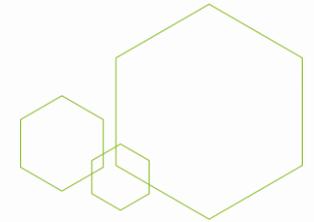


Contratação incompleta de projetos de infraestrutura: o papel da informação

Marcos Nóbrega, Rafael Veras e Frederico Turolla



1. Introdução
2. Delimitação dos contornos do mundo abstrato ergódico e do ambiente real-teórico
3. A caracterização analítica dos elementos práticos do ambiente real-teórico
4. Cenários e estados da natureza
5. Restauração da estabilidade contratual no cenário adverso
6. Discussão das implicações iniciais
7. Implicações de política: flexibilidade versus adaptabilidade
8. Conclusões
9. Referências bibliográficas



- Desafios nunca antes imaginados:
 - A evolução dos contratos de longo prazo de Participação do Setor Privado (PSP) não vem dando lugar a relações tão estáveis quanto se gostaria e a captura de rendas econômicas pelos parceiros contratuais é bem frequente.
 - Por outro lado, a aplicação das teorias jurídicas e econômicas ao universo contratual não apresenta boa capacidade preditiva sobre o andamento e o desfecho da vida contratual. Em consequência, o ordenamento jurídico e o controle público dos contratos assumem pressupostos irrealistas e preveem padrões de resultados que não correspondem aos que se verificam na prática.
 - A potência das teorias convencionais para a explicação dos contratos é insuficiente, ensejando novos esforços teóricos, com elevado grau de complexidade.
- É neste contexto que se insere este artigo.

- Objetivo do ensaio:
 - descrever, em sede teórica, um ambiente específico de contratação de serviço público de infraestrutura, buscando prever resultados *ex post* e antever comportamentos *ex ante* sob diferentes cenários de realização de estados da natureza.
 - Esta estratégia metodológica serve ao propósito de organização da discussão, ao tratar analiticamente e de forma simplificada uma ampla gama de elementos de alta complexidade.
- O alto nível de abstração aqui praticado é uma condição necessária para o devido distanciamento em relação às idiosincrasias de cada contrato do mundo real.
- Trata-se, portanto, de uma estratégia analítica poderosa para a compreensão dos problemas subjacentes e para a formulação de um *framework* capaz de dar mais potência teórica às respostas que se pretende obter sobre eventuais situações contratuais práticas que se queira analisar.

2. Delimitação dos contornos do mundo abstrato ergódico e do ambiente real-teórico

- Em primeiro lugar, vamos descrever um **paradigma de funcionamento da economia baseado no equilíbrio geral dos mercados, em ambiente ergódico e com relações contratuais ótimas.**
- Esse paradigma ideal não dá conta das imperfeições do mundo real. Sua validade depende de **condições práticas que serão relaxadas em seguida**, criando uma abstração de uma economia que respeita alguns dos principais desvios da realidade em relação ao equilíbrio geral pleno e automático dos mercados.

Mundo Arrow-Debreu (MAD)	Ambiente Real-Teórico (ART)
Ergodicidade	Não ergodicidade
Expectativas racionais	Expectativas adaptativas
Seguros plenamente disponíveis	Oferta limitada de seguros
Elasticidade infinita da oferta de players	Mercado maduro de players
Contratos completos	Contratos incompletos
Informação plenamente disponível	Assimetria informacional
Propriedade sem indivisibilidades	Bens públicos, não rivais e monopólios naturais
Transações automáticas	Custos transacionais e ativos específicos
Oportunismo ausente	Oportunismo ausente

3. A caracterização analítica dos elementos práticos do ambiente real-teórico

- Enquanto os grandes pressupostos (ergodicidade, completude contratual, expectativas racionais, entre outros) do PAD já foram relaxados, partimos para considerações mais finas sobre um elemento chave do mundo por nós imaginado, ou seja, abordando a construção do Contrato Administrativo Padrão (CAP), o instrumento de longo prazo que regula as concessões no ART.

