



Confederação Nacional da Indústria

Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas:

O Exemplo Inglês



Confederação Nacional da Indústria

Experiência Internacional
das Parcerias Público-Privadas:
O Exemplo Inglês

Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O Exemplo Inglês

Considerações iniciais

1. A avaliação da experiência internacional das parcerias público-privadas deve ser feita com algumas ressalvas. Em primeiro lugar, nas economias onde o uso do instrumento é mais antigo, como no caso do Reino Unido e outros países da OCDE, o avanço do ambiente institucional, um fator crítico de sucesso, é tamanho, que dificulta antecipar resultados para países como o Brasil.
2. Por outro lado, o uso de PPPs por países em desenvolvimento, como Chile, México e República Dominicana, é ainda muito recente para permitir uma avaliação. Na maioria dos casos, as operações ainda estão sendo montadas e/ou os projetos ainda não foram concluídos, de forma que não se dispõe da relação preço-qualidade e dos custos finais para o setor público.
3. As PPPs não são padronizadas, mas desenvolvidas sob medida para as necessidades e especificidades de cada país. Em alguma medida, portanto, cada experiência é única.
4. Feitas essas ressalvas, a avaliação da experiência internacional com as PPPs é valiosa para identificar tanto o potencial do instrumento como os principais obstáculos e desafios à sua utilização. A principal conclusão é que as PPPs podem ser úteis para alavancar e aumentar a eficácia dos investimentos em infra-estrutura, mas a montagem das operações é muito complexa e os resultados não aparecem a curto prazo.

A experiência inglesa

5. A avaliação da experiência inglesa das parcerias público-privadas tem como base os projetos desenvolvidos sob um instrumento denominado Iniciativa para o Investimento Privado (em inglês, PFI de *Private Finance Initiative*). Nessa modalidade de associação público-privada, o setor público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços (por exemplo, o setor privado constrói e mantém a infra-estrutura hospitalar, mas o setor público fornece os médicos e o resto do pessoal necessário). Ainda assim, o instrumento se enquadra no conceito restrito de PPP, no qual o governo firma um contrato com o setor privado para a provisão de serviços cujo retorno social excede o retorno privado, não se prestando, portanto, à privatização ou concessão pura.
6. O conceito de PFI foi introduzido no Reino Unido em 1992, com o propósito de aumentar os investimentos em áreas sociais, como saúde. Esses objetivos se viram inicialmente frustrados por fatores como falta de coordenação inicial e priorização insuficiente, com muitos projetos sendo tocados ao mesmo tempo e de forma muito rápida. A correção de rumos incluiu a formação de uma força-tarefa do Tesouro para coordenar os projetos, a definição de prioridades, a remoção de obstáculos técnicos e uma abordagem flexível que permitiu que as PPPs admittissem outros modelos além do modelo típico “conceber, construir, financiar e operar”.
7. No período de 10 anos desde a introdução do instrumento, o governo britânico assinou 564 projetos de PFI, que totalizaram um valor de capital de US\$ 54 bilhões. Mais de um terço do valor total dos contratos refere-se a investimentos na área de transportes. Também significativos foram os investimentos na área de saúde, defesa, educação, trabalho e previdência, presídios e meio ambiente.

8. Os governos locais estão autorizados a firmar contratos de PFI, mas cerca de 70% do valor total dos contratos é de responsabilidade do governo central. O fluxo atual de investimentos nessa modalidade é de aproximadamente US\$ 6 bilhões por ano¹. A participação do setor privado no financiamento de projetos de infraestrutura de serviços públicos corresponde a cerca de 15% do investimento total.
9. Os contratos de PFI são regularmente avaliados e auditados pelo National Audit Office, instituição independente do Governo ligada ao Parlamento (o equivalente ao TCU no Brasil). Uma das principais conclusões dessas avaliações é que as PFIs se mostraram superiores às formas convencionais de contrato no que diz respeito ao prazo de conclusão do projeto, ao cumprimento do orçamento previsto e à relação preço-qualidade (*value for money*) dos serviços prestados.
10. Um relatório divulgado pelo governo em janeiro de 2000 concluiu que os projetos executados sob a forma de PFI/PPP permitiram, em média, uma economia de 17% em relação às formas convencionais de oferta de serviços públicos: 75% dos projetos foram concluídos dentro do prazo e 80% dentro do orçamento previsto, contra um percentual de 30% dos projetos convencionais.
11. Uma sondagem do National Audit Office realizada em 2001 com autoridades responsáveis pelos serviços públicos constatou que 6% consideravam excelente a relação preço-qualidade dos serviços obtidos através das parcerias, 46% consideravam-na boa e 29%, satisfatória. Ou seja, 81% estavam satisfeitos com a relação preço-qualidade obtida.
12. O aumento da relação preço-qualidade é atribuído a um conjunto de características-chave dos contratos de PPP, tais como: i) a transferência para o setor privado dos riscos que ele está mais apto a administrar (riscos operacionais, obsolescência tecnológica, etc.); ii) remuneração do setor privado apenas contra a prestação do serviço claramente especificado (nenhum pagamento é feito durante a fase de construção); iii) o longo prazo de vigência dos contratos (tempo suficiente para a recuperação do investimento) e iv) a concorrência na licitação.
13. Os fatores críticos para o sucesso das PPP são compromisso político, legislação adequada, expertise, priorização dos projetos e a existência de um fluxo regular e previsível de provisão dos serviços e pagamentos. Os dois primeiros dizem respeito ao ambiente institucional no qual os contratos são firmados: a estabilidade econômica, política e social e a existência de um marco legal e regulatório fortes são essenciais para garantir a confiança do investidor privado no cumprimento dos contratos ao longo de toda sua existência.
14. Os demais fatores dizem respeito à administração e operacionalização dos projetos de PPP. A escolha dos projetos é uma etapa fundamental. Serviços que não podem ser claramente definidos *a priori* e avaliados *a posteriori* não deveriam ser executados através de PPPs. O mesmo se aplica a projetos cujo fluxo de custos futuros não possa ser razoavelmente estimado desde o início. Por fim, tanto o setor público quanto o privado precisam se capacitar tecnicamente para gerir contratos complexos.
15. Apesar do sucesso obtido, o setor privado ainda se ressentia de alguns aspectos dos PPPs, dentre os quais se destacam os altos custos da licitação e a dificuldade que as empresas menores encontram para participar dos contratos devido ao porte dos projetos, à falta de qualificação adequada e à falta de credibilidade no mercado.

