

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

INFRAESTRUTURA E PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS



APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

INFRAESTRUTURA E PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS



APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

B823i

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Infraestrutura e Parcerias Para o Desenvolvimento: As Alianças Público-Privadas/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. – Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

264 p.: il.

ISBN: 978-85-89199-12

1. Concessões. 2. Parcerias Público-Privadas. 3. Políticas Públicas

As opiniões manifestadas na presente publicação são de responsabilidade dos respectivos autores, não necessariamente refletindo a visão do Governo Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam ou dos demais organizadores e apoiadores da obra.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Secretaria de Assuntos Internacionais

Esplanada dos Ministérios, bloco K, 5º andar

70.040-906 Brasília, DF

Fone: (61) 2020-4292

Fax: (61) 2020-5006

www.planejamento.gov.br

Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Dyogo Henrique de Oliveira

Secretário-Executivo do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Esteves Pedro Colnago Júnior

Secretário de Assuntos Internacionais

Jorge Saba Arbache Filho

Secretários-Adjuntos de Assuntos Internacionais

Carlos Eduardo Lampert Costa

Renato Coelho Baumann das Neves

Infraestrutura e Parcerias para o Desenvolvimento: as Alianças Público-Privadas

Organização

Alessandra Lima da Silva Rosa

Carolina Abdalla Blackmon

Cíntia da Silva Arruda

Ana Lúcia Paiva Dezolt

Marco Aurélio de Barcelos Silva

Apoio Técnico

Maria Stela Reis

Cláudia Antico

José Luiz Pagnussat

Paula Cristina Mortari da Costa

Isabelly de Almeida Silva Couto

Leila Rosa

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

Edição

Marco Aurélio de Barcelos Silva

Projeto Gráfico

Thaisis Barboza de Souza

Igor Henrique Fatiga

Gabriella Santos Malta

Diagramação

Rogério Fernandez Guimarães

Paulo Selveira

Esta obra é resultante das ações implementadas no âmbito do **Programa de Fortalecimento da Gestão por Resultados (ATN/OC-11874-BR)**, Cooperação Técnica Não Reembolsável do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Equipe técnica do Programa:

Francisco Carneiro de Filippo

Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo

Louvane Klein

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Os desafios para a melhoria da infraestrutura no Brasil vêm ocupando espaço de relevo na agenda de governos, investidores, estudiosos e do cidadão comum. Há preocupação premente com a atração de novos recursos a serem aplicados na ampliação da oferta e na melhoria da qualidade dos serviços públicos disponibilizados para a população brasileira.

Nesse contexto, contratos que pressupõem o engajamento de atores da iniciativa privada e do Poder Público, tais como as alianças público-privadas (APPs), representam ferramentas importantes nos tempos atuais, em que se verifica escassez aguda de recursos públicos. É certo, todavia, que, embora sejam desejáveis, tais contratos de parceria precisam ocorrer de forma coordenada, dentro de um cenário de segurança jurídica e de responsabilidade fiscal. Em especial, é também preciso que os agentes envolvidos tenham condições de compreender a complexidade desses arranjos, garantindo um bom planejamento e execução bem-sucedida das APPs.

Objetivando fomentar o debate sobre algumas das principais questões a respeito das APPs no Brasil, a Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o apoio institucional do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, realizou ao longo de 2016 uma série de encontros voltados para a formação de gestores públicos de distintos níveis de governo, os quais contaram com a fundamental participação de renomados profissionais e pesquisadores do País e da América Latina.

A partir das apresentações, dos tópicos explorados e das ricas discussões suscitadas naqueles encontros, emergiu a ideia de levar a um público ainda maior as reflexões e as propostas oferecidas para os desafios existentes associados aos investimentos em infraestrutura e ao desenvolvimento econômico e social do País.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

A presente publicação vem cumprir o objetivo de difundir algumas das ideias e preocupações mais atuais sobre o tema das APPs. Deseja-se fomentar o debate sobre os desafios do financiamento da infraestrutura, o compartilhamento de riscos, a adequação fiscal dos contratos de APPs e os mecanismos institucionais necessários para estruturar esse tipo de arranjo. Deseja-se, igualmente, compartilhar algumas das bem-sucedidas iniciativas recentes em termos de transparência, diálogo com investidores e a sociedade civil, bem como apresentar alguns projetos que podem inspirar propostas futuras.

Espera-se, por meio desta publicação, que o leitor se sinta estimulado a transformar ideias e proposições em práticas concretas de mudança do cenário da infraestrutura brasileira. É que se possa, ao final, contribuir para incrementar as ferramentas jurídicas, técnicas e negociais que o Poder Público tem nas mãos para a retomada do desenvolvimento nacional.

Afinal, em última instância, este é o nosso maior atual desafio.

Jorge Saba Arbache Filho

Secretário de Assuntos Internacionais
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Alessandra Lima da Silva Rosa, Cíntia da Silva Arruda, Ana Lúcia Paiva Dezolt, Marco Aurélio de Barcelos Silva 9

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

Ana Lúcia Dezolt, Karisa Ribeiro, Vanialucia Lins Souto, William Lauriano 23

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

Joaquim José Guilherme de Aragão, Yaeko Yamashita 49

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Fernando Fleury 77

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

Edison Benedito da Silva Filho, Fabiano Mezadre Pompermayer 113

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

David Polessi Moraes, Tomás Bruginiski de Paula 135

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

Fernando de Paiva Pieroni, Victor Hugo Correa Costa, Marco Aurélio de Barcelos Silva 157

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

Maria Eduarda Gouvêa Berto, João Vitor Pedrosa, Leonardo Cassol 179

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA DE ROGÉRIO DE FARIA PRINCHAK

199

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

205

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO- PRIVADAS NO BRASIL¹

*Alessandra Lima da Silva Rosa
Cíntia da Silva Arruda
Ana Lúcia Paiva Dezolt
Marco Aurélio de Barcelos Silva*

Resumo

O presente artigo destina-se a avaliar o cenário atual brasileiro, para o desenvolvimento de contratos de alianças público-privadas (APPs). São listados alguns aspectos que, na visão dos autores, ainda demandam a especial atenção dos gestores públicos e dos atores do mercado privado, a fim de se permitir o sucesso de programas de APPs nos distintos níveis de governo do País. O estudo destaca, sob essa ótica, a necessidade de se garantir a qualidade dos projetos, por meio da inserção de conhecimento específico nas etapas de planejamento e modelagem. Registra, igualmente, a preocupação com a sustentabilidade financeira dos empreendimentos em face das limitações fiscais existentes na legislação nacional. Trata, ainda, da demanda por novos entrantes no mercado e do incremento da competitividade na licitação dos projetos. E, ao fim, comenta sobre a necessidade de se criarem estruturas neutras para a fiscalização e o acompanhamento das iniciativas de APPs, e sobre a construção de um canal permanente de diálogo com o setor público.

Palavras-chave: Alianças público-privadas, contratos de parceria, parcerias público-privadas, planejamento.

-
1. As opiniões manifestadas no presente artigo são de responsabilidade dos respectivos autores, não necessariamente refletindo a visão do Governo Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam ou dos demais organizadores e apoiadores da obra.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

Introdução

Os tempos atuais mostram que nunca foi tão oportuno debater o tema das parcerias para o desenvolvimento no Brasil. As esferas de governo encontram-se, hoje, bem alinhadas em torno desse assunto, havendo um forte consenso por parte dos poderes públicos estaduais, municipais e da União quanto à necessidade de articulação com a iniciativa privada para a requalificação da infraestrutura e para o provimento de serviços públicos no país.

Medidas recentes adotadas no âmbito do Governo Federal, especialmente, vêm reforçar a importância que o assunto alcançou na pauta política do Brasil, sinalizando a forte preocupação com a criação de um ambiente de negócios públicos propício ao ingresso de novos investimentos e à retomada do desenvolvimento econômico². Nos estados e nos municípios, por sua vez, continuam a se multiplicar novos projetos de concessões e parcerias público-privadas, que consolidam, a uma velocidade surpreendente, um espectro amplo de setores e empreendimentos que vêm sendo estruturados com a participação ativa dos agentes do mercado.

Mais ainda, pode-se hoje falar em um gênero de contratos no país que traduz mais adequadamente a ideia das alianças público-privadas (APPs). A Lei Federal nº 13.334, de 16 de setembro de 2016, cuidou de sedimentar o conceito de “contratos de parceria”, referindo-se de uma só vez aos contratos de concessão comum, aos contratos de concessão patrocinada, aos contratos de concessão administrativa, aos contratos de concessão regida por legislação setorial, à permissão de serviço público, ao arrendamento de bens, à concessão de direito real de uso e a outros “negócios público-privados” que adotem estrutura semelhante³.

De fato, a expressão “parceria público-privada” não raro causava confusão entre os estudiosos e os profissionais acostumados a lidar com o tema, uma vez que, nos termos da legislação nacional até então vigente, as PPPs se referiam a “espécies” de concessões (tratando-se, portanto, de arranjos negociais muito específicos)⁴. Nesse sentido, elas acabavam se distanciando da ideia do “*public private partnership*” ou das “alianças público-privadas” conhecidas em outros países, que assumem contornos bem mais amplos (seriam

2. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado no âmbito da Presidência da República, lista algumas importantes diretrizes a serem observadas pelos gestores públicos na celebração de contratos de concessão, permissão e arrendamento. Dentre elas, destaca-se a ampliação das oportunidades de investimento, a garantia da expansão, com qualidade, da infraestrutura pública, a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos. De fato, a recente iniciativa complementa e dá continuidade ao esforço que, desde 2004, vinha sendo realizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dentro do qual se instalou, durante anos, a Unidade de PPP do Governo Federal.
3. Essa definição se encontra no art. 1º, § 2º, da Lei Federal nº 13.334/16, que lista as espécies de contrato indicadas acima dentro da definição de “contratos de parceria”.
4. De acordo com a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, as PPPs seriam espécies do gênero “concessão”, subdividindo-se assim nas “concessões patrocinadas” e nas “concessões administrativas”.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPs E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO

HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

todas as formas de arranjo contratual entre o Poder Público e a iniciativa privada para a execução de empreendimentos públicos, independentemente de ser tratar de uma concessão, ou não). Essa visão abrangente, em todo o caso, está agora encapsulada na definição trazida pela Lei Federal nº 13.334/16, prevalecendo, quando aqui se falar em “alianças público-privadas”, a ideia subjacente aos “contratos de parceria”.

Se é verdade, todavia, que o momento presente instiga o avanço dos estudos sobre as APPs, isso se dá sobretudo porque importantes questões a respeito do tema ainda merecem a dedicada reflexão dos diferentes agentes, públicos e privados, envolvidos. Os temas centrais perpassam a etapa de concepção e planejamento dos empreendimentos levados à licitação e alcançam a fiscalização e o acompanhamento dos projetos, sem se esquecer da capacitação dos profissionais e da transparência das informações. Vale entender melhor cada um deles.

A constante preocupação com a qualidade dos projetos de APP

Tem sido cada vez mais comum deparar-se com a constatação de que haveria, especialmente no Brasil, uma carência por projetos públicos de qualidade. O mercado teria disposição de investir, mas aguardaria oportunidades que traduzissem segurança para o investimento, nomeadamente quando se levasse em conta o longo prazo.

Sem dúvida, construir projetos com riqueza de informações, clareza de regras e de condições é um desafio importante para a concretização de um ambiente de negócios públicos estável e bem-sucedido. Quanto maior a previsibilidade das partes contratantes em uma parceria, mais bem realizada será a alocação dos recursos que elas aportarão nos projetos, gerando uma situação ótima para ambas, mediante o afastamento de custos desnecessários.

Para que tal situação possa ser alcançada, no entanto, é necessário um esforço grande de preparação, que consome recursos humanos e materiais, além de tempo para a maturação das iniciativas. Essa etapa traduz o que se chama de “modelagem” do projeto, e pode durar por alguns anos. Ocorre, porém, que nem sempre o Poder Público dispõe dos elementos necessários para o desenvolvimento dos estudos de modelagem dos projetos. Seja por não contar com profissionais suficientes ou especializados para a tarefa, seja por não reunir os dados apropriados, seja, sobretudo, pela incompatibilidade havida entre os prazos dos projetos e os mandatos eletivos, vários empreendimentos acabam sendo lançados às pressas, sem a qualidade esperada. O que há, ao fim, é uma frustração por parte dos investidores, bem como um agravamento do risco de que o projeto venha a apresentar falhas em sua execução, suscitando revisões ou o inadimplemento de ambas as partes.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Para se contornar esse problema, é preciso garantir o ingresso de conhecimento técnico nos projetos. E nesse caso, duas alternativas se abrem para o Poder Público: ou ele se vale de consultores externos, ou se utiliza de mão de obra própria. Esses caminhos, ainda assim, apresentam os seus respectivos desafios.

Decerto, a contratação de consultores externos pelo setor público sempre trouxe consigo uma dificuldade. É reconhecido, hoje, o fato de a Lei Geral de Licitações vigente no país mostrar-se insuficiente para viabilizar a escolha de estudos técnicos de maneira ágil e eficaz. Além da demora envolvida nos processos, corre-se o risco de se contar com entidades sem a devida qualificação, haja vista as exigências de que os critérios de seleção estejam concentrados, tradicionalmente, no quesito “preço”. Esse contexto, é verdade, pressionou para que fórmulas criativas surgissem ao longo do tempo, as quais permitissem a obtenção de estudos mais rapidamente. Esse é o caso do assim chamado PMI ou procedimento de manifestação de interesses, por meio do qual os agentes privados são convidados a trazer seus projetos, levantamentos e soluções para um determinado empreendimento.

O PMI, por sua vez, está também sujeito a ressalvas, uma vez que pressupõe a capacidade de os agentes públicos avaliarem criticamente os documentos recebidos dos interessados participantes do procedimento. Se não forem aptos a extrair as informações relevantes dos documentos entregues, que reflitam a melhor solução para o Poder Público (e não necessariamente para as empresas proponentes), os agentes públicos acabarão chancelando uma decisão que favorecerá grupos específicos, em detrimento dos interesses da coletividade. Em última instância, esse cenário remonta ao desafio existente quanto à própria capacitação dos agentes estatais.

