

Déjà vu

Nos últimas semanas as manchetes dos jornais têm sido preenchidas com notícias várias sobre alegadas “derrapagens financeiras” na empresa que gere o Metro do Porto. De acordo com o que tem vindo a público, o contrato para o Metro do Porto, celebrado em 1998, prevê um investimento total de 800 milhões de euros. Em 2005, as estimativas apontam para o triplo. Pelo caminho, um projecto muito mais ambicioso que o inicialmente previsto e obras de requalificação urbana que avançam na Boavista e em Matosinhos às expensas da Metro do Porto, sem que os correspondentes avanços da linha de metro tenham sequer os respectivos enquadramentos jurídicos e financeiros definidos e aprovados. A esta evolução não será, por ventura, estranha, a composição accionista da Metro do Porto. Se a maioria do capital (60%) pertence à Junta Metropolitana do Porto, restando à Administração Central - que é o principal financiador da obra - uma posição minoritária, o que seria de prever? Que os autarcas se auto-contivessem na utilização de um instrumento com manifesta valia eleitoral para poupar algumas centenas de euros aos contribuintes de todo o país?

Numa perspectiva mais geral, este problema enquadra-se num fenómeno comum, que são as derrapagens financeiras em grandes projectos públicos. Essas derrapagens resultam de uma conjugação desafortunada de dois factores: incentivos perversos e assimetria de informação.

Tudo começa quando o Estado aceita assumir uma parte ou a totalidade do risco do projecto. A forma mais óbvia de o fazer é tornando-se accionista da empresa que gere ou executa o projecto. Mas também o faz, explícita ou implicitamente, celebrando contratos com empresas privadas. Essa situação gera um problema básico de incentivos: o gestor do projecto não tem interesse em controlar os custos, pois sabe que o Estado pagará a diferença.

A dimensão do problema cresce com a assimetria de informação: como o Estado não conhece tão bem como o gestor as especificidades do projecto, tem normalmente dificuldade em distinguir se os anunciados acréscimos de custos são ou não genuínos. E quanto menos o Estado se envolver nos detalhes técnicos, mais se expõe ao risco de batota. Por exemplo, em Portugal, é comum as empresas de construção apresentarem, na fase de concurso, propostas deliberadamente incompletas, para concorrer com custos mais baixos. Surpreendentemente, o Estado revela uma incapacidade sistemática para

detectar as falhas. Uma vez adjudicada a obra, surgem os “imprevistos” que, não estando especificados no contrato, terão de ser pagos à parte.

Finalmente, os agentes sabem que os governos não gostam de ver uma obra dispendiosa por concluir. Entre um elefante inacabado e uma obra terminada, mesmo que com custos acrescidos, os decisores políticos tendem invariavelmente a preferir a segunda opção. Essa escolha, por sua vez, valida a estratégia adoptada pelo agente que, assim, terá incentivo a praticar novas batotas no futuro.

Em suma, todo o cuidado é pouco na fase de elaboração dos contratos.

Obviamente, a situação ideal seria o Estado não assumir contratualmente qualquer risco. Nesse caso, se os custos subissem além do previsto, seria o empreiteiro a sofrer a perda. Essa solução será normalmente viável em projectos de pequena dimensão: desde que os prejuízos eventuais sejam financeiramente acomodáveis pelo empreiteiro, este poderá aceitar suportar todo o risco, mediante um prémio razoável.

Nas grandes obras públicas, no entanto, não é fácil encontrar empresas privadas dispostas a acomodar todos os imponderáveis. Nesses casos, é comum o Estado suportar parte ou mesmo a totalidade do risco, dando, assim origem ao problema de incentivos acima referido.

Naturalmente, uma solução de partilha de risco será sempre preferível: quanto maior a parte do risco suportada pelas entidades que implementam o projecto, mais estas terão interesse em revelar a sua informação no clausulado contratual e em conter custos durante a fase de implementação. Por outro lado, o Estado deve procurar apetrechar-se tecnicamente para avaliar com rigor os projectos de investimento e elaborar contratos tão detalhados quanto possível. Um maior dispêndio de recursos na fase inicial poderá ser uma forma eficaz de zelar pelos interesses do contribuinte.

Em qualquer dos casos, subsiste um problema fundamental: o da responsabilização. Como os montantes envolvidos nos grandes projectos públicos são avultados e os horizontes temporais dos investimentos são, em geral, longos, não é fácil desenhar mecanismos de responsabilização pessoal que induzam os políticos, os técnicos e os gestores públicos a tomar as decisões mais acertadas. Nas sociedades anónimas, esse problema é contornado com esquemas de remuneração para os administradores que variam na relação directa com os interesses dos accionistas. No

caso do Estado, raramente se consegue mais do que uma difusa responsabilidade política e essa nem sempre actua na direcção desejada.

Miguel Lebre de Freitas,

Semanário Económico,

11-8-2005