

## A ECONOMIA DAS PARCERIAS-PÚBLICO PRIVADAS

**FERNANDEZ, Rodrigo Nobre<sup>1</sup>; CARRARO, André<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>*Mestrando em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados - PPGOM / UFPel. E-mail: [rodrigo.fernandez@ufpel.edu.br](mailto:rodrigo.fernandez@ufpel.edu.br)*

<sup>2</sup>*Prof. Dr. Deptº. de Economia – DECON / UFPel. E-mail: [andre.carraro@ufpel.edu.br](mailto:andre.carraro@ufpel.edu.br)*

### 1 INTRODUÇÃO

Os governos são atores econômicos responsáveis por disponibilizar os serviços básicos de infra-estrutura, educação e saúde para os cidadãos. No entanto, por problemas orçamentários ou pelo mau gerenciamento dos recursos públicos há históricas dificuldades para a provisão destes tipos de serviços. Ao longo das últimas décadas tanto pesquisadores como governantes dedicaram-se a desenvolver possíveis saídas para o problema de fracasso do governo na obtenção de um nível de bem-estar social mais elevado. Em um primeiro momento, os governos liberais do início dos anos 80 utilizaram à ferramenta de privatizações de empresas públicas como meio para a obtenção de uma melhor oferta de serviços para a população. Na década seguinte, governos de tradições mais próximas da social-democracia idealizaram a política de concessões como mecanismo que melhor desempenharia o papel de provedor de bens públicos na sociedade. Tanto um como outro tiveram resistências ideológicas, políticas e de questionamentos quanto aos reais resultados alcançados.

De acordo com Fernández (2006), a implementação de parcerias entre o estado e o setor público no continente europeu, foi motivada pelo nível de endividamento do último, isto porque, o mesmo se encontrava limitado a restrições fiscais estabelecidas pela União Européia, que tinha por objetivo promover a unificação da moeda do bloco econômico.

Assim, o princípio destes acordos ocorreu na Inglaterra com o nome de Investimento Financeiro Privado (IFP). Nisar (2007) admite que nesta modalidade de parceria os agentes privados financiem e administram os ativos públicos e fazem com que eles se tornem disponíveis para as autoridades. Ao decorrer do tempo, os objetivos do IFP foram corrigidos e no governo Blair em 1996, este tipo de relacionamento passou a ser chamado de Parceria Público Privada.

Dentro deste contexto, Paula *et al* (2006) afirmam que as parcerias público privadas (PPPs ou 3Ps) podem ser consideradas como um mecanismo que tem por objetivo atrair o capital privado para obras de execução pública e serviços através de concessões, bem como para a prestação de serviços em que a administração pública atue de forma direta ou indireta cobrindo a falta de recursos públicos no curto prazo. Acredita-se que após o término da parceria o estado já adquira a experiência necessária para gerir o serviço, no caso se houver a contratação do mesmo ou do produto em si, para o caso de obras entregues prontas pelo agente privado no final do contrato.

O presente trabalho tem por objetivo vislumbrar a importância deste tipo de parceria entre os agentes públicos e privados, principalmente no que diz respeito à formação de políticas públicas e aos gargalos enfrentados pelos governos devido às restrições fiscais para a prestação de serviços de infra-estrutura. Assim,

destacam-se os principais aspectos relevantes da formação de parcerias público-privada, visto que esses arranjos podem ser uma saída para as dificuldades fiscais do estado, mas infelizmente estes possuem algumas limitações. Portanto, o estudo está estruturado em quatro partes, começando por esta introdução. Na sequência, apresentam-se os procedimentos metodológicos. Na seção 3 os resultados são descritos e discutidos, enquanto que na seção 4 são apresentadas as considerações finais.

## 2 METODOLOGIA (MATERIAL E MÉTODOS)

Para entender que possíveis benefícios e falhas poderiam ser gerados pela formação das PPPs, buscou-se na literatura fundamentos teóricos que permitissem avaliar estas características. Partiu-se dos pontos positivos destacados por Hillbercht e Scharmm (2009), que as PPPs tendem a ser mais eficientes em relação aos custos, desde o pré-projeto até o resultado final entregue. De modo geral, há em média poucos atrasos, quando comparados a contratos de concessões convencionais. Além disso, os autores consideram que os projetos de PPPs possuem uma maior transparência quando são avaliados em relação à disponibilidade de acesso público, reduzindo a possibilidade de corrupção nos processos de licitação, também a o ganho de aprendizagem dos países que lidam com este tipo de parceria, principalmente na gestão e análise de riscos.

Em contrapartida os agentes econômicos não conseguem estabelecer contratos com perfeita previsão devido aos problemas informacionais. Ou seja, parte-se de Akerlof (1970), Spence (1973), Rothschild e Stiglitz (1976), Hart e Moore (1988), visto que estes autores tratam os problemas de seleção adversa, risco moral e sinalização sendo estes importantes para avaliar as dificuldades governamentais ao selecionar o agente privado para a formação de uma nova parceria. Também se verifica a relação principal-agente, baseando-se em Holmstrom e Milgrom (1991), Sappington (1991), Varian (1992) e Macho-Stradler e Pérez-Castrillo (1998) como a entidade governamental (principal) concede incentivos ao agente (empresa privada) para estabelecer o contrato de acordo com suas necessidades. Imagina-se então que o governo tentará maximizar sua função de utilidade, da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
 & \text{Max} \sum_{i=1}^n (x_i - s_i) \pi_{ib} \\
 & \text{s.a} \\
 & \sum_{i=1}^n u(s_i) \pi_{ib} - c_b \geq \sum_{i=1}^n u(s_i) \pi_{ia} - c_a \text{ (restrição de compatibilidade de incentivos)} \\
 & \sum_{i=1}^n u(s_i) \pi_{ib} - c_b \geq \bar{u} \text{ (restrição de participação)}
 \end{aligned}$$