Sem dúvida, o investimento em recursos humanos deve ser uma prioridade no setor público. E quando se trata da contratação de empreendimentos complexos e multidisciplinares – tal como se dá nas alianças público-privadas – essa prioridade é ainda mais premente. Nos últimos tempos, é inegável o esforço de alguns governos nessa tarefa. Vários programas de capacitação, seminários e publicações vêm sendo implementados, com o importante apoio, aliás, das agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas iniciativas, entretanto, devem se tornar uma prática perene e alcançar, sobretudo, a diversidade dos governos subnacionais no Brasil – sabendo-se que alguns entes estatais, mesmo com a pouca experiência no assunto, estão investindo na estruturação dos seus contratos de APP. De igual maneira, há de se ter especial atenção à sensibilização dos órgãos de controle, para que eles possam internalizar o esforço de capacidade de resposta dos seus agentes nos processos submetidos à sua análise. Com isso, planejadores, executores e controladores terão condições de falar a mesma linguagem (inclusive com atores do setor privado), viabilizando decisões mais acertadas sob o ponto de vista técnico.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A questão dos impactos fiscais dos projetos

Outra frente de atenção nos contratos de APPs diz respeito à disciplina fiscal e aos impactos que os projetos podem produzir sobre o orçamento público, especialmente no longo prazo. Em outros países do mundo, também essa é uma preocupação, que tem levado ao surgimento de uma série de normas de contabilização para os projetos de parceria. O mesmo, aliás, já aconteceu no Brasil, com a edição da Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006, e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As regras brasileiras são claras ao eleger os critérios que levariam um ente estatal a inscrever os ativos de uma sociedade de propósito específico (SPE) em seu balanço, de forma a que o projeto fosse ou não caracterizado como dívida e repercutisse, por conseguinte, sobre os limites de endividamento fixados na legislação de responsabilidade fiscal. Para esse fim, seria necessário analisar a divisão dos riscos em cada empreendimento, relativamente à “demanda”, à “construção” ou à “disponibilidade” dos serviços contratados. Se o Poder Público assumisse “parte relevante” de quaisquer desses riscos, a Portaria nº 614/06 da STN diz que APP teria de ser contabilizada como dívida⁵. Isto é, tratando-se da “demanda”, a assunção da “parte relevante” ocorreria, por exemplo, quando o ente estatal assumisse mais de quarenta por cento desse risco, garantindo o pagamento esperado pelo parceiro privado, mesmo na hipótese de não haver a utilização efetiva do serviço em patamares acima do referido percentual.

Diante desse cenário, tem-se que o problema relacionado aos impactos fiscais dos projetos de APP no Brasil não envolve a ausência de normas, em si. Elas existem e são bem detalhadas. O que está em jogo, então, é a correta aplicação dessas normas pela diversidade dos entes estatais a quem elas se destinam (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como a necessidade do constante compartilhamento das informações que os vários governos devem fazer sobre os projetos, junto aos órgãos de acompanhamento do cumprimento dos limites fiscais. Embora a legislação sobre parcerias público-privadas (que são os contratos nos quais há o pagamento de valores pelo Poder Público aos concessionários no longo prazo) já determinasse o envio dos dados dos empreendimentos ao Senado Federal e à STN⁶, fato é que muitos municípios sequer conhecem tal obrigação, ou não compreendem a lógica das regras de contabilização aplicada aos projetos quando enviam os dados necessários.

5. Veja o art. 4º, da Portaria nº 614/06, segundo o qual: “A assunção pelo parceiro público de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos”.
6. O art. 28, § 1º, da Lei Federal nº 11.079/04 prevê que: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo”.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Nesses termos, a cada novo contrato de parceria celebrado no país, que perdura por até trinta e cinco anos, pode estar nascendo, de maneira silenciosa, um passivo indesejável sobre as contas públicas, cujos efeitos somente serão sentidos no futuro. Por isso, acredita-se necessário ampliar ainda mais a divulgação das normas contábeis existentes sobre o tema, e pensarem-se em sanções expressas para o não envio das informações dos projetos pelos gestores.

Do mesmo modo, deve haver uma conscientização crescente para o fato de que a celebração de um contrato de APP não funciona como um mecanismo de financiamento de obras, livre de consequências orçamentárias. O foco desse tipo de contratação, na verdade, deve estar centrado nos serviços, e é a matriz de repartição dos riscos para cada projeto que permitirá identificar os efeitos que ele produzirá sobre as contas públicas. Esses são desafios importantes, e também merecem endereçamento no curto prazo.

O desenvolvimento do mercado para os novos contratos de APP

Os recentes acontecimentos no mundo empresarial brasileiro, decorrentes, dentre outros, de denúncias envolvendo grandes contratos públicos, fez nascer uma instigante dúvida para o universo das alianças público-privadas, *vis-à-vis* uma possível dificuldade de as empresas tradicionais virem a assumir a condução de novos projetos lançados pelos distintos entes governamentais no país: haveria um mercado apto a absorver novos projetos lançados pelo Poder Público?

A respeito desse assunto, as expectativas estão hoje voltadas para o papel que poderia ser assumido por dois distintos atores: as empresas nacionais de médio porte e as empresas estrangeiras. Elas, eventualmente, poderiam cobrir o hiato deixado pelos agentes tradicionais do mercado de parcerias. E, para que isso ocorra, algumas reflexões e dilemas impõem-se aos governos dos três níveis da Federação, também estando a merecer tratamento imediato.

Em primeiro lugar, é preciso diagnosticar as possíveis barreiras de entrada que se impõem a esses potenciais novos entrantes no mercado nacional. Alguns desses óbices poderiam decorrer, por exemplo, das próprias exigências dos editais de licitação, as quais seriam de pouca utilidade prática para o órgão contratante, mas viriam sendo replicadas de forma acrítica ao longo de vários anos. Nesse caso, valeria revisitar alguns dos quesitos tipicamente fixados nos editais e contratos, de maneira a se ponderar a necessidade da sua manutenção nos certames, frente ao caráter competitivo (e ao objetivo esperado com a contratação, que é a provisão dos serviços). Ouvir as empresas envolvidas quanto às dificuldades enfrentadas, igualmente, poderia ser uma medida válida para a identificação e superação desses possíveis gargalos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Em segundo lugar, é importante assegurar que novas empresas estejam devidamente familiarizadas com as peculiaridades do ambiente contratual público, e com a metodologia subjacente a uma aliança público-privada. Vale lembrar que uma APP pressupõe investimentos amortizáveis no longo prazo, sob uma lógica de compartilhamento de riscos. Empreiteiras acostumadas com a dinâmica de obras e negócios de curto prazo podem enfrentar, assim, dificuldades de assumir a liderança de contratos de parceria, podendo gerar problemas de execução do ajuste, com o risco de ruptura do contrato, e prejuízo ao Poder Público e aos usuários dos serviços contratados. Logo, pensar em frentes de capacitação, também para essas empresas, representaria uma estratégia importante a ser cogitada no cenário atual.

Por fim, cumpre revisitar a questão das fontes de financiamento disponíveis para as iniciativas de APPs, ampliando-se a competitividade e a participação de um número maior de agentes financiadores, nacionais e internacionais. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) já vem sinalizando algumas mudanças na sua política de financiamento para projetos de infraestrutura, que implicam, dentre outras, a diminuição da sua atuação no mercado de “*funding*”. Bancos privados brasileiros e estrangeiros deverão agora se organizar para suprir a lacuna deixada, sendo necessário, paralelamente, que se estimule o mercado de capitais como fonte de recursos para os projetos (via emissão de debêntures, por exemplo).

O ingresso de distintos atores e a construção de meios que favoreçam a sua efetiva participação no mercado são desafios contemporâneos à expansão da política de investimentos em projetos de infraestrutura pública por meio da iniciativa privada. A sua ampliação poderá levar a um incremento da qualidade dos projetos e a uma redução dos custos envolvidos para o Estado e para a população.

