

Os impactos fiscais dos contratos de Parceria Público-Privada: Uma análise para os municípios brasileiros

WILLIAM BARROS MIRANDA¹; RODRIGO NOBRE FERNANDEZ²

¹Universidade Federal de Pelotas – williambarrosmiranda@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – rodrigonobrefernandez@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

As autoridades governamentais têm como dever fundamental a prestação de serviços à população. No entanto, em casos que a Administração Pública esteja com dificuldades em suas contas públicas, é necessário realizar o uso de ferramentas de gestão pública que possibilitem a realização da prestação desses serviços. O investimento em infraestrutura é fundamental para o desenvolvimento econômico de um país (ASCHAUER, 1989; HAUGHWOUT, 2002).

No Brasil, entre os principais motivos do crescimento não ter sido ainda mais robusto e sustentável está a deficiência de infraestrutura (AZEVEDO, 2016), logo com o objetivo de superar estas dificuldades impostas pela situação fiscal para a implementação de projetos em diversas áreas, surgiu a participação da iniciativa privada.

Dentro desse escopo, o relatório do índice Firjan (IFGF) que analisa a situação fiscal de cada um dos municípios brasileiros, através de quatro indicadores: Autonomia, Gastos com pessoal, Liquidez e Investimentos, publicou no ano de 2019 que três em cada quatro municípios brasileiros apresentam gestão fiscal em dificuldade ou crítica.

Assim, uma das possíveis alternativas que o governo possui para diminuir o déficit em infraestruturas é por meio do uso de contratos na modalidade de parcerias público-privadas (PPPs). Esse arranjo contratual é regulamentado pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, onde desde então se tornou cada vez mais presente este modo de contrato para proporcionar investimentos buscando consequentemente diminuir os gargalos existentes em infraestrutura conforme constatou (FERNANDEZ et al., 2014). Portanto, os contratos de parceria público-privada podem ser uma boa alternativa para que economias endividadas continuem sendo capazes de investir em infraestrutura (IOSSA; MARTIMORT, 2012)

As pesquisas empíricas que relatam a relação entre o uso de contratos de PPPs e a restrição orçamentária podem ser consideradas recentes. (CHENG et al., 2016) mostrou utilizando o caso da China, que a utilização de PPPs para prover investimentos aconteceu em regiões economicamente mais desenvolvidas.

Com abordagem diferente, (BUSO et al., 2017) quando analisou o caso dos municípios Franceses identificou que quando os governos são limitados financeiramente, os gestores públicos são mais propensos a implementar PPPs. Trazendo o ponto da restrição orçamentária (NOSE, 2017) identificou que em muitos casos como qualidade da administração do processo contratual e a qualidade da gestão como os principais determinantes do sucesso das PPPs.

A contribuição deste estudo será fazer uma avaliação empírica da situação fiscal dos municípios brasileiros que realizaram contratos via PPPs. Avaliando o

impacto das PPPs nas variáveis fiscais dos municípios, desejamos identificar se municípios que realizaram PPP estão em melhor ou pior situação fiscal.

2. METODOLOGIA

Para realização deste estudo construiu-se uma base de dados a partir das informações dos municípios brasileiros retiradas do Tesouro nacional, Tribunal superior eleitoral (TSE), Instituto Brasileiro de geografia e estatística (IBGE) e especificamente em relação à implementação de PPPs utilizou-se como referência o site da empresa Radar PPP.

As variáveis dependentes são as transferências, o investimento, as despesas correntes, as receitas correntes e o resultado primário a nível municipal. A base de dados compreende um total de 149 contratos no período de 2005 a 2018 em 124 municípios brasileiros. Utilizou-se o período a partir de 2005 pelo fato da lei 11.079 implementada no Brasil ter sido no fim do ano de 2004.

O modelo de regressão escolhido para fazer as estimativas foi o de diferenças em diferenças, necessitando assim informações dos municípios do grupo de tratados (aqueles que possuem contrato de PPP) e de controle antes e depois das assinaturas dos contratos de acordo (WOOLDRIDGE, 2018).

$$y_{it} = \alpha_i \text{tratamento} + \gamma X_{it} + \theta_t + \lambda_{mt} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Na equação (1), tem-se como variável de resultado uma das variáveis fiscais no ano t . Essas variáveis são: investimento municipal, as transferências de recursos recebidos do governo federal e estadual, as despesas correntes, as receitas corrente e resultado primário (diferença entre as receitas e as despesas).

A variável tratamento $\text{tratamento} = (\text{tratado}_i \times \text{dlei}_t)$ indica se o município i realizou algum contrato de PPP no período de 2005 a 2018, representado por dlei_t . Seguindo, X_{it} é um vetor de variáveis de controle: receitas agrícolas, industriais e de serviços como percentual do produto; densidade demográfica e o alinhamento do partido do prefeito com o governador e com o presidente. Ainda, θ_t é um vetor de dummies temporais que permite capturar os efeitos de choques econômicos.

Além disso, incluiu-se o vetor λ_{mt} que é o produto entre as dummies que se referem as unidades federativas as quais pertencem os municípios e os efeitos fixos de ano. Como sugerem (ROCHA; SOARES, 2010), essa interação permite capturar efeitos de tendências não lineares entre as cidades que pertencem a esses distintos estados e de certo modo pode capturar algum efeito espacial. O termo μ_i representa o efeito fixo do município. Já, ε_{it} é o termo de erro aleatório, agrupado a nível municipal para permitir uma estrutura arbitrária de covariância dentro da unidade avaliada ao longo do tempo.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção mostram-se os resultados iniciais preliminares regressões do modelo de diferenças e diferenças. do grupo de tratamento e tratamento 2.

