

Parcerias complicadas

É preciso abandonar a ilusão de que as parcerias público-privadas serão uma solução mágica para o investimento em infra-estrutura no Brasil

A lógica econômica da privatização nunca foi difícil de entender. A família tem dívidas altíssimas, rendas muito disputadas pelos parentes e diversos bens, a maioria dando mais despesa do que rendimento. Vender alguns desses bens para quitar dívidas é uma ideia muito boa para melhorar as finanças familiares. Mas essa ideia não resolve tudo, especialmente se a família não controlar sua vocação para gastar. Por isso mesmo a família adota, um tanto tardiamente, é verdade, uma diretriz, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, encurtando a história, tira os cartões de crédito e os cheques especiais de todos os seus membros.

É nesse contexto que se apresenta o seguinte problema: a família tem alguns terrenos de baixo valor comercial em que está obrigada a fazer investimentos para os quais não tem dinheiro. Ela já se endividou tudo o que podia. A solução mais sensata para transferir essa responsabilidade é vender, ou arrendar, o terreno, talvez por preço simbólico, exigindo em contrapartida que o comprador assuma obrigações como a de investir no terreno, a de "universalizar" os serviços ali proporcionados, a de cobrar tarifas razoáveis – e a de devolver o terreno com as benfeitorias depois de algum tempo.

Quando o terreno é bom a ponto de permitir que o operador privado ganhe dinheiro cumprindo todas essas obrigações, a solução mais simples (e já pronta) é a privatização. O problema está, todavia, nos casos em que a exploração privada dá prejuízo. São as situações nas quais o preço do terreno (juntamente com as obrigações para quem o compra) é negativo, ou seja, a família tem de pagar ao empresário para que ele assuma o terreno. Aqui as privatizações são impossíveis e as parcerias público-privadas – as PPPs – se apresentam como solução. Os problemas, contudo, são muitos.

O primeiro é que as PPPs não competem com as privatizações. São complementares a elas, e não devem ser usadas como pretexto para interromper privatizações e respectivos investimentos em áreas onde tudo está pronto. O segundo é que as dificuldades regulatórias existentes, por exemplo, no saneamento e na eletricidade inviabilizam tanto privatizações quanto PPPs. O terceiro tem a ver com os preços que o governo pagará: se nas privatizações era comum o questionamento dos preços mínimos de venda, mesmo se tratando de avaliações relativamente simples, imaginem como será no caso dos pagamentos feitos pelo poder público em projetos de PPP.

O quarto problema é o da personalidade jurídica do arranjo. Na privatização fica muito claro onde acaba o setor público, onde começa o privado. As PPPs estão no meio do caminho, e não existe um empreendimento "meio público", assim como não existe "meia gravidez". Ao afastar, em certos procedimentos, os rigores e impedimentos da administração pública, a lei das PPPs enfrentará dificuldades conceituais e caminhará sobre gelo muito fino. Talvez nem mesmo encontre o equilíbrio entre o "público" e o "privado".

Um quinto problema, mais rasteiro, é o que vem sendo debatido pelo senador Tasso Jereissati e pelo ministro do Planejamento, Guido Mantega: como a parceria pode levantar dinheiro. Se a família for a devedora, garantidora ou avalista, estaremos ferindo a LRF. Se, todavia, o empresário "securitizar" ou ceder o que tem a receber da família para um banco, o que a lei prevê expressamente, é menos claro que está havendo "endividamento público". O senador, e também o Tesouro Nacional, acha que sim. O ministro diz que se trata de "despesa de caráter continuado", prevista no artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Paga-se prestação, mas não há dívida.

No sistema de contabilidade adotado nos EUA e pelas empresas brasileiras que têm suas ações negociadas em Nova York, esse tipo de despesa "recorrente" é contabilizado como dívida. A contabilidade dos governos deveria ser até mais rigorosa que a das empresas privadas "globalizadas", ou não deveria? Os problemas são difíceis, mas não insuperáveis. E começarão a se resolver na medida em que se abandonar a ilusão de que as PPPs serão uma solução mágica para o investimento em infraestrutura.