Riscos	Concedente	Concessionário
Riscos operacionais		X
Risco de investimentos		X
Risco de capital		X
Demanda “gerenciável”		X
Demanda “não gerenciável”		X
Força maior	X	
Fato do príncipe	X	

- Paralelo entre a hierarquia das organizações com a hierarquia dos contratos administrativos

3. A caracterização analítica dos elementos práticos do ambiente real-teórico

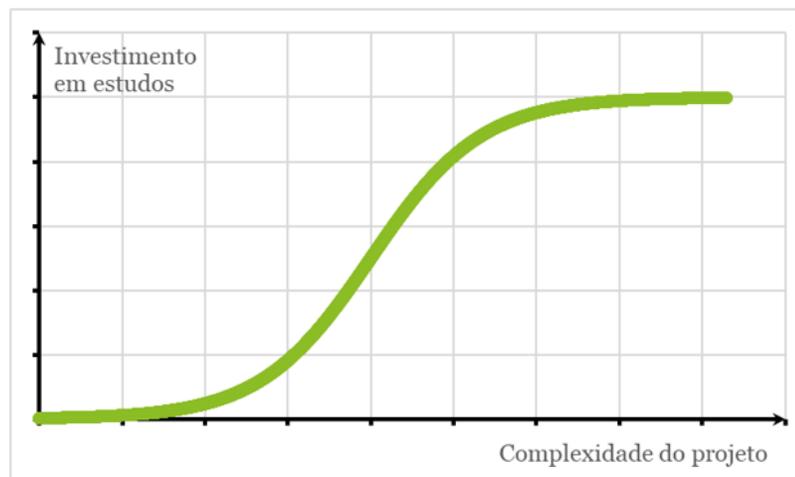
- Pressuposto: Regulação Contratual
- Por simplicidade e para deixar de lado as discussões sobre a reputação do regulador bem como várias complexidades, assume-se aqui que o CAP tem alto risco regulatório e, por esse motivo, o estruturador do projeto optou pela recomendação de aplicação da Regulação Contratual (RC) , ou *regulation by contract*, em oposição à Regulação Discricionária (RD).
- Em termos de dois paradigmas conhecidos, apresentados na Tabela a seguir, o CAP se insere no contexto do Modelo Francês.

Modelo Francês	Modelo Norte Americano
Contrato Administrativo (pacto) Pacta sund servanda	Capital
Reequilíbrio Econômico-Financeiro	Justa Remuneração
Serviço Público	Serviço de utilidade pública (<i>public utilities</i>)
Regime Jurídico Administrativo – prerrogativas administrativas	Regulação para mitigar falhas de mercado

3. A caracterização analítica dos elementos práticos do ambiente real-teórico

- A relação entre complexidade do projeto e um possível grau de ergodicidade

Figura 3 – Relação teórica entre investimento em estudos e complexidade do projeto para licitantes *risk-averse*



Fonte: elaboração dos autores

Figura 4 – Relação entre assimetria informacional (complexidade do projeto) e investimento privado em estudos, licitante avesso ao risco

Tamanho do contrato		Assimetria informacional
Revisão dos estudos é a base do contrato	Alto investimento em estudos	
Os próprios estudos são a base do contrato	Baixo investimento em estudos	

Fonte: elaboração dos autores

💡 Assim como a curva de utilidade da renda, a concavidade desta curva reflete perfil de licitante!

4. Cenários e estados da natureza

- Cenário benigno: o cenário econômico se materializa de forma a aumentar a demanda pelo objeto do contrato e, direta ou indiretamente, esse efeito se reflete em melhora das receitas do concessionário, conforme previsto na Matriz de Riscos do Contrato.
- Cenário base: business as usual (BAU) do contrato, que não apenas segue exatamente conforme pactuado, como também a melhor previsão de cenário econômico disponível à época da licitação se materializou perfeitamente durante a vida contratual.
- Cenário adverso: o cenário econômico mostra materialização dos riscos alocados ao concessionário, notadamente por intermédio da demanda, afetando adversamente e de forma significativa as suas receitas. Em tal circunstância, há elevada probabilidade de que o concessionária entre em uma situação de falência com abandono do contrato.

