

PPP, sol e peneira

Rogério L. Furquim Werneck*

Acenando com a perspectiva de um grande influxo de investimentos chineses em infra-estrutura, o governo parece ter conseguido desencahar no Congresso o projeto que institui as Parcerias Público Privadas (PPPs). Ajudou o desencahe, ter sido dada ao projeto redação totalmente nova que soube atender a exigências mais do que cabíveis que vinham sendo feitas no Senado. Alguns dos problemas mais gritantes da proposta foram eliminados, ainda que já tenham surgido no Congresso pressões que podem acabar deturpando os aprimoramentos agora introduzidos. Mas o projeto ainda padece de dificuldades básicas que, a essa altura, dificilmente serão sanadas.

Mesmo que a nova versão tenha de fato sido escrita em São Paulo por um grupo de advogados, como aventado pelo **Estado**, o aprimoramento do projeto é em grande parte mérito do Congresso. Especialmente do Senado, que resistiu como pôde às pressões do governo pela aprovação da versão impensada que havia passado pela Câmara em março. É alvissareiro que, nessa matéria, o Senado tenha mostrado muito mais sensibilidade para a questão da responsabilidade fiscal do que o Executivo.

A nova versão do projeto impede que as PPPs se convertam em parcerias quase-públicas, integralmente financiadas com recursos de bancos oficiais e fundos de pensão estatais, com base em garantias emitidas por governos estaduais e municipais. Em princípio, pelo menos 30% dos recursos terão de ser de fato privados. Mas, para acomodar a participação de fundos de pensão estatais, prevê-se que a participação de recursos privados possa ser reduzida a até 20%. Gestores de fundos protestam contra a limitação. Alegam que a precaução é desnecessária. Nesse aspecto, a intervenção no Banco Santos talvez tenha um lado pedagógico oportuno. Trouxe à luz evidências cabais de que, não obstante todas as restrições existentes, a gestão dos fundos de pensão estatais no País ainda parece longe de estar pautada pelos melhores interesses dos cotistas.

Mas a dificuldade fundamental do projeto das PPPs continua a mesma. Decorre da tentativa de transformar as Parcerias Público-Privadas numa saída fácil para ampliar a capacidade de investimento de Estados e municípios que se debatem com endividamento excessivo. Não fosse isso, a idéia das PPPs teria sido facilmente acomodada no sistema de controle fiscal já existente, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Governos subnacionais com folga efetiva para endividamento adicional poderiam perfeitamente participar de PPPs, contabilizando, dentro dos limites hoje permitidos, a ampliação de passivo implicada pela emissão de

garantias. O problema, claro, é que isso impediria a participação de estados e municípios que já ultrapassaram tais limites.

No último ano o governo tentou de todas as formas dar às PPPs um formato respeitável, que permitisse contornar esse problema. O desafio era dar, a governos subnacionais sem condições de ampliar gastos, cacife para viabilizar investimentos por meio de emissão de garantias em projetos de PPP, sem parecer que o espírito da LRF estava sendo violado. Mas, por mais que se tentasse, a tentativa de tapar o sol com a peneira acabou não tendo sucesso. Afinal, optou-se simplesmente pelo relaxamento ostensivo das restrições fiscais impostas a governos já mais endividados do que a lei permite. O que passou a ser proposto é que, mesmo Estados e municípios não enquadrados nos limites da LRF possam assumir passivos adicionais em contratos de PPP, desde que os compromissos anuais de pagamento decorrentes desses passivos não ultrapassem 1% da sua receita corrente líquida. O que equivale a permitir que suas contas fiquem ainda mais desenquadradas do que já estão.

A nova versão do projeto pelo menos cerca de cuidados o respeito a esse limite para gastos adicionais, com a exigência de que os compromissos assumidos em projetos de PPP sejam fiscalizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. A precaução já deu lugar a protestos veementes de prefeitos e governadores. Na falta de melhores argumentos, alega-se até quebra da autonomia dos Estados e municípios. O que ainda não se sabe é que ecos terão essas queixas no Congresso. Na esteira do relaxamento fiscal que a aprovação das PPPs implica, a exigência de acompanhamento pela Secretaria do Tesouro Nacional passou a ser medida elementar de prudência, para manter os danos sob controle e limitar o tamanho dos inevitáveis esqueletos.

* Rogério L. Furquim Werneck, economista, doutor pela Universidade Harvard, é professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio.