



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Obrigações contratuais com parcerias público-privadas: Evidenciação e evolução no estado de São Paulo

Priscila Gomes Halabi

[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público

Obrigações contratuais com parcerias público-privadas: Evidenciação e evolução no estado de São Paulo

Resumo:

Os realização de contratos de Parcerias Público-Privadas são uma tendência mundial justificada pela falta de recursos públicos e ineficiência dos serviços prestados. Nesse contexto, foram formuladas duas hipóteses de pesquisa: a de que, no estado de São Paulo, as Obrigações Contratuais com PPP têm aumento real apurado entre os anos de 2017 e 2021, e a de que as Obrigações Contratuais possuem correlação negativa com as Receitas Correntes Líquidas apuradas no período. O procedimento utilizado para a coleta dos dados foi o levantamento documental do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e a análise descritiva e quantitativa da segunda hipótese foi realizada por meio do coeficiente de Pearson. As hipóteses foram confirmadas e demonstram que a tendência mundial se confirma no âmbito do estado, e que as Obrigações Contratuais com PPP aumentam conforme os recursos públicos disponíveis diminuem.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Políticas Públicas. Financiamento Público. Atos Potenciais Passivos. Demonstrativos Fiscais.

Introdução:

Os investimentos em infraestruturas, como os realizados no setor de mobilidade, contribuem para o desenvolvimento econômico da região ou do país em que esses ativos são construídos e operados. Apesar de suas externalidades positivas, as políticas de restrição à participação direta do Estado na economia, adotadas, no Brasil, a partir da década de 1990, diminuíram a capacidade de investimentos públicos diretos no setor de infraestrutura.

Concomitantemente, seus riscos, o montante de recursos necessários e o longo prazo de maturação fazem com que o setor privado não tenha interesse em assumir a construção e a operação dessas infraestruturas. Assim, os benefícios potencialmente gerados por esses investimentos esbarram no paradigma político e econômico da Administração Pública e o setor privado não possui a capacidade necessária para suprir essa lacuna de mercado. Nesse contexto, as concessões se fortaleceram como um mecanismo que viabiliza tais investimentos no Brasil e no mundo.

A adoção de contratos de parcerias público-privadas para o desenvolvimento do setor de infraestruturas é uma tendência mundial, o que indica a possibilidade de adoção, de forma crescente, dessa estratégia de investimento pelo Brasil. Nesse caso, é evidente a necessidade de implantação de mecanismos de controle sobre esses contratos e sobre os recursos públicos empreendidos nesse modelo de negócio, a fim de assegurar o uso responsável dos recursos e o interesse público nessas contratações, frente aos interesses

privados (MATOS; GONÇALVES, 2020).

Dessa forma, as concessões requerem atenção à adequada evidenciação contábil dos seus eventos, porque possuem características que as tornam potenciais instrumentos de ilusão fiscal. A ilusão decorre da possibilidade de esses contratos permitirem investimentos sem que haja o imediato reconhecimento de despesas, de forma semelhante a operações de empréstimos ou financiamentos, com impactos nas finanças de exercícios futuros e sem repercussão significativa nas contas atuais (FUNKE et al 2013).

A contabilização e evidenciação dos eventos decorrentes das concessões, inclusive dos ativos de infraestrutura gerados na execução contratual, minimizariam esses riscos de ilusão fiscal que afetam a percepção dos cidadãos sobre a qualidade dos governos. Os Demonstrativos Fiscais também são instrumentos que permitem a divulgação dessas informações e conferem transparência sobre as contas públicas e a gestão fiscal, inclusive no que tange as parcerias público-privadas, que ganharam um anexo exclusivo no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, RREO, a partir de 2012.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 12^a edição, com vigência a partir do exercício de 2022, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária é publicado bimestralmente e deve conter, como um de seus anexos, aquele referente ao Demonstrativo de Parcerias Público-Privadas (MDF, 2021). Esse documento objetiva informar os impactos dos contratos de PPP nas contas dos respectivos entes concedentes. Além disso, o anexo evidencia o montante das despesas decorrentes desses contratos em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) apurada para o mesmo período, a fim de demonstrar se estão de acordo com os limites estabelecidos para os entes da federação. O anexo também evidencia o valor dos atos potenciais passivos, inclusive das obrigações contratuais para o período.

As obrigações contratuais são contraídas pelos entes da federação no momento da assinatura do contrato da parceria público-privada. Elas devem ser registradas contabilmente nas contas de Controle, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2018). Essas parcerias podem ser executados, de acordo com a lei federal nº 11.079 de 2004, entre cinco e trinta e cinco anos, conforme o disposto no contrato. Dessa forma, as PPP podem gerar impactos financeiros de longo prazo e de forma cumulativa, uma vez que as despesas executadas a cada exercício se referem a contratos contraídos em diferentes momentos do passado.

O escopo da pesquisa é o estudo das obrigações contratuais registradas pelo

Estado de São Paulo bimestralmente entre os anos de 2017 e 2021, desde quando o Demonstrativo das parcerias público-privadas passou a conter o quadro de “Atos Potenciais Passivos”, com a discriminação das obrigações contratuais. O procedimento será o levantamento documental desses Demonstrativos Fiscais publicados pelo ente federado por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

O objetivo geral da pesquisa é evidenciar a evolução do montante registrado sobre as obrigações contratuais decorrentes de parcerias público-privadas no Estado de São Paulo ao longo do período estudado. O objetivo específico é demonstrar se existe correlação entre as receitas correntes líquidas calculadas e as obrigações contratuais, a partir dos saldos apurados e divulgados, bimestralmente, por força normativa. Essa relação indicaria que a necessidade de financiamento público é um motivo relevante na decisão de realizar contratos de PPP.

A primeira hipótese de pesquisa é a de que houve aumento das Obrigações Contratuais, decorrentes de Parcerias Público-Privadas, contraídas pelo estado de São Paulo no transcorrer do período estudado. A segunda hipótese é a de que existe correlação negativa entre os valores apurados para a Receita Corrente Líquida a cada bimestre e o saldo das Obrigações Contratuais, com PPP, vigentes no período, de forma que as variáveis são semelhantes no que se refere à distribuição de seus escores (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009), e que suas variações ocorrem de forma inversamente proporcionais.

1. Fundamentação Teórica

a. Teoria da Escolha Pública

Para Buchanan (1949), existem dois entendimentos distintos a respeito das organizações. O primeiro, é de que elas são unidades íntegras, uniformes, enquanto o segundo, é de que elas são estruturalmente diversificadas, heterogêneas, porque são compostas por diferentes indivíduos reunidos. Essa última perspectiva é que fundamenta o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública, porque esse conjunto de indivíduos, uma vez que não são idênticos, também não coincidem em suas necessidades e vontades.

A sociedade também é um conjunto de indivíduos heterogêneo. Dessa forma, cada ação praticada pelo Estado pode ser percebida de modo diferente por cada um dos indivíduos dessa sociedade (BUCHANAN, 1949). Assim, a decisão política que é percebida como benéfica para alguns, pode ser percebida como menos benéfica ou até prejudicial para outros.

Quando um indivíduo percebe que os benefícios gerados por determinada política pública superam a carga tributária que paga para o Estado, ou seja, a sua contrapartida financeira àquele benefício, é gerado um resíduo negativo decorrente da diferença entre os pagamentos e recebimentos. Concomitantemente, quando um indivíduo percebe que os tributos pagos superam os benefícios gerados, o resíduo gerado é positivo. Assim, o Estado, como uma organização, obtém, ao final dessa equação, resíduos nulos que são decorrentes do equilíbrio gerado pelo somatório dos resíduos dos diferentes indivíduos dessa sociedade (BUCHANAN, 1949).

Assim também, a concepção individualista de organização social, concebida por Buchanan em 1949, explica que as decisões de governo derivam de vontades individuais de seus governantes, que priorizam a maximização de seus benefícios pessoais em detrimento da priorização dos benefícios à coletividade. Então, o que se percebe como decisão e ação coletiva, nada mais seria do que o conjunto de decisões e ações individuais. No caso das decisões políticas, refletem o conjunto de manifestações dos agentes públicos.

Aplicando-se a Teoria da Escolha Pública às parcerias público-privadas, estudos anteriores indicam que, apesar de esses contratos de concessão serem justificados a partir de uma aparente busca por maior eficiência na prestação de serviços e construção de infraestruturas, o objetivo predominante poderia não coincidir com essa justificativa, recaindo, principalmente, sobre o financiamento público (FUNKE et al 2013; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011). Estudos ainda indicam que esses contratos poderiam ser justificados a partir de uma aparente satisfação do interesse público, quando, prioritariamente, objetivariam interesses políticos e eleitorais (MATOS; GONÇALVES, 2020).

Dessa forma, a decisão sobre a realização de parcerias público-privada poderia ser interpretada a luz da Teoria da Escolha Pública. Sob essa perspectiva, os contratos de concessão de PPP teriam, como motivação predominante, os benefícios gerados aos governantes que optam por essas políticas. Entre os benefícios que geram, está a possibilidade de financiamento governamental em cenários de queda da Receita Corrente Líquida, e as vantagens políticas que as ilusões fiscais e a execução de obras de infraestrutura podem ocasionar.

b. Pesquisas Anteriores sobre o Tema: PPP e o interesse político

Estudos anteriores identificaram a relevância do interesse político na decisão

sobre a realização de uma concessão por meio de parceria público-privada. Matos e Gonçalves (2020) concluem que a decisão política, de realizar as parcerias, objetiva atender aos interesses políticos e, assim, influenciar a escolha dos eleitores, não objetivando, prioritariamente, a melhoria da eficiência de alocação dos recursos para maior atendimento do interesse público.

De forma semelhante, Peci et al (2012) perceberam, em estudo sobre PPP no estado de Minas Gerais, que o apoio político advindo com esse tipo de contrato é um fator incentivador dessas parcerias que é, muitas vezes, predominante sobre outros motivos técnicos, como o da geração de eficiência. Dessa forma também, Fernandez et al (2014) encontraram que as parcerias público-privadas têm potencial de favorecer grupos específicos ou empresas, com a finalidade de atender aos interesses políticos dos governantes e beneficiá-los.

Para Fernandez et al (2014), as PPP podem servir como alavancas às campanhas políticas de governantes, interessados em reeleição, devido sua capacidade de financiamento público e a possibilidade de aumento dos gastos a partir desses contratos. A capacidade de financiamento das parcerias público-privadas ocorre porque elas ensejam despesas, parceladas e continuadas por longo prazo, para os entes federados que as celebram, que podem ser assemelhadas a empréstimos e que objetivam a execução de obras que guardam grande apelo político junto dos eleitores.

Outros autores também identificam a capacidade de financiamento de gastos públicos como motivo para a celebração das PPP. Para Brinkerhoff & Brinkerhoff (2011), os contratos de parcerias público-privadas são instrumentos que permitem o financiamento público. De forma semelhante, Souza (2016) também encontrou indícios de que as PPP são, cada vez mais, utilizadas como solução para a escassez de recursos para investimentos em infraestruturas. Por esse motivo, Soares (2019) destaca a necessidade de monitoramento desses contratos.

A possibilidade de serem usadas como fonte de financiamento, e de atenderem aos interesses políticos dos governantes, permite que as PPP equivalham a instrumento de ilusão fiscal. A ilusão ocasionada se deve ao fato de que as obrigações assumidas, semelhantes àquelas decorrentes de empréstimos, ocasionam pagamentos e despesas de forma parcelada e com início somente após a conclusão das obras de construção das infraestruturas, de forma que não são incorridos gastos (e reconhecidas despesas) nos primeiros anos da assinatura dos contratos (MATOS; GONÇALVES, 2020).

Em *discussion paper* elaborado pelo *International Transport Forum's Research*

Centre da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os autores Funke, Irwin e Rial (2013) discutiram os impactos fiscais das parcerias público-privadas e a evidenciação desses eventos pelos entes públicos. Os autores identificam possíveis atrativos para que governos adotem políticas de concessão do tipo PPP, e entre eles está a possível ilusão fiscal decorrente das características típicas desses contratos (FUNKE et al 2013).

Uma das soluções para a prevenção da ilusão fiscal é o *disclosure*, que pode ocorrer por meio da divulgação de indicadores fiscais suplementares. Entre os indicadores, estão os que evidenciam os custos decorrentes de parcerias público-privadas a médio prazo a partir da parametrização dessas obrigações. Os relatórios fiscais, que viabilizam a transparência dos eventos decorrentes desses contratos, podem incluir não só as despesas contingentes, como também as receitas potencialmente arrecadadas com essas operações, o que contribui com a sustentabilidade fiscal das obrigações assumidas com as PPP (FUNKE et al 2013).

c. Pesquisas Anteriores sobre o Tema: PPP e o transparência fiscal

A Constituição Federal de 1988 motivou a transparência fiscal no Brasil quando estabeleceu que é direito do cidadão o acesso às informações de interesse coletivo ou geral, a participação dos usuários na gestão pública e a responsabilização da Administração sobre a gestão. Além desses aspectos, a Constituição também conferiu aos estados uma maior autonomia administrativa, o que motivou a transparência fiscal no nível dos entes subnacionais (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Dessa forma, a partir dos dispositivos que asseguraram novos direitos aos cidadãos, a Constituição Federal de 1988 ensejou a edição de leis infraconstitucionais que disciplinassem os mecanismos de *accountability*. Entre elas, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada em 2000, que privilegiou instrumentos de evidenciação sobre a sustentabilidade fiscal da Administração Pública e que estabeleceu limites de gastos e parâmetros para os entes federados (REZENDE et al, 2014). A lei federal nº 11.079 de 2004 estabeleceu limites adicionais aos definidos pela LRF, que objetivaram controlar as despesas incorridas a partir dos contratos de PPP (BRASIL, 2004).

O artigo de Zuccolotto e Teixeira (2014) procurou relacionar variáveis socioeconômicas, fiscais e políticas ao nível de transparência fiscal dos estados brasileiros. A partir dos parâmetros adotados, os autores perceberam o estado de São

Paulo como aquele que possui o maior índice de transparência fiscal. Entre as causas relacionadas a esse índice, os resultados apontaram as condições fiscais dos estados, que podem melhorar a qualidade dos sistemas de transparência mantidos para os cidadãos. Também apontaram as condições socioeconômicas, como acesso à educação, saúde, emprego e renda, que são relacionadas à transparência fiscal (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Conforme exposto anteriormente, a transparência contribui para o controle patrimonial das infraestruturas geradas com as parcerias público-privadas, para o controle da ilusão que pode decorrer desses tipos de contratos (MATOS; GONÇALVES, 2020) e para que seja evitada a ocorrência de comportamento oportunista por parte do contratado, do governo e seus gestores (Fernandez et al, 2014), além de proporcionar a diminuição da assimetria informacional entre as partes envolvidas.

Os contratos de PPP configuram uma situação típica de assimetria da informação, em que os dados conhecidos por cada uma das partes não são coincidentes, de forma que uma delas possui informações privilegiadas em relação a outra. Consequentemente, as PPP requerem a transparência das informações como instrumento fundamental de assegurar o interesse público, porque permitem que a parte principal desses contratos (representada pela Administração Pública) e outros interessados na negociação (como a sociedade em geral) possam supervisionar os agentes operadores (representados pelos parceiros privados) na execução dessas PPP (MATOS; GONÇALVES, 2020).

A transparência desses contratos e de sua execução pode acontecer por meio da evidenciação contábil e dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral (RCPG). O *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) emitiu, em 2011, o IPSAS 32, que tratou do reconhecimento de elementos patrimoniais decorrentes de contratos de concessão, a fim de evitar que os ativos fossem registrados por ambas as partes contratadas ou por nenhuma delas. Não só as evidências patrimoniais nos demonstrativos contábeis servem de controle sobre as PPP, mas também as informações divulgadas em demonstrativos fiscais.

Esses Demonstrativos Fiscais, publicados por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), são instrumentos de transparência que foram instituídos ou fortalecidos a partir da edição da LRF. O Demonstrativo de Parcerias Público-Privadas, divulgado bimestralmente pelos entes federados no RREO, informa não só os impactos patrimoniais e de resultados decorrentes dos contratos de PPP, como os Atos Potenciais Passivos do tipo Obrigações Contratuais

contraídos no momento da assinatura desses contratos de concessões (MDF, 2021), que são registradas em contas de Controle, conforme orientado pelo MCASP (2018).

2. Procedimentos Metodológicos

Esse artigo se dedica ao estudo dos Atos Potenciais Passivos evidenciados no Demonstrativo de Parcerias Público-Privadas, e, por isso, terá como escopo temporal o período a partir do qual a referida informação passou a ser divulgada nesse Demonstrativo Fiscal. Também se dedica ao estudo do Estado de São Paulo, devido ao índice de transparência fiscal que apresenta e quantidade de PPP contratadas. A pesquisa apresentada é caracterizada como descritiva quanto aos objetivos geral e específico.

Assim, pretende-se descrever a evolução histórica das Obrigações Contratuais no período de 2017 a 2021, a fim de verificar se são encontradas evidências de que os contratos de Parcerias Público-Privadas são uma tendência no estado de São Paulo. Também pretende-se descrever a relação existente entre as variáveis Obrigações Contratuais e Receita Corrente Líquida. A partir dessa análise, busca-se avaliar se as hipóteses levantadas se confirmam.

Quanto aos procedimentos para a pesquisa, é realizado o levantamento documental dos Demonstrativos de Parcerias Público-Privadas, disponíveis anexos aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária que foram publicados pelo Estado de São Paulo a cada bimestre, desde dezembro de 2017 a agosto de 2021. Assim, será possível realizar a análise histórica da evolução do montante das Obrigações Contratuais, precedida da atualização monetária desses valores pelo IGP-M, usando como parâmetro o mês de agosto de 2021, de forma a torná-los comparáveis.

Para o atingimento do objetivo específico, será realizado o levantamento dos saldos de Obrigações Contratuais e RCL para o mesmo período, e será realizada a atualização monetária pelo IGP-M, usando como parâmetro o mês de agosto de 2021. Na análise desses relatórios e verificação da relação entre as variáveis, será utilizado o coeficiente de Pearson, que indicará se existe a correlação entre as variáveis, e se ela é positiva, quando as variações dos escores ocorrem de forma diretamente proporcionais, ou negativa, quando as variações são inversamente proporcionais.

Nesse sentido, a pesquisa pode ser percebida, quanto à abordagem do problema, como quantitativa. A primeira hipótese é de que existe aumento real das Obrigações Contratuais decorrentes de PPP ao longo do período no estado de São Paulo. A H0 seria,

então, de que não há aumento real no montante dessas Obrigações nesse mesmo período. A segunda hipótese é de que existe correlação negativa entre as variáveis “Obrigações Contratuais” e “Receitas Correntes Líquidas”, de acordo com o coeficiente de Pearson calculado, e a partir dos valores corrigidos monetariamente. A H0 dessa segunda hipótese seria de que não há correlação negativa entre as variáveis selecionadas.

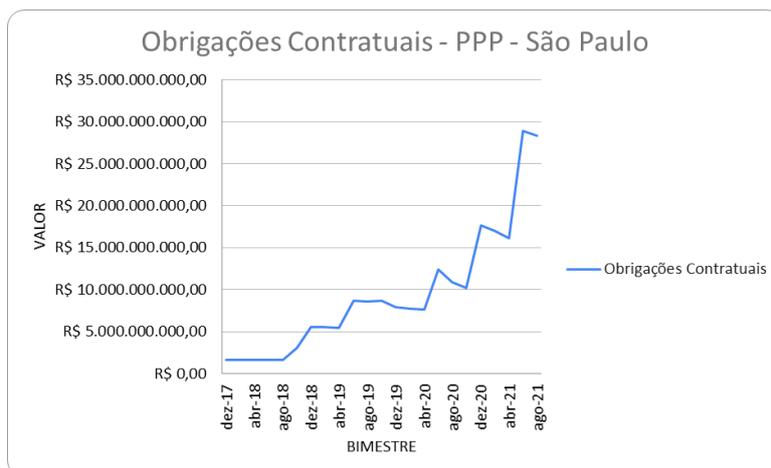
3. Descrição de Análise de Dados

O levantamento documental dos Demonstrativos Fiscais sobre as Parcerias Público-Privadas foi realizado por meio do portal da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, em seção dedicada a publicação daqueles Demonstrativos contidos no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Desse levantamento, foi percebido que os relatórios divulgados até quinto bimestre de 2017 não evidenciam valores para os Atos Potenciais Passivos de Obrigações Contratuais adquiridas pelo ente estudado. Dessa forma, foram considerados apenas os Demonstrativos que divulgam os Atos Potenciais Passivos, objeto de análise nesta pesquisa.