Além disso, avalia-se como os problemas políticos como *rent-seeking*<sup>1</sup> e grupos de interesse e processos de reeleição podem alterar o comportamento do setor público ou gerar favorecimento na decisão da empresa vencedora do

<sup>1</sup> Este problema ocorre quando um indivíduo ou uma organização procura adquirir rendimentos pela captura econômica da renda através de manipulações ou exploração do ambiente econômico, ao invés de ganhar lucros com as transações econômicas e a produção.

processo de licitação. Assim usa-se o modelo de Engel *et al* (2009), que demonstra o *pay-off* do governo para reeleição:

$$G(I_1, I_2) = u(I_1) + p(I_1)u(I_2)$$

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Percebe-se que o processo de assimetria informação é muito relevante na formação das PPPs. Dentro destas negociações há problemas, bem como, de risco moral (mudança de comportamento do agente, quando a obra está em andamento), seleção adversa (maquiagem nos processos de licitação), sinalização (onde a empresa privada, dá um sinal ao agente governamental). Já, a relação principal-agente tem um grande poder para explicar arranjos contratuais entre os parceiros públicos e privados. Além disso, entende-se que estas transações, problemas relacionados à corrupção, favorecimento de grupos de interesse, conluio e *rent-seeking*.

Ao tratar-se dos problemas políticos, o agente governamental tenderá a aumentar seus gastos em, pois se supõe que os indivíduos analisam a situação da economia antes de decidirem em quem votarão, logo o aumento de gastos implica em uma maior probabilidade de reeleição. Ou seja, o governo pode fechar um contrato de PPP ou mesmo renegociá-lo aumentando seus gastos, desta forma, o administrador público estaria aumentando suas chances de vencer a eleição seguinte.

### 4 CONCLUSÕES

Neste trabalho, destacou-se que os problemas contratuais relacionados à assimetria de informação podem influenciar no processo de tomada de decisão. Isto quer dizer que o governo corre o risco de selecionar um agente que não está de acordo com que é exigido no processo de licitação. Isto se dá, pois as empresas podem realizar um processo de maquiagem de custos, se acreditarem que poderão ocorrer negociações futuras. A qualidade também é um fator difícil de ser monitorado pelo ente governamental. Mesmo que o parceiro privado apresente um bom portfólio, pode ser difícil para o governo monitorar a questão do esforço e qualidade do projeto, caindo assim na questão do risco moral.

Dentro deste contexto, os gestores públicos responsáveis pela formação destas parcerias podem agir em prol de pequenos grupos, através do processo de *lobby*, ou visando adquirir ganhos (*rent-seeking*), barrando ou novamente privilegiando determinados indivíduos. Também, o aumento do nível de gastos ou a possibilidade de renegociação dos contratos de PPPs podem ser incentivos válidos para que os políticos que estão no poder utilizem estes mecanismos como alavanca para futuras campanhas políticas buscando sua reeleição.

Em suma, viu-se que os contratos são incompletos, pela dificuldade de previsão de todos os possíveis eventos e que a gestão sobre o risco destes é muito complexa e exigirá bastante habilidade dos membros que estarão participando deste processo. Assim, as PPPs, se mostram como uma boa solução para as deficiências de infra-estrutura, e se bem conduzidas podem apresentar resultados frutíferos e beneficiar ambas as partes envolvidas neste arranjo.

## 5 REFERÊNCIAS

**AKERLOF, G. A.** The Market For Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n.3 , pp. 488-500, 1970.

**ENGEL, et al.** Soft budgets and renegotiations in public-private partnerships. **Working Papper 15300, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2009.**

**FERNÁNDEZ, S.E.V** Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor Rodoviário: Um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil. 2006. 115 f. **Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo - USP.**

**HART, O.; MOORE, J..** Incomplete Contracts and Renegotiation. **Econometrica**, v. 56, n. 4, pp. 755-785, **The Econometric Society, 1988.**

**HILLBRECHT, R.; SCHARMM, C.** A hora da vez das parcerias-público privadas. Revista Digital, 2009. Disponível em <[http://www.revistadigital.com.br/forum\\_ads.asp?NumEdicao=493#](http://www.revistadigital.com.br/forum_ads.asp?NumEdicao=493#)>. **Acesso em 4 de Agosto 2010.**

**HOLMSTROM, B.; MILGROM, P.** Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. **Journal of Law, Economics and Organization**, v.7, pp. 24-52, 1991.

**MACHO-STADLER, I.; PÉREZ-CASTRILLO, D..** Centralized and decentralized contracts in a moral hazard environment. **The Journal of Industrial Economics**, v.46, n. 4, pp. 489–510, 1998.

**NISAR, T. M.** Risk Management in Public Private Partnership Contracts. **Public Organization Review, Springer**, v. 7, n. 1, pp. 1–19, 2007.

**PAULA, L. M. A. M. ; et al. .** Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma análise Preliminar. **Revista Gestão Pública e Controle**, v.1, pp. 79-111, 2006.

**ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J.** Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 90, n.4 , pp. 629-650, 1976.

**SPENCE, M..** Job Market Signaling. **The Quarterly Journal of Economics**, v.87, n.3 pp. 355-374, 1973.

**SAPPINGTON, D. E. M.** Incentives in Principal-Agent Relationships. **The Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.2, pp.44-66, 1991.

**VARIAN, H. R.** Microeconomic Analysis, 3ed. **W.W. Norton e Company, 1992.**