	Benigno	BAU	Adverso
Situação financeira	Retorno sensivelmente superior ao contratado	Retorno igual ao contratado	Retorno sensivelmente inferior ao contratado
Solvência	Folga	Solvência	Insolvência

- Eventos exógenos objetivos como causas de renegociação contratual

Causas de renegociação contratual

		Endógenas	
Objetivas (tecnocráticas)	Desempenho gerencial e coordenação, risco de construção, riscos de contratos de fornecimento <i>(Teoria das organizações, Engenharia)</i>	Maldição do Vencedor, oportunismo, sub-representação estratégica <i>(Teoria dos Jogos/Contratos, Teoria dos Custos de Transação)</i>	Subjetivas (políticas)
	Recessão econômica, mudança em padrões de demanda, mudança no ambiente institucional <i>(Teoria Institucional, Teoria Neoclásica)</i>	Oportunismo do setor público, problemas de agente-principal <i>(Teoria da Escolha Pública, Ciência Política)</i>	
		Exógenas	

Fonte: tradução livre de IFT (2017, pág. 20), Cap. 1, por Dejan Makovsek, Stephen Perkins e Bjorn Hasselgren

5. Restauração da estabilidade contratual no cenário adverso

- Em uma analogia com os contratos de longo prazo submetido a ondas grandes (cenários adversos), os dispositivos teóricos que preveem a possibilidade de retornar o barco à sua posição original são bem caracterizados e sua aplicação prática deve ser baseada em teorias de interação estratégica (Teoria dos Jogos).
- Porém, elementos institucionais podem balizar essa solução, de forma perfeita (teórica) ou imperfeita .
- Assim, pode-se enunciar uma versão inicial do teorema do barquinho de Amir Klink:

Se houver ex post uma forma de retornar o barco à posição original, o incentivo ex ante a atravessar o Oceano é positivo.

- *Teorema do Barquinho Klink (TBK):*

Em ambiente não Arrow Debreu, com limitada existência de mercados líquidos de cobertura de determinados riscos, em ambiente não ergódico e de racionalidade limitada dos agentes, na vigência de falhas de mercado típicas de assimetria informacional e de questões de propriedade, o sistema de incentivos vigente levará à contratação ex ante de concessões de longo prazo se houver adaptabilidade da renegociação contratual no caso da materialização dos cenários econômicos mais adversos ao contrato.

- O sistema de incentivos descrito sob as premissas lógicas estabelecidas neste artigo é teórico e não se aplica a nenhum caso prático.
- A construção aqui realizada desenha um mundo abstrato no qual a oferta de contratos de longo prazo de infraestrutura só levaria à contratação efetiva se ficar claro, para os potenciais licitantes, que há uma alta probabilidade de renegociação das bases econômicas sobre as quais se assentará o contrato, particularmente diante de cenários adversos.
- Como evidência prática que suporta essa elevada probabilidade, Guasch et al (2014) descobriram que os governos na região da América Latina não costumam cancelar contratos ou permitir a falência do operador, sendo que nessa região menos de 5% dos contratos observados na amostra dos autores foram cancelados.
- Essa discussão poderia ser trazida à realidade de países específicos e de setores específicos nesses países, com relaxamento de premissas.

- Uma importante distinção a ser feita:
 - À luz da teoria e da própria prática, **seria absurdo permitir a flexibilidade contratual plena** desde o dia seguinte à assinatura do contrato, o que levaria a uma completa desnaturação do próprio sentido das licitações de contratos de longo prazo de infraestrutura.
 - A presença do oportunismo contratual poderia potencializar os malefícios da flexibilidade, no limite desorganizando todo o sistema de competição *ex ante* por contratos de infraestrutura.
 - É diferente da **adaptabilidade** do contrato frente a mudanças de circunstâncias que, principalmente, se referem à materialização de estados da natureza imprevistos nas condições de partida, ou seja, a concretização de incertezas imprevistas na matriz de riscos.

A adaptabilidade (distinta da flexibilidade) serve ao propósito de lidar com a condição da **incompletude contratual**, trazendo **resiliência** ao contrato de longo prazo, aumentando os **incentivos *ex ante* à contratação** de parte a parte, enquanto se **evita a seleção adversa** de players nos processos licitatórios.

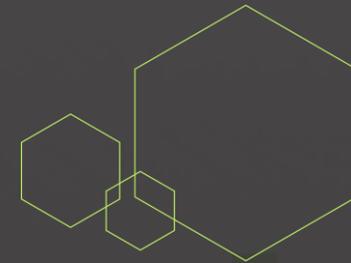


Muito obrigado!



PSP Hub

INFRASTRUCTURE AND URBANISM STUDIES



Acompanhe nossas redes!



@PSPHub



psphub.org