Essa limitação fez com que o escopo do período de estudo fosse afetado e diminuído, uma vez que foram excluídos os cinco primeiros Demonstrativos de Parcerias Público-Privadas divulgados em 2017. Considerou-se até o quarto bimestre de 2021, último RREO disponibilizado no momento da pesquisa e, conseqüentemente, último Demonstrativo de Parcerias Público-Privadas divulgado. A partir da consulta aos Demonstrativos Fiscais, foi possível extrair os valores das Obrigações Contratuais registradas pelo estado até o bimestre de referência do RREO, além da Receita Corrente Líquida (RCL) executada e com base de cálculo naquele bimestre.

Os valores foram, então, atualizados monetariamente a partir do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A atualização utilizou como parâmetro o mês de agosto de 2021, mês de referência do último Relatório Resumido de Execução Orçamentária consultado. A evolução das Obrigações Contratuais corrigidas foi evidenciada no gráfico apresentado na Figura 1.

Figura 1: Obrigações Contratuais decorrentes de PPPs no Estado de São Paulo.



Fonte: Elaborado pela autora

Percebe-se que houve tendência crescente dessas Obrigações Contratuais durante o período estudado. Também é evidente o crescimento real vertiginoso no montante de Obrigações registradas, principalmente, no exercício de 2021. Algumas das variações decrescentes decorreram de períodos subsequentes de estabilidade no montante absoluto das Obrigações contraídas entre eles, mas que, depois da atualização monetária pelo IGP-M, apresentaram variação real decrescente.

Essa apuração, evidenciada no gráfico, está de acordo com o apontado na literatura, como em Matos e Gonçalves (2020) que afirmam que há tendência mundial ao aumento da realização desses contratos de Parcerias Público-Privadas. Além desse aspecto, a natureza de longo prazo da execução desses contratos, determinada pela Lei 11.079/2004, que disciplina essas concessões, também contribui para o caráter cumulativo dos saldos de Obrigações Contratuais, conforme novas parcerias são firmados.

Dessa forma, é confirmada a primeira hipótese, de que há aumento crescente das Obrigações Contratuais registradas no período, conforme informações divulgadas no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Apesar dessa evidência gráfica, ressalta-se que o período de análise é pequeno e ainda foi diminuído devido à falta de disponibilização dessas informações em relatórios anteriores ao do último bimestre de 2017, o que compromete a análise histórica do comportamento da variável.

Quanto à correlação entre as variáveis Receita Corrente Líquida e Obrigações Contratuais, destaca-se que os valores atualizados da RCL demonstram tendência de decréscimo real nos saldos apurados para esse indicador durante o período estudado, conforme observado na Tabela 1. Concomitantemente, observa-se tendência a

crescimento real dos saldos apurados para Obrigações Contratuais. Também é possível perceber, como consequência do fato explicado, o aumento da representatividade das Obrigações Contratuais em relação à RCL apurada no mesmo período. O montante das Obrigações e RCL de cada bimestre foram expressos, em valores reais, na Tabela 1.

Tabela 1: Comparativo entre as Obrigações Contratuais e a RCL.