A variável representada com a nomenclatura “tratamento” na qual utilizamos todos os municípios que possuem pelo menos uma PPP no período de 2005 a 2018 independente do ano que assinou seu primeiro contrato. Em relação ao grupo de “tratamento 2” buscou-se identificar o ano em que cada município realizou seu

primeiro contrato de PPP e logo identificando o ano da primeira assinatura, a partir daí é utilizado uma dummy que recebe valor 1 sendo colocado como membro do grupo de tratados.

A Tabela 1 é a primeira amostragem quando as regressões são feitas com o grupo “tratamento” é possível ver que em resultados gerais duas variáveis tiveram valores significativos como as despesas dos governos municipais cresceram em média 2%, no entanto o investimento público teve em média uma redução de -11%, fato que pode estar relacionado a troca de investimento público pelo privado.

Tabela 1 – Efeitos das PPPs sobre as Contas Públicas – Tratamento

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| | Investimento | Transferências | Desp. Cor. | Rec. Cor. | Resultado |
| tratamento | -0.11** (0.05) | 0.01 (0.03) | 0.02 (0.01) | 0.02 (0.02) | -0.04 (0.05) |
| N | 91474 | 91498 | 91498 | 91498 | 91488 |

Fonte: Dados da pesquisa. Foram utilizados efeitos fixos de município, ano, mesorregião e a interação entre mesorregião e ano em todas as especificações. Com exceção das variáveis dummies todas as variáveis foram transformadas para escala logarítmica. Erros padrões robustos por cluster de município entre parênteses, * significativo a 10% ** significativo a 5% e *** significativo a 1%.

Por fim, na Tabela 2 em que foi aplicado o formato “tratamento 2, pode-se notar que as despesas do governo tiveram resultados significativos com um aumento na média do coeficiente de 5%, juntamente com a receita corrente que apresentou um aumento de 6% na média para aqueles municípios que assinaram contratos de PPP.

Tabela 2 – Efeitos das PPPs sobre as Contas Públicas – Tratamento2

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|-------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|-----------------|
| | Investimento | Transferências | Desp. Cor. | Rec. Cor. | Resultado |
| tratamento2 | 0.01 (0.04) | 0.05*** (0.01) | 0.06*** (0.02) | 0.09 (0.06) | -0.04 (0.05) |
| N | 91498 | 91498 | 91498 | 91488 | 91474 |

Fonte: Dados da pesquisa. Foram utilizados efeitos fixos de município, ano, mesorregião e a interação entre mesorregião e ano em todas as especificações. Com exceção das variáveis dummies todas as variáveis foram transformadas para escala logarítmica. Erros padrões robustos por cluster de município entre parênteses, * significativo a 10% ** significativo a 5% e *** significativo a 1%.

4. CONCLUSÕES

O investimento privado em infraestrutura, por meio de contratos de Parcerias Público Privadas, pode ser considerado uma possível alternativa para realização de obras em muitos municípios brasileiros que possuem problemas fiscais. Esse estudo apresenta resultados preliminares sobre a relação entre as contas públicas municipais e o uso de contratos na modalidade de PPP.

Em linhas gerais, verificou-se que os municípios onde possuíam contratos de PPPs, apresentaram um efeito positivo no que tange a troca de investimento público pelo privado, podendo assim gerar um afrouxamento nas contas públicas nos casos dos municípios que estejam em situação fiscal complicada o que é um fator relevante.

Por fim, trabalho ainda terá outras etapas na qual procuraremos fazer os testes de tendências paralelas, falseando o tratamento e testes de robustez dos resultados. Ainda há espaço para avanços e aprofundamentos na questão e que será feito nas próximas etapas já estipuladas no projeto.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, D. **Nem muita folga, nem muito aperto: a relação entre restrição fiscal e parcerias público-privadas.** São Paulo: Insper, 2016.

ASCHAUER, D. A. **Does Public Capital Crowd Out Private Capital?** Journal of Monetary Economics, v.24 pp.171-188. 1989.

BUSO, M.; MARTY, F.; PHUONG, T. T. **Public-Private Partnerships from budget constraints: Looking for debt hiding?** International Journal of Industrial Organization, 2017.

CHENG, Z.; KE, Y.; LIN, J.; YANG, Z.; CAI, J. **Spatio-temporal dynamics of public private partnership projects in China.** International Journal of Project Management 34 (2016) 1242–1251, 2016.

FIRJAN. **IFGF: 74% dos municípios brasileiros apresentam gestão fiscal difícil ou crítica.** [S.I.] 2019. Disponível em:

<https://www.firjan.com.br/noticias/ifgf-brasil-2019.htm> Acesso em: 08 de abril 2021.

FERNANDEZ, R.; CARRARO, A.; NETO, G.; SILVA, R. et al. **Uma abordagem de Law & Economics para as Parcerias Público-Privadas no Brasil.** Economic Analysis of Law Review, V. 5, nº 2, p. 205-219, Jul-Dez, 2014.

HAUGHWOUT, A. **Public infrastructure investments, productivity and welfare in fixed geographic areas.** Journal of Public Economics, v. 83, p. 405-428, 2002.

IOSSA, E.; MARTIMORT, D. **Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships.** The Rand Journal of Economics, v. 43, n.3, p.442-474, 2012.

NOSE, M. **Enforcing Public-Private Partnership Contract: How do Fiscal Institutions Matter?** IMF Working Paper, 2017.

ROCHA, R.; SOARES, R. **Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil's family health program.** Health Economics, 2010.

WOOLDRIDGE, J. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna.** 3a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2018.