

Infraestrutura: O Entusiasmo com a Participação Privada se Justifica?¹

EMÍLIO CHERNAVSKY (*)

1 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 da economia. 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 anos 1980, 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, propagou-se a ideia de que caberia ao setor privado investir em infraestrutura, trazendo recursos em substituição aos do Estado e aumentando a eficiência na execução dos projetos. Assim, desde os anos 1990, foram promovidas importantes mudanças institucionais para tornar a participação privada em infraes-

trutura legalmente viável e economicamente atrativa. Graças a alterações na legislação, inclusive na Constituição, à criação de uma custosa estrutura regulatória, e a decisões administrativas nos três níveis da Federação, a infraestrutura no país foi sendo assumida pelo setor privado, embora majoritariamente por meio da exploração de ativos 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 segue quase inabalada e ainda é praticamente consensual entre governantes, gestores públicos e especialistas do mercado.

A participação privada na infraestrutura se dá por meio de arranjos contratuais regidos no Brasil por várias leis. A lei das PPPs (Parcerias Público-Privadas) trata de apenas um deles, mas neste texto o termo PPP se refere a todos os tipos de parceria, incluindo as concessões. Nelas, o parceiro privado é responsável pelo financiamento do projeto (mesmo que use recursos públicos), assume o controle ou a propriedade dos ativos por longos períodos e fornece um pacote ge-

ralmente amplo de produtos e serviços. Até o início dos anos 1990, praticamente não existiam PPPs no país. Todavia, a partir de meados daquela década elas cresceram rapidamente com as privatizações nos setores de energia e telefonia, e novamente na segunda metade dos anos 2000 em um contexto de grande liquidez global e com o apoio de uma rede ampla de organismos multilaterais, governos, consultorias 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.

2 Dúvidas e Questionamentos

A crise, além de elevar fortemente os custos de captação 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 deles e, em muitos casos, em especial nos países desenvolvidos, seu cancela-

mento. 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 – foram justamente os mais afetados pela crise, levando 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, o quase consenso em torno à superioridade do setor privado passou a ser questionado. Cresceram as críticas quanto a sua capacidade para prover infraestrutura com qualidade e na quantidade necessária e, em especial, a preços que pudessem ser suportados pelos usuários e pela sociedade em geral. Não surpreende, portanto, que órgãos oficiais de auditoria ligados aos Parlamentos mostrem hoje pouco entusiasmo pelas PPPs. Esse é o caso da britânica National Audit Office, especialmente significativo dada sua experiência e a agudez de suas críticas. Mesmo no Brasil, apesar do otimismo reinante no assunto, o TCU levantou 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 ao avaliar o 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, as capacidades estatais e os projetos devem atender para que os benefícios prometidos possam ser de fato alcançados. Soma-se a isso a piora da percepção da população sobre o avanço privado na prestação de serviços públicos. Com efeito, enquanto em muitos casos esse avanço não propiciou a esperada melhoria da qualidade, com frequência elevou as tarifas, o que gera 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 sua reestatização, e o partido conservador, no governo, mesmo sendo o responsável pela grande onda de privatizações nos anos 1980 e pela introdução das PPPs no início dos anos 1990, 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.

3 Justificativas Falhas e Frustração Previsível

A participação privada na infraestrutura é geralmente justificada com base em dois argumentos principais. O primeiro se apoia 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 não só que o Estado não pudesse direcionar à infraestrutura parte da arrecadação de tributos, mas também que não conseguisse se endividar ou enfrentasse 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 o contrário: os governos de países que 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 anos 1990, 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

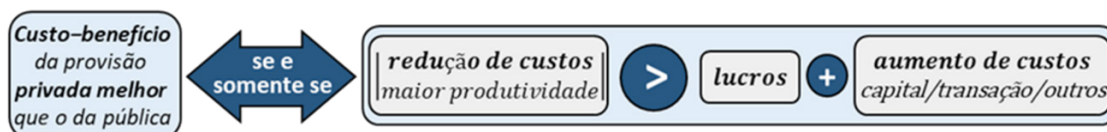
bancos públicos, notadamente o BNDES. Da mesma forma, apenas um ano após contratar em 2007 o segundo maior número de PPPs da história, o Reino Unido lançou em meio ao aprofundamento da crise de 2008 um pacote de resgate aos bancos que disponibilizou rapidamente recursos de cerca de um terço do PIB. Ou seja, em ambos os casos ficou evidente que não havia escassez de recursos públicos para investir em infraestrutura.