Aspectos regulatórios para a contratação e o acompanhamento das APPs

Tendo transcorridos mais de vinte anos da Lei Brasileira de Concessões (Lei Federal nº 8.987/95) e mais de dez anos da Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079/04), pode-se dizer que há no país um histórico contratual que permite distinguir práticas positivas (que merecem, portanto, difusão) e práticas negativas (que poderiam ser substituídas por abordagens mais modernas). Evidentemente, não se trata aqui de uma lista exaustiva do que se poderia chamar de “melhores práticas” contratuais ou regulatórias. Apesar disso, já alguns pontos de relevo poderiam ser abordados em face da experiência brasileira acumulada até aqui, merecendo registro.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

No plano dos contratos, por exemplo, ganha destaque o reconhecimento da conveniência de se incorporar para as APPs em geral a mecânica do pagamento por “*performance*” dos contratados privados, os quais passam a fruir, em contrapartida, de uma maior liberdade para adotar a metodologia e as soluções de engenharia que lhes pareçam as mais adequadas para a produção dos resultados pactuados. Há, em face desse contexto, uma preocupação maior do Poder Público para com os “resultados”, em detrimento dos “meios” perseguidos pelo parceiro privado para a consecução dos objetivos do contrato.

Sem dúvida, essa fórmula já estava na essência dos contratos de parceria público-privada no Brasil (que, como visto, dizem respeito a tipos específicos de concessão: a concessão patrocinada e a concessão administrativa). Nesse sentido, o que se observa hoje é a ampliação de tal sistemática para outras espécies de contrato, tal como as concessões de serviços públicos (que não envolvam qualquer pagamento público) e os contratos de prestação de serviços, regidos pela legislação comum das contratações públicas.

Para as APPs ou contratos de parceria, portanto, haveria um crescente “consenso” por parte dos governos de se abandonar o apego rígido às formulas que impusessem, de antemão, as intervenções de engenharia ou investimentos pelo privado (como é o caso dos projetos básicos ou executivos). Paralelamente, estaria a prevalecer a preocupação para com os níveis de qualidade dos serviços e para com o atingimento das metas de disponibilidade, ao longo de toda a vigência do contrato. Essa fórmula constitui um importante passo em direção ao compartilhamento dos riscos de engenharia e de projeto com o privado, o qual reuniria – em tese – melhores condições de endereçá-los, haja vista a sua expertise e os incentivos que ele teria para a utilização das melhores soluções operacionais para ser remunerado.

Mas se esse representa um avanço regulatório ocorrido no nível dos contratos, não se pode negar que ele faz acender um alerta sobre os instrumentos, bem como sobre a capacidade de os órgãos ou entidades públicas acompanharem, efetivamente, a execução das parcerias e o cumprimento das metas pactuadas com o privado. Dito de outra maneira, deve-se perguntar se os entes estatais estão preparados para a fiscalização dos contratos de APP, seja em termos de recursos humanos, seja em termos materiais e, mesmo, institucionais.

No que toca aos recursos humanos, a questão é a quantidade e a capacidade técnica dos agentes envolvidos na gestão dos contratos. Como a ótica a ser adotada no acompanhamento dos serviços difere da típica fiscalização de obras, os envolvidos precisam mudar o seu foco para a razoabilidade dos investimentos (e não, para os quantitativos inscritos em uma planilha). Precisam, mais ainda, avaliar o cumprimento dos cronogramas pactuados em termos de disponibilização das atividades, segundo os níveis de qualidade exigidos. Em alguns entes estatais, esse papel tem sido desempenhado pelas agências reguladoras, que contam com um número grande de funcionários especializados no setor envolvido

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

(rodovias, portos etc.)⁷. Na maioria dos estados e municípios, entretanto, tais estruturas não existem, e isso produz uma dificuldade adicional para a implementação de uma política de investimentos por meio de alianças público-privadas.

A alternativa para tais hipóteses está em se prever, para cada contrato de parceria, a contratação de um verificador independente, que é uma organização privada que cuidará das medições e das atestações quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pelo particular. Deve, nesse caso, haver um contrato acessório entre os parceiros e o tal verificador independente, que assegure a sua permanência durante toda a parceria e indique, ainda, as hipóteses em que, por quebra de confiança ou desatendimento das expectativas das partes, ele deva ser substituído.

É preciso que o verificador seja, sobretudo, um agente neutro do contrato principal. E tal exigência, não raro, suscita debates sobre quem deveria se responsabilizar pela sua contratação: se o Poder Público ou se o parceiro privado. Num primeiro momento, pode-se imaginar que, sendo o verificador independente contratado diretamente pelo ente público, ele estaria menos exposto ao risco de captura pelo privado, o qual teria forte interesse em que as medições lhe fossem favoráveis. Quando o ente público, todavia, é o responsável pela contratação do verificador, há de se seguir o processo de licitação, com seus trâmites demorados e, mais ainda, com a limitação da vigência dos respectivos contratos (que, de acordo com a legislação existente, é de cinco anos). Logo, para que a cada quinquênio não tivessem de ser renovados os tortuosos procedimentos licitatórios do verificador independente, colocando-se em risco a atuação permanente dessa figura, poderia ser mais vantajoso que o próprio concessionário escolhesse e celebrasse o contrato com tal entidade. Nesse caso, assegurar-se-ia ao Poder Público o direito de apresentar objeção à escolha do verificador ou de determinar a sua troca, em caso de suspeita de conflito de interesses, minimizando-se as chances de desvios ou captura.

Independentemente disso, mesmo quando existentes as agências reguladoras (e elas hoje também se encontram em alguns estados, municípios e em consórcios municipais), não se pode perder de vista a necessidade de se reconhecer e garantir a elas o poder necessário para desempenhar a sua tarefa. Para além da quantidade e da qualidade dos técnicos dos seus quadros, então, é relevante adotar medidas de neutralidade para as decisões da agência, o que significa blindá-la de potenciais ingerências políticas. Isso pode ser obtido por meio da autonomia reconhecida aos seus dirigentes e agentes decisores, e da criação de regras de governança para o seu ingresso e destituição. Esse tema – o reempoderamento e a legitimidade das agências reguladoras – está hoje em alta, e vem sendo debatido no Congresso Nacional, via projeto de lei destinado a criar um estatuto com regras gerais para

7. Esse seria o caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), dentre outras.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

todas elas⁸. Indubitavelmente, o sucesso dessas discussões é fundamental para a criação de um ambiente regulatório estável, que sinalize de maneira favorável a capacidade de os governos implementarem com segurança as suas APPs.

A transparência e o diálogo do Poder Público

Como último aspecto do cenário atual que permeia o desenvolvimento das alianças público-privadas no país, deve-se mencionar a nova postura exigida dos entes públicos frente aos atores do mercado e da sociedade civil organizada. A ideia de que a política pública e os projetos que visam a materializá-la podem ou devem ser gestados nos gabinetes, de forma isolada e unilateral, não ganha força na atualidade. Pelo contrário, a legitimação das ações dos governos depende do fomento à participação dos diversos interessados durante as etapas de concepção, estruturação e execução.

