de que o custo-benefício da provisão privada de infraestrutura seja melhor que o da provisão direta pelo governo, em especial em projetos complexos, de longa duração e que requeiram grandes investimentos.

Isso não significa que todo e qualquer projeto privado de infraestrutura necessariamente trará resultados frustrantes. Em particular para governos subnacionais, recorrer ao setor privado pode mostrar-se a melhor se não a única maneira de contornar a falta de recursos e permitir que projetos sejam de fato executados. Também em ações pouco com-

plexas, de curta duração, com baixa incerteza e que não envolvam grandes investimentos, onde os problemas indicados são menores, a participação privada na infraestrutura pode mostrar resultados positivos. Ou seja, certamente há situações em que essa participação é conveniente. Todavia, seu número é muito menor que o que leva a crer o destaque dado no debate público a posições favoráveis ou mesmo entusiasmadas em relação à provisão privada.

Diante disso, propõem-se aqui dois objetivos centrais a perseguir: em primeiro lugar, é preciso quebrar o véu ideológico que sustenta esse entusiasmo injustificado, apontando claramente as situações em que a provisão privada de infra-

estrutura não é conveniente, pois dificilmente apresentará bons resultados, e, em sentido contrário, as condições que devem ser satisfeitas para que ela possa ser de fato atraente do ponto de vista do interesse público. Em segundo, assim como se fez nas últimas décadas para viabilizar o investimento privado, é imperioso desenhar e promover transformações institucionais que busquem elevar a eficácia e a eficiência da provisão de infraestrutura feita diretamente pelo Estado, especialmente nos muitos e importantes casos em que a provisão privada tende a ser insatisfatória. Essa agenda, fundamental e certamente frutífera, está a nossa frente.

### Assinam este boletim:

**Emílio Chernavsky** (economista, Doutor em Economia / USP, assessor do PT na Câmara Federal)

**Marcelo Manzano;** (economista, Doutor em Desenvolvimento Econômico / Unicamp; Pesquisador do CESIT e coordenador da Maestria FPA/Flacso);

**Matias Cardomingo** (economista, Mestre em economia/USP, presidente do Diretório Zonal do PT Pinheiros)