O segundo argumento usado para justificar as PPPs defende que elas propiciariam contratações com

melhor custo-benefício e, portanto, melhor atenderiam ao interesse público, o que se refletiria na maior qualidade da infraestrutura e dos serviços, menores tarifas cobradas dos usuários, menores pagamentos do governo ao parceiro privado por disponibilizar a infraestrutura – contraprestações –, maiores pagamentos do parceiro privado ao governo pelo direito de operá-la – outorgas –, ou numa combinação dos resultados. Isso seria fruto da 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 a 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 pelo governo – e do aumento do custo de certos itens quase sempre mais altos para agentes privados.

Condição para melhor custo-benefício da provisão privada de infraestrutura pública



Quando essa condição não se verifica, 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 é frequente no setor, que é marcado pela alta lucratividade das empresas em razão da competição reduzida e da regulação ineficaz, e pelo peso de certos custos privados mais altos. A frustração é previsível.

4 Competição Reduzida, Regulação Ineficaz e Altos Custos

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. Isso ocorre em razão da onipresença de monopólios naturais, caracterizados por elevados custos fixos indivisíveis ligados aos vultosos 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 trans-

porte de massa, e em operações de renovação urbana. Nesses casos, em que a competição no mercado é inviável, ela ainda pode ser buscada na disputa pelo mercado, da qual resulta a escolha do parceiro privado que implantará e administrará a infraestrutura e prestará os serviços dela decorrentes como monopolista sujeito à regulação. Todavia, também a competição pelo mercado é geralmente reduzida em razão de: i) elevado volume de 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, elementos especialmente relevantes na infraestrutura que restringem o número de possíveis participantes na disputa e facilitam o conluio e, assim, a lucratividade extraordinária. A regulação, por sua vez, é pouco eficaz para evitar essa situação, dado que sua capacidade de garantir a competitividade e de monitorar o comportamento de empresas com alto poder político e econômico para que seus compromissos em relação a tarifas, padrões de qualidade e abrangência do serviço sejam respeitados ao longo da execução do contrato é limitada por: i) captura do regulador com expedientes como o que é conhecido como “porta giratória”; ii) dependência de informação incompleta, pouco confiável e desatualizada fornecida pelo próprio regulado; iii) experi-

se e habilidades negociais inferiores à de seus homólogos privados; iv) oportunismo do regulado associado ao risco moral e ao hold-up; e v) possível ineficiência própria a um órgão público.

Além dos lucros elevados, custos que tendem a ser maiores no setor privado ajudam a reduzir o custo-benefício das PPPs na infraestrutura. O mais importante deles é o de capital, 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 de melhores condições, a provisão privada normalmente implica custos maiores. Também tendem a ser maiores em PPPs os custos de transação que incluem, por parte do governo, aqueles exigidos para desenhar a parceria, selecionar o parceiro privado e gerir uma relação complexa e de longa duração, coletando dados e monitorando o desempenho, resolvendo disputas e renegociando condições. Já o parceiro privado incorre em custos de negociação 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 su-

cessivos governos. Custos de seguros, de alterar produtos e serviços ou de interromper o fornecimento em razão de mudanças culturais, políticas, ambientais, tecnológicas e outras, comuns em longos intervalos de tempo, também tendem a ser maiores em PPPs.

5 Entusiasmo Justificável?

A competição reduzida e a regulação ineficaz, além de certos custos maiores, reduzem a probabilidade de que, medida pelo custo-benefício, a provisão privada de infraestrutura seja mais conveniente que a 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 em 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 complexas, de curta duração, com baixa incerteza e que não envolvam grandes investimentos, nas quais os problemas indicados são menores, a participação privada pode ter 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 e mesmo entusiasmadas em favor da provisão privada. Para aproximar esse debate da realidade, é preciso quebrar o véu ideológico que sustenta o entusiasmo injustificado, apontando claramente as condições necessárias para que a provisão privada de infraestrutura possa se mostrar desejável do ponto de vista do interesse público. Além disso, 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 direta de infraestrutura 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.

Referência

CHERNAVSKY, E. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Revista de Economia Política**, v. 41, n. 3, 2021.

1 Este artigo é uma versão resumida de Chernavsky (2021).

() Doutor em Economia - IPE-USP.
(E-mail: echernavsky@gmail.com).*