A esse respeito, chama a atenção o fato de terem sido desenvolvidos, nos últimos anos no Brasil, alguns instrumentos importantes destinados a viabilizar canais de interlocução entre os setores atingidos pelas políticas de investimento em infraestrutura e outros serviços públicos. De um lado, na estruturação dos projetos, elementos como a consulta pública e, mesmo, o procedimento de manifestação de interesses (PMI) permitiram o ingresso de ideias, preocupações e soluções diretamente pelos atores privados interessados nos projetos. Não se pode negar que isso levou a um aprimoramento de cláusulas contratuais, fazendo com que as preconcepções dos agentes decisores estatais se tornassem mais aderentes a condições realistas de mercado – pressupondo-se, claro, que o Poder Público tenha tido capacidade crítica para afastar distorções resultantes do potencial conflito de interesses dos agentes participantes.

De outro lado, a previsão, no âmbito das parcerias, da constituição de comitês de acompanhamento compostos por representantes do Poder Público, de operadores privados, da comunidade diretamente envolvida e de outros membros da sociedade civil (como professores, consultores, agentes de controle), tem também levado a um diálogo saudável durante a etapa de execução dos projetos, viabilizando possíveis ajustes de rota na condução dos serviços, bem como à geração de um consenso em relação às decisões que precisam ser adotada em cada caso (desapropriações, cronogramas de investimentos etc.).

Seja como for, se é verdade que todas essas medidas vêm sendo adotadas concretamente no âmbito de cada projeto, fato é que os governos ainda precisam dedicar maior energia à divulgação dos seus programas de alianças público-privadas, de forma a se garantir a “*accountability*” das suas políticas de longo prazo, permitindo que os cidadãos possam acompanhar os resultados alcançados com os contratos formalizados. Entende-se, a esse

8. Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 52, de 2013, que está em tramitação no Senado Federal.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

respeito, que faltam fontes de informação que integrem de maneira sistematizada os projetos em todos os níveis de governo, indicando os *status*, as dificuldades enfrentadas, as mudanças ocorridas ao longo do planejamento e da execução e, especialmente, que apontem o cumprimento das metas de desempenho pelos respectivos contratados.

Não há dúvidas de que a reunião dessas informações é uma tarefa difícil, cuja viabilização não se daria de forma imediata. Todavia, acredita-se que se trata de uma boa aposta para o futuro. A União, os estados e os municípios deveriam, assim, pensar em meios de se articular para a troca e para a divulgação coordenada de dados, valendo-se, tanto quanto possível, de novas tecnologias e conceitos, como o “*big data*” e o “*open data*”, franqueando aos cidadãos interessados o acesso em tempo real aos números gerados pela execução dos projetos de APP. Eventualmente, também valeria cogitar da criação de um sítio eletrônico nacional, que acervasse de maneira unificada os documentos, relatórios, editais, contratos e levantamentos estatísticos sobre todas as parcerias contratadas pelos entes públicos brasileiros. Para além da transparência junto aos próprios cidadãos, isso serviria aos órgãos de controle, bem como aos investidores nacionais e estrangeiros, que poderiam enxergar de maneira dinâmica as oportunidades de negócios e as necessidades de melhoria dos projetos no país.

Conclusões

O cenário econômico e político atual no Brasil mostra que é verdadeiramente necessário discutirem-se as alianças público-privadas com detida atenção. Isso significa, dentre outros, revisitar as práticas adotadas até então, e propor melhorias sobre os programas e os projetos implementados pelos governos. Mais, ainda, vale pensar na expansão da sistemática das APPs (baseada em métricas de desempenho e compartilhamento de riscos) para outras formas de contrato e para distintas esferas de governo.

De fato, várias iniciativas já vêm sendo realizadas nessa direção, sendo possível detectar uma preocupação crescente em relação à qualidade dos projetos públicos, assim como em relação ao diálogo com os agentes envolvidos (públicos e privados) e à racionalização dos recursos demandados nas parcerias. Grandes questões, entretanto, precisam ainda ser equacionadas no curto prazo, a fim de se incrementar a melhoria do ambiente institucional necessário ao desenvolvimento bem-sucedido das APPs.

É necessário, pois, refletir sobre os procedimentos de licitação de consultores, de forma a torná-los mais ágeis e mais competitivos, garantindo-se a excelência dos prestadores dos serviços escolhidos. É necessário assegurar, igualmente, a internalização das melhores práticas e das normas contábeis já vigentes para as parcerias que demandem pagamentos públicos no longo prazo – evitando-se que um passivo oculto seja formado no âmbito dos entes estatais.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASILAS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃOPROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAISO FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASILPROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURAPPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLEMODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOSPPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDOAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICAANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

Deve-se, de outro lado, eliminar possíveis barreiras de entrada a novos interessados no mercado das APPs, fomentando a participação de um número maior de possíveis contratados, com capacidade técnica e operacional – nacionais e estrangeiros. Há, além do mais, de se melhorar o ambiente regulatório no país, empoderando as estruturas reguladoras e construindo mecanismos que induzam à entrega efetiva de serviços com qualidade aos cidadãos, sob um cenário de máxima segurança jurídica para os investidores e para os gestores públicos. Nesse sentido, vale mencionar que grande parte dos projetos desenvolvidos sob o mecanismo das APPs já são regulados e se submetem à competência regulatória de agências (energia, telefonia, transportes, saneamento etc.).

É necessário, ao fim, expandir as iniciativas de transparência e diálogo com o Poder Público, divulgando de maneira estruturada as informações sobre os projetos e fortalecendo os canais de interlocução entre os atores do mercado, agentes de controle e representantes da sociedade – seja na fase de concepção, licitação ou execução dos contratos de parceria.

Todos esses ingredientes indicam pontos para os quais a atenção dos estudiosos haveria de estar voltada. Construir soluções e apresentar alternativas para o investimento em capital humano, assim como para a consolidação da institucionalidade, da governança e da transparência são ações emergenciais, e imprescindíveis para se pavimentar o caminho em direção ao sucesso das APPs.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Coluna 1, p. 1917. Acesso em 19 de setembro de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 11.079 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*. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Coluna 2, p. 6. Disponível em: <[HTTP://www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 19 de setembro de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 13.334, de 16 de setembro de 2016. Conversão da Medida Provisória nº 727, de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[HTTP://www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 19 de setembro de 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 ago. 2006. Disponível em: <[HTTP:// http://www3.tesouro.gov.br](http://www3.tesouro.gov.br)>. Acesso em 19 de setembro de 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 52, de 2013. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Autor: Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em: <[HTTP://www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 19 de setembro de 2016.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

AS ALIANÇAS PÚBLICO- PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO¹

Ana Lúcia Dezolt
Karisa Ribeiro
Vanialucia Lins Souto
William Lauriano

Resumo

Soluções criativas e de melhor qualidade, implantadas com agilidade e que agreguem valor aos recursos públicos, são cada vez mais necessárias na gestão pública. As restrições fiscais do setor público e a morosidade existente para a execução de obras e prestação de serviços explicam o porquê de acelerar o desenvolvimento de parcerias com o setor privado. O país investe menos de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) e, desse total, apenas 2% é de investimentos em infraestrutura. Nesse contexto, dada à complexidade dos desafios existentes, a junção de recursos públicos e privados, além de recursos do Terceiro Setor, é fundamental para garantir crescimento econômico com inclusão social, sustentabilidade e equidade.