¹ Discurso de Nigel Griffiths, Ministro do Tesouro e Indústria de Sua Majestade, proferido no Seminário internacional "Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infra-estrutura", MRE, BID e BNDES, 13 e 14 de novembro de 2003.

16. A experiência inglesa evidencia ainda que o marco das PPPs precisa ser continuamente desenvolvido e aperfeiçoado. Um exemplo são os mecanismos de solução de conflitos (arbitragem): mesmo estabelecidos aprioristicamente, provam-se frequentemente insuficientes diante dos conflitos reais. Outro é a necessidade de baratear os contratos mediante alguma padronização.

Outras experiências

17. Vários países já introduziram o conceito de PPPs movidos, sobretudo, pela necessidade de fazer frente a investimentos crescentes em infra-estrutura sem recursos fiscais suficientes. Em alguns casos, como na Holanda e Hong-Kong, a motivação principal foi aumentar a eficiência e eficácia na provisão dos serviços públicos. Cerca de 60 países já adotam ou estão introduzindo o instrumento.
18. Não há um modelo único de PPP. Cada país tem uma abordagem, adequada ao seu ambiente institucional e econômico. Nos países da OCDE, as experiências são, em geral, bem sucedidas, o que se explica pela maior estabilidade institucional prevalecente nesses países.
19. A experiência de Portugal constitui um exemplo interessante dos erros em que se pode incorrer. No início da década de 90, o país lançou mão amplamente das PPPs para superar as deficiências de sua malha rodoviária. Contudo, a falta de coordenação pelo setor público e a subestimativa dos custos futuros resultaram em impactos fiscais imprevistos e revisão das condições em que os serviços serão oferecidos à população (como cobrança de pedágio não prevista)².
20. Na América Latina as experiências são mais recentes. Os casos aparentemente mais interessantes para o Brasil são os do Chile e México. No Chile, o marco das PPPs pode garantir receita mínima ao parceiro privado (nesse caso, o eventual excesso de receita tem que ser compartilhado com o setor público) e o México constituiu um fundo que pode cobrir parte dos custos de construção do projeto e do serviço da dívida. Tem sido comum a contratação de empresas de consultoria inglesas para auxiliar na concepção e introdução das operações.

Conclusões

21. A experiência inglesa de uma década é favorável à conclusão de que as parcerias público-privadas são uma forma eficiente e eficaz de aumentar os investimentos e modernizar os serviços públicos. Em comparação às formas tradicionais de contratação, a PPP representou uma economia significativa de recursos e uma melhoria da relação preço-qualidade dos serviços prestados.
22. A montagem das operações é usualmente complexa e consome tempo e dinheiro. Em geral, não há contratos padronizados e, tendo em vista a relevância do ambiente institucional em que se dará a operação, as práticas internacionais não podem ser “importadas”. No Brasil, estima-se que as primeiras operações levem de 12 a 18 meses para serem montadas, embora esse período deva se reduzir com o aprendizado.
23. A elaboração criteriosa dos contratos é um fator chave para o êxito da parceria³. A coordenação dos compromissos financeiros assumidos pelo ente público como contraparte dos investimentos privados é outro fator crucial. Ambos apontam para o fato de que as parcerias não podem se dar de maneira açodada,

² Depoimento do Sr. Álvaro Costa no Seminário internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infra-estrutura”, MRE, BID e BNDES, 13 e 14 de novembro de 2003.

sob pena de, por um lado, comprometer a credibilidade do instrumento e, por outro, gerar contingências fiscais que se refletirão em aumento da dívida pública, aumento da taxa de juros e piora do ambiente macroeconômico para o investimento privado.

24. O Brasil avançou nas condições para êxito das PPPs. No entanto, alguns obstáculos importantes permanecem, em particular no que diz respeito à capacidade de prover segurança jurídica aos contratos. A deficiência dos marcos regulatórios e a prevaência da função social dos contratos na tradição do Judiciário brasileiro criam dificuldades para que o setor privado se sinta confortável para assumir os riscos necessários.
25. As PPPs são úteis, mas não bastarão para eliminar o déficit em infra-estrutura do país. Para isso, continuará sendo fundamental eliminar os obstáculos institucionais à participação do setor privado nos projetos financeiramente rentáveis (através de privatizações e concessões) e rediscutir as prioridades do gasto público, de modo a assegurar os investimentos em projetos cuja rentabilidade é estritamente social.

Referências

Public Private Partnerships. International Financial Services, London, 2003

Conceptualización y Formas de Financiamiento. Luiz A. Rubio. Seminário Internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infra-estrutura”, MRE, BID e BNDES, 13 e 14 de novembro de 2003.

³ Na Inglaterra, há menção a contratos de 5.000 páginas e operações que levaram quatro anos para serem estruturadas. Um contrato para o metrô de Londres estabeleceu cerca de 50 indicadores de qualidade para o serviço prestado pelo parceiro privado apenas na parte que se referia ao conforto do usuário.