BIMESTRE	OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS (A)	RCL (B)	(A/B)
AGO-21	R\$ 28.321.769.000,00	R\$ 190.966.089.000,00	14,83%
JUN-21	R\$ 28.904.500.725,88	R\$ 193.295.618.291,82	14,95%
ABR-21	R\$ 16.127.776.231,09	R\$ 189.847.013.061,97	8,50%
FEV-21	R\$ 17.020.986.616,99	R\$ 193.590.508.596,83	8,79%
DEZ-20	R\$ 17.626.850.588,99	R\$ 194.747.028.443,81	9,05%
OUT-20	R\$ 10.165.940.663,36	R\$ 207.615.660.500,21	4,90%
AGO-20	R\$ 10.898.302.741,20	R\$ 217.065.935.177,95	5,02%
JUN-20	R\$ 12.396.162.500,68	R\$ 221.528.914.129,86	5,60%
ABR-20	R\$ 7.632.965.191,34	R\$ 226.996.156.953,24	3,36%
FEV-20	R\$ 7.724.782.787,54	R\$ 230.953.228.978,11	3,34%
DEZ-19	R\$ 7.923.991.045,93	R\$ 235.477.988.478,05	3,37%
OUT-19	R\$ 8.662.534.948,83	R\$ 233.122.577.537,18	3,72%
AGO-19	R\$ 8.604.297.311,58	R\$ 229.505.687.672,63	3,75%
JUN-19	R\$ 8.707.077.383,23	R\$ 230.321.295.757,87	3,78%
ABR-19	R\$ 5.451.210.424,22	R\$ 243.431.084.881,69	2,24%
FEV-19	R\$ 5.568.472.916,56	R\$ 248.212.000.379,92	2,24%
DEZ-18	R\$ 5.508.689.879,15	R\$ 242.943.660.237,29	2,27%
OUT-18	R\$ 3.098.114.090,45	R\$ 239.473.315.529,50	1,29%
AGO-18	R\$ 1.626.983.676,44	R\$ 245.618.225.957,92	0,66%
JUN-18	R\$ 1.665.761.408,27	R\$ 250.888.561.040,15	0,66%
ABR-18	R\$ 1.606.510.760,04	R\$ 254.754.119.967,21	0,63%
FEV-18	R\$ 1.617.897.419,92	R\$ 254.253.945.410,46	0,64%
DEZ-17	R\$ 1.644.577.368,12	R\$ 253.650.421.609,08	0,65%

Fonte: Elaborado pela autora

A partir desses dados, foi possível calcular a correlação entre as variáveis denominadas “a” e “b” na Tabela 1. A correlação foi calculada a partir do coeficiente de correlação de Pearson para a amostra selecionada. O cálculo resultou em um coeficiente

no valor de negativo de 0,90704964, que significa que a correlação entre as variáveis é negativa. Assim, as variáveis demonstram ser, na amostra estudada, inversamente proporcionais. O coeficiente também indica uma forte correlação entre as variáveis do estudo, o que demonstra que, conforme a Receita Corrente Líquida diminui, o montante de Obrigações Contratuais aumenta de forma semelhante.

O coeficiente de Pearson é, portanto, capaz de confirmar a segunda hipótese H1, de que existe correlação entre as variáveis Obrigações Contratuais e Receita Corrente Líquida. Também é possível confirmar que a correlação determinada é forte, ou seja, que as variáveis são semelhantes no que se refere à distribuição de seus escores (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

Considerações finais

A pesquisa se dedicou a estudar o fenômeno dos contratos de parcerias-público privadas sob a perspectiva de seus Atos Potenciais Passivos. O procedimento consistiu na coleta e análise das informações divulgadas nos Demonstrativos Fiscais do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Estado de São Paulo, que foi escolhido por ter o maior índice de transparência entre os estados do país (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014), o que viabilizaria o procedimento do estudo realizado.

Entretanto, a pesquisa foi limitada pela falta de disponibilização das informações sobre as Obrigações Contratuais, nos Demonstrativos de Parcerias Público-Privadas de São Paulo, durante os primeiros bimestres do ano de início da exigência de divulgação do quadro dos Atos Potenciais Passivos. Essa limitação diminuiu o escopo temporal da análise que seria realizada, e que já era pequeno devido a recente normatização que obrigou a divulgação dos Atos Potenciais Passivos nos Demonstrativos Fiscais. A limitação compromete a conclusão da pesquisa sobre a relação de causa e efeito entre as variáveis estudadas, que não pode ser afirmada.

O estudo sobre as Obrigações Contratuais diferenciou o trabalho de outros relacionados aos Demonstrativos Fiscais devido a opção de considerar os Atos Potenciais Passivos ao invés das despesas reconhecidas no período. Assim, foi possível dar ênfase à abordagem preventiva do problema dos gastos em contratos de PPP por meio das Obrigações Contratuais assumidas, ao invés da ênfase nas despesas incorridas. Dessa forma, a pesquisa se preocupa com os riscos fiscais gerados por essas concessões, que podem afetar as contas públicas nos próximos anos.