1. As opiniões manifestadas no presente artigo são de responsabilidade dos respectivos autores, não necessariamente refletindo a visão do Governo Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam ou dos demais organizadores e apoiadores da obra.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A adoção de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento permite ao Poder Público expandir, ao longo do tempo, o investimento realizado e proporcionar, ainda no curto prazo, obras e serviços públicos à população. A realização de investimentos de cunho econômico como, por exemplo, em estradas e portos, permite aumentar os níveis de produtividade da economia e garantir crescimento econômico no longo prazo. Já os investimentos em serviços sociais permitem disponibilizar, entre outros, os serviços de educação, saúde e saneamento, o que contribui para maior inclusão social.

Este artigo pretende evidenciar que fomentar as APPDs pode ser alternativa eficaz para aumentar a taxa de investimento público, mas principalmente, atrair o investimento privado a ser partícipe desse processo de desenvolvimento. O artigo está estruturado em cinco partes. Na primeira parte introduz-se o conceito amplo de APPDs como instrumentos para a implantação de políticas públicas estruturantes. Na segunda parte, explica-se o contexto histórico brasileiro nas últimas décadas e, em seguida, na terceira parte, o instrumento de PPPs é analisado quanto à pertinência de seu uso, resultados esperados e custos relacionados. Na quarta parte do documento, faz-se um levantamento dos principais riscos a serem mitigados, e, finalmente, são indicadas algumas recomendações para a adoção e condução de contratos de PPPs.

Palavras-chave: Alianças Público-Privadas, Parcerias Público-Privadas, infraestrutura econômica, infraestrutura social, bens públicos, planejamento estratégico.

Introdução

As alianças público-privadas para o desenvolvimento (APPDs) como alternativa para alavancar a taxa de investimento no BRASIL

Fomentar as Alianças Público-Privadas é fundamental para superação de desafios que impedem o desenvolvimento econômico sustentável brasileiro. Por um lado, os gargalos em infraestrutura econômica implicam menor produtividade e um país menos atrativo para investidores nacionais e internacionais. Por outro, a ausência de investimentos em infraestrutura social perpetua a iniquidade e a exclusão social. De tal modo, o desenvolvimento de parcerias entre os setores público e privado contribuiriam para aumentar as taxas de investimento em infraestrutura e garantir crescimento econômico de longo prazo.

Essa estrutura é vantajosa para o setor público, porque permite o diferimento dos investimentos ao longo do tempo, o que o proporciona investir em vários projetos, em vez de concentrar os recursos em apenas um setor. Para o setor privado, o desenvolvimento dessas parcerias permite a ampliação dos segmentos nos quais esse setor pode atuar e propicia uma melhor estrutura de obras e serviços para o desenvolvimento de projetos, o que contribui para a maior competitividade das empresas.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O Brasil evidencia um déficit muito significativo de infraestruturas e da provisão dos serviços associados, em especial aqueles relacionados à logística, constituindo este um dos principais entraves ao desenvolvimento social e ao crescimento econômico do País.

O nível de investimentos em infraestrutura no Brasil tem sido bastante inferior ao de outros países similares, correspondendo a 2,2% do PIB enquanto na China esse valor é de 8,5% e na Índia é de 4,7% (ANUÁRIO EXAME: Infraestrutura 2013-2014, 2014).

O País precisa inverter esta condição no curto prazo, mas as restrições de natureza fiscal e orçamentária existentes, que exigem a redução das despesas não obrigatórias, e simultaneamente a dificuldade ou mesmo impossibilidade de recorrer a novas fontes (aumento da carga tributária), inviabilizam que o setor público possa, através da contratação pública tradicional de obra, recuperar, pelo menos nos próximos anos, o atraso e déficit existentes.

Considerando a necessidade de recursos financeiros destinados a alavancar os investimentos de longo prazo, relacionados com a redução da pobreza e da desigualdade, para melhorar as condições de infraestrutura no país, e com o entendimento de que as Alianças Público-Privadas são instrumentos importantes para a implantação de políticas públicas, analisamos o contexto e mecanismos para a promoção do desenvolvimento com a parceria do setor privado.

O envolvimento do setor privado e o modelo de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento (APPDs) podem alavancar o financiamento das obras de infraestrutura, como também acelerar a execução dos projetos e, ainda, fornecer um melhor *Value for Money (VfM)*² na sua implementação, aproveitando a maior flexibilidade, *know-how*, responsabilização e capacidade de gerenciamento de riscos do setor privado.

O foco do presente trabalho está na utilização de instrumentos de política pública nos quais o setor privado atue como parceiro na execução dos projetos apresentados pelo setor público para a implantação de políticas públicas.

Preliminarmente merece destaque o fato de que a expressão “parceria público-privada”, *lato sensu*, comumente denominada “PPP”, apresenta vários significados e pode ser usada com várias conotações. Tal generalização, entretanto, tem causado muita confusão entre os vários atores envolvidos com o tema, quais sejam a mídia, entes governamentais, integrantes da iniciativa privada, consultores, bancos de fomento e o público em geral.

2. Terminologia britânica, “*Value for Money (VfM)*” refere-se às vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis) obtidas por meio do fornecimento de determinado serviço por parceiro privado, em determinada qualidade, vis-à-vis os custos (tangíveis e intangíveis) para tornar tal serviço disponível por meio do método tradicional de contratação, ou pela prestação direta pelo Estado”. Conceito obtido no sítio eletrônico da Unidade de parcerias público-privadas do Estado de Minas Gerais: <http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp/plone-glossary.2007-11-19.6874970178/ploneglossarydefinition.2007-12-07.0002697000?searchterm=value+for+mon> em 17/11/2008.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

De acordo com Ribeiro & Prado (2007), o Brasil apresenta inúmeros casos de PPPs, de acordo com a conotação empregada acima. Constituem exemplos: a) instrumentos de convênios e de acordos de cooperação técnica firmados para execução de empreendimentos de interesse comum, como desenvolvimento de tecnologia, inovação, infraestrutura urbana, etc.; b) autorizações e permissões emitidas unilateralmente pelo Poder Público para prestação de serviços públicos; c) franquias (modalidade utilizada frequentemente pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos); d) contratos de concessão de serviços públicos; e) locações de ativos no setor de saneamento básico; f) *joint-ventures* contratuais e societárias entre empresas estatais e privadas, inclusive para participar de licitações de concessões de serviços públicos; g) sociedades de economia mista; h) participação de bancos públicos, por meio de subsidiárias, como acionistas de empresas privadas; i) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP; j) Organizações Sociais – OS; k) Operações Urbanas Consorciadas introduzidas no art. 2º da Lei 10.257, de 2001 – Estatuto das Cidades, entre outras, sem a pretensão de esgotar todos os exemplos possíveis.

Os exemplos aqui indicados serão denominados de Alianças Público-Privadas (APPs) para se evitar a confusão com o termo Parceria Público-Privada (PPPs), pois segundo as normas brasileiras, este se aplica exclusivamente ao instrumento de contratação pública previsto na Lei nº 11.079, de 2004 (Lei das PPPs).

Contexto

Feitas as considerações introdutórias, é importante contextualizar a questão econômica do país desde a década de 80 e seu impacto no financiamento privado de longo prazo. A história econômica brasileira desde o início dos anos 80 até meados da década de 90 foi marcada por substanciais desequilíbrios internos e uma excessiva instabilidade macroeconômica. Combalida com o choque dos juros internacionais e o aumento dos preços do petróleo, a economia passou todo o período num cenário de forte instabilidade financeira. A década de 80, por exemplo, é usualmente denominada de “década perdida” devido ao baixo crescimento e a piora de quase todos os indicadores sociais do País.

No período, houve um acirramento dos desequilíbrios do setor público com uma redução significativa da poupança pública, resultando em um aumento substancial do endividamento interno e externo, endividamento este focado exclusivamente em cobrir no curto prazo os déficits fiscais do governo. Esta dinâmica perversa da dívida levou o País a passar por períodos de moratórias de sua dívida, confiscos da poupança privada e uma inflação galopante que atingiu valores mensais de dois dígitos. Em um ambiente econômico marcado por tais eventos, conjugado à falta de um marco regulatório satisfatório, a tomada de decisões de investimentos de longo prazo praticamente foi inviabilizada.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Durante a década de 90, o país alcançou uma maior estabilidade econômica, principalmente no que tange ao processo inflacionário através do Plano Real. A segunda metade da década foi marcada por um processo de privatização em diversos setores da economia. Os programas de desestatização, que tinham como premissa que o espaço de investimento deixado pelo setor público poderia e deveria ser ocupado pelo setor privado, foram compostos primordialmente pela transferência de ativos e pela construção de um arcabouço legal e regulatório, que passaram para a iniciativa privada o controle de setores industriais e, por meio de concessões, as explorações de setores de serviços públicos e de infraestrutura. Embora os resultados encontrados tenham sido heterogêneos, nem sempre satisfatórios no que tange à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, o processo reforçou a necessidade de mudanças no país principalmente no que se refere ao aprimoramento do marco legal e da forma de financiamento dos investimentos de longo prazo.

As privatizações apontaram para a necessidade da existência de uma política setorial calcada em um marco legal para os diversos setores. Esse marco deve incentivar a universalização, a competição e definir com clareza o papel do Estado e os objetivos de médio e longo prazo, sendo assim capaz de orientar o setor privado e permitir a correta percepção dos riscos do negócio. Além disso, ficou clara a necessidade de definir uma estratégia de substituição do financiamento que permita a ampliação da participação privada.

As crises internacionais vividas pelo país nos últimos anos da década de 90 inibiram uma maior evolução desse processo. Somente a partir de 1999, com a implementação de um regime de metas de inflação e câmbio flexível, e início de 2000, com a aprovação da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foi possível ao País criar um tripé econômico que gerasse uma maior estabilidade macroeconômica e, conseqüentemente, um ambiente favorável ao desenvolvimento do mercado de investimento de longo prazo. Mesmo dentro de um ambiente macroeconômico mais favorável, principalmente no período entre 2004 e 2007, em que pese ter havido queda da inflação e se verificado a recuperação dos mercados de capitais com novas emissões de ações e instrumentos privados de dívida, os volumes registrados não garantiram um fluxo estável de financiamento de longo prazo.

A partir da crise internacional de 2008-2009, com a diminuição dos fluxos de capitais internacional e nacional e maior restrição de crédito no mercado privado, o governo adotou uma política anticíclica ao ampliar o financiamento público, por meio dos seus três maiores bancos (Caixa Econômica Federal/CAIXA, Banco do Brasil/BB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES). Os recursos foram destinados a reestruturar empresas, consolidar setores escolhidos e preservar empregos.

Essa política pode ser parcialmente explicada pela tentativa de manutenção dos avanços dos indicadores sociais alcançados pelo país na década de 2000. O período foi marcado pela queda contínua da desigualdade do País. De acordo com os dados do

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a proporção de domicílios pobres contraiu de 28,07% para 11,67% entre 2001 e 2013. A queda do índice de extrema pobreza foi ainda mais acentuada, passando de 11,36% para 4,92% (IPEA, 2015), no mesmo período. Além da estabilidade econômica, estes avanços são explicados pela dinâmica positiva no mercado de trabalho, a ampliação significativa dos programas de seguridade social e transferência de renda (Programa Bolsa-Família), a promoção do empreendedorismo e programas de apoio à agricultura familiar.

Todavia, a adoção das políticas anticíclicas levou a uma piora da situação macroeconômica do País. Do ponto de vista fiscal, de acordo com dados do Banco Central, de janeiro a dezembro de 2014, o setor público (União, Estados e Municípios) acumulou um déficit primário de R\$32,5 bilhões, quando a meta fiscal para o ano era de superávit de R\$ 99 bilhões. O déficit nominal (que inclui as despesas com juros) representou, em 2013, 3,25% do PIB, e atingiu 6,7% em 2014. A dívida bruta do governo geral atingiu 63,4% do PIB, elevando-se 0,4 p.p em relação a 2013 (Banco Central do Brasil, janeiro, 2015).

Ficou claro então que, para o retorno a altas taxas de crescimento, o País deveria focar em aumentar sua produtividade e adotar um modelo de ampliação dos investimentos e, portanto, da capacidade produtiva da economia. No período 1995-2003 a taxa de investimento do País ficou, em média, em 16,7% do PIB, tendo subido para uma média de 17,8% do PIB no período 2004-2012. De fato, os dados mostram que, desde 2009, o investimento oscila em torno de 18,7% do PIB, abaixo dos 24% do PIB, necessários para garantir um crescimento econômico na faixa de 4% ao ano e bem abaixo do investimento em países de renda similar ao País (McKinsey, 2014) (ver Gráfico 1).

Segundo o relatório do *McKinsey Global Institute* “*Connecting Brazil to the world: A path to inclusive growth*”, de maio de 2014, nas próximas duas décadas, o Brasil necessitará de um crescimento anual do PIB na ordem de 4,2%, de modo a consolidar na classe média a população do País ainda considerada vulnerável (McKinsey, 2014). No entanto, a desejada expansão dos investimentos no país deverá enfrentar severas restrições nos próximos anos, seja do ponto de vista conjuntural quanto estrutural da economia brasileira.

Do ponto de vista conjuntural, o produto da combinação das dificuldades de aumento da arrecadação devido ao baixo crescimento do País, o excesso de carga tributária vigente conjuntamente à rigidez das obrigações orçamentárias e a necessidade de obtenção de superávits fiscais impõem um grande desafio ao aumento do investimento.

Com relação à carga tributária, não está claro que o governo possa usar novos tributos para financiar os gastos em investimentos, em função da resistência de se expandir a elevada carga tributária, que já ultrapassa 35,42% do PIB em 2014, conforme Gráfico 2, elaborado com os dados mais recentes divulgados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Tributação (IBPT) (IBPT, 2015)³. A evolução da carga tributária, no Brasil, pode ser resumida em 3 períodos: (i) 1947-1965 quando a carga tributária era inferior a 20% do PIB; (ii) 1966-1993, quando após a reforma financeira de Campos e Bulhões a carga tributária cresce para 25% do PIB e permanece em torno desse valor até 1993; e (iii) 1993-2012, quando a carga tributária cresce quase continuamente e passa de 25% para 36% do PIB, puxada pela necessidade de cobrir o Estado de Bem Estar Social estabelecido na nossa Constituição de 1988 e pela necessidade de economia do governo federal (superávit primário) (ver Gráfico 2).

Além disso, há limites, ainda, para a concessão de créditos dos bancos estatais, em particular o BNDES, para financiamento de projetos de infraestrutura. De acordo com o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 3.071/2012 os subsídios, explícitos e implícitos, concedidos pelos bancos estatais e em especial nas operações de crédito do BNDES e de subvenções concedidas por meio deles totalizaram o montante de R\$ 347 bilhões, no período 2008-2011.

Do ponto de vista estrutural, a segurança jurídica dos contratos, a credibilidade das instituições, a estabilidade das regras e a previsibilidade das decisões conformam, em grande medida, o ambiente de negócios, e sua influência sobre os investidores também impõe restrições ao aumento do investimento no país.