Foram confirmadas as duas hipóteses consideradas no estudo: as Obrigações

Contratuais tiveram aumento real durante o período analisado no Estado de São Paulo, e as Obrigações Contratuais possuem forte correlação negativa com as Receitas Correntes Líquidas. Os resultados demonstram que a tendência mundial, indicada pelo referencial teórico, confirma-se na amostra estudada. Também demonstram que, nesse período, houve correlação entre as variáveis, o que sugere a possibilidade de ocorrência de ilusão fiscal e a utilização das PPP como instrumento de financiamento público.

Desse modo, foi possível demonstrar a evolução do montante registrado sobre as Obrigações Contratuais decorrentes de parcerias público-privadas no Estado de São Paulo ao longo do período estudado. Também foi possível demonstrar a correlação entre as variáveis. Assim, percebe-se que os objetivos propostos, geral e específico, foram atingidos.

Identifica-se a possibilidade de pesquisas futuras sobre os mecanismos de *enforcement* e de controle dos conteúdos de divulgação obrigatória por meio dos Demonstrativos Fiscais, o estudo de outros entes da federação que, eventualmente, possuam maior escopo temporal de informações disponíveis e, ainda, o estudo comparativo entre a evolução da variável Obrigações Contratuais e despesas decorrentes de PPP. Por meio desse último estudo, seria possível analisar se há correlação forte entre os Atos Potenciais Passivos assumidos e as despesas reconhecidas pelo ente federativo, ou se não é possível perceber os impactos das obrigações sobre as despesas.

Referências:

BRASIL. Lei nº 11079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 6, 2004. (Publicação Original). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 05 dez 2022.

BRINKERHOFF, Derick; BRINKERHOFF, Jennifer. Public-private partnerships: perspectives on purposes, Publicness, and good Governance. *Public administration and development*, v. 31, n. 1, pp. 2-14, 2011.

BUCHANAN, James M. The pure theory of government finance: a suggested approach. *Journal of Political Economy*, v. 57, n. 2, p. 496-506, 1949.

DI PIETRO, Maria S. Z. *Parcerias na Administração Pública*. 12a ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019.

FERNANDEZ, Rodrigo N.; CARRARO, André; BALBINOTTO NETO, Giacomo; SILVA, Rodrigo V. *Uma Abordagem de Law & Economics para as Parcerias PúblicoPrivadas no Brasil*.

Economic Analysis of Law Review, v. 5, n. 2, p. 205–219, 2014. <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v5n2p205-219>

FIGUEIREDO FILHO, Dalson B.; SILVA JUNIOR, José Alexandre D. S. (2009). Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, p.115–146.

FUNKE, Katja; IRWIN, Tim; RIAL, Isabel. Budgeting and reporting for public-private partnerships. Paris: OECD Publishing, 2013.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 5 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, MCASP. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 8ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018.

MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS, MDF. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 12ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021.

MATOS, Naiara B., & GONÇALVES, Andrea de O. Public-Private Partnerships: Origin, Limitations and Prospects for Public Sector Accounting. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, v. 26, n. 1, p. 114–136, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.279.98525>.

PECI, Alketa; GODOY, André; RODRIGUES, Camila, SETTE, Ana (2012). Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais : Racionalidade Técnica versus Política. v. 15, n. 1, p. 80-95, 2012.

REZENDE, Aline M. R. T; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João Victor. Federalismo Fiscal e Crise das Finanças Públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012. *Encontro Da ANPAD - EnANPAD*, 38, 1–16, 2014.

SOARES, Tamírames A. D. (2019). O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP): uma análise dos fundamentos do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua concretização na administração pública do estado de Minas Gerais. (Monografia de Especialização). Fundação João Pinheiro, MG, Brasil.

SOUZA, Jailton (2016). *GESTÃO E CONTROLE EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs): Um estudo no Complexo Penal de Ribeirão das Neves* (Dissertação de Mestrado). Universidade FUMEC, MG, Brasil.

ZUCCOLOTTO, Robson, & TEIXEIRA, Marco A. C. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 25, n.66, p. 242–254, 2014. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201410820>