Diagnóstico

As APPs como indutoras da produtividade e competitividade

Tradicionalmente se convencionou que tratar de infraestrutura no Brasil significa realizar obras, sendo esta uma forma reduzida de se pensar em um elemento tão relevante para o desenvolvimento. Esta nota define infraestrutura como um sistema de serviços que solucione as necessidades fundamentais do dia a dia, tais como: energia, comunicação, locomoção, logística, saneamento, segurança, saúde e educação.

É razoável pensar de forma sistêmica já que tais setores têm por natureza características de rede, ganhos de escala e externalidades. São serviços que, independentemente de serem prestados pelo setor público ou pelo privado, prescindem de mecanismos de regulação. Faz-se necessária a adoção de plano estratégico para sua provisão, bem como da criação de incentivos para que tais serviços sejam prestados com qualidade, dado que sua oferta afeta a melhoria do bem estar de seus usuários.

3. O IBPT considera todos os valores arrecadados pelas três esferas de governo (tributos mais multas, juros e correção); para o levantamento das arrecadações estaduais e do Distrito Federal utiliza-se como base de dados, além do CONFAZ, os valores divulgados pelas Secretarias Estaduais de Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; quanto às arrecadações municipais, faz um acompanhamento dos números divulgados por 1.512 municípios que divulgam seus números em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, nos Portais da Transparência e também através dos números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e dos Tribunais de Contas dos Estados.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O padrão de gastos históricos indica que o investimento mundial em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água e telecomunicações utiliza cerca de 3,8% do PIB global, considerando os dispêndios de 84 países que respondem por mais de 90 por cento do PIB mundial. Nesse contexto, aplicando-se as projeções de crescimento para 3,3% ao ano, haverá a necessidade de um investimento total de US\$ 62 trilhões de 2013 até 2030. Observa-se o deslocamento do “centro de gravidade” dos gastos em infraestrutura global para economias em desenvolvimento, acompanhando o crescimento econômico (McKinsey, 2013).

Dentre as muitas determinantes que impulsionam a produtividade e a competitividade relatadas no *The Global Competitiveness Report* do *World Economic Forum*, referente ao biênio 2014/2015, vários componentes são capturados pelo Índice de Competitividade Global - GCI (*Global Competitiveness Index*), e são agrupados em 12 pilares da competitividade, a seguir: instituições, infraestrutura, ambiente macroeconômico, saúde e educação primária, educação superior e da formação de capacidades, eficiência do mercado de trabalho, eficiência do mercado de produtos, desenvolvimento do mercado financeiro, preparo tecnológico, tamanho do mercado, inovação (ver Figura 1) (World Economic Forum, 2014).

Neste relatório, o Brasil ocupa a posição 57º no GCI, sendo decisivo para esta classificação o progresso insuficiente da infraestrutura de transportes, fundamental para assegurar o funcionamento eficaz da economia, por ser um aspecto importante na determinação da localização da atividade econômica e os tipos de atividades ou setores que podem se desenvolver dentro de um país.

De acordo com a FIESP, em 2014 ficou patente que o setor de infraestrutura brasileiro apresenta lacunas importantes e precisa acelerar seus investimentos nos próximos anos, com destaque para três pontos a seguir (FIESP, 2014): a) a infraestrutura brasileira não atende às necessidades atuais do País, tampouco fornece as condições necessárias para crescimento: os investimentos nos últimos anos foram modestos (de apenas 2,2% do PIB) *vis-à-vis* referências históricas do País e mesmo de outras economias emergentes como Índia (4,7%) e China (8,5%). b) O Brasil deve então expandir e acelerar seu programa de investimentos em infraestrutura: aspiração de aumentar a competitividade do País no mercado global, reduzindo os custos internos de operação e melhorando a qualidade de vida em metrópoles, exige infraestrutura de qualidade. Estima-se que para fechar estas lacunas exijam-se investimentos de mais de 5% do PIB ou R\$ 240 bilhões ao ano, nos próximos anos. c) Os desafios para executar um programa de investimentos desta magnitude são relevantes e estão presentes em todas as fases dos projetos: (i) necessidade de se criar um ambiente regulatório favorável para desenvolvimento de projetos de qualidade; (ii) promoção do investimento privado e do aumento da produtividade, incluindo a instituição de marcos regulatórios alinhados com o contexto e necessidade dos setores; (iii) plano integrado e políticas nacionais para desenvolvimento de infraestrutura que, conseqüentemente, originariam grandes projetos prioritários para fechar as lacunas

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

existentes; (iv) obtenção de licenças e aprovações, com fóruns dedicados ao entendimento de especificidades do setor; e (v) modelos de acompanhamento da execução dos projetos.

O Gráfico 3 demonstra a dependência que o crescimento econômico tem de uma infraestrutura de qualidade instalada em um país.

Oportunidades e desafios para o setor brasileiro de infraestrutura

O relatório *The Global Competitiveness Report 2014–2015* destaca que o aumento da produtividade e da competitividade é fundamental para aumentar a prosperidade de um país, sendo um processo que requer compromissos de longa duração das partes interessadas.

Elencam-se, assim, seis características de um sistema de infraestrutura eficaz: coordenação estreita entre as instituições de infraestrutura; separação clara das responsabilidades políticas e técnicas; envolvimento efetivo entre os setores público e privado; engajamento das partes interessadas baseada na confiança; informações robustas para basear as tomadas de decisão do que fazer; e, capacitações significativas ao longo da cadeia de valor da infraestrutura (McKinsey, 2013).

Em função da situação econômica e diante da necessidade de desenvolver modelos inovadores que estimulem a oferta de serviços de utilidade pública pelo setor privado, a opção pelo uso de alianças com o setor privado requer modelos de análise dos ganhos de eficiência do investimento, com o objetivo de se avaliar se a celebração dessa aliança representa a melhor opção de contratação do projeto. Como se pode observar nos Gráficos 4 e 5, no Brasil, este mecanismo tem sido utilizado nos três níveis de governo e em grande diversidade de setores.

Aplicação dos mecanismos de investimentos

No contexto proposto, as alternativas pela adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs), no âmbito das administrações públicas federal, estadual e municipal, serão apresentadas como possíveis instrumentos para implantação de políticas públicas que permitam alavancar o investimento em infraestrutura.

De forma usual, as parcerias reguladas pela Lei nº 11.079, de 2004 (Lei das PPPs) se situam entre duas formas de contratação tradicional adotadas no Brasil: o que se denomina regime de Concessão de Serviços Públicos, instituído pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e o regime de Licitações e Contratos Públicos, criado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Na concessão patrocinada, o Governo complementa a receita oriunda da cobrança da tarifa. Na concessão administrativa cabe ao Governo, usuário direto ou indireto dos serviços, o pagamento integral ao parceiro privado.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Assim, a introdução da Lei nº 11.079/04, no arcabouço legal brasileiro, teve como objetivos principais abrir espaço para viabilizar projetos que se mostravam incapazes de se autossustentar financeiramente, apesar de possuírem elevado retorno social e econômico, ou ainda, permitir a contratação de serviços prestados direta ou indiretamente ao Estado cujo prazo de contratação se mostrava insuficiente para amortizar os investimentos necessários à sua execução.

No regime de Concessões da Lei nº 8.987/95, o ente privado vencedor da licitação assume a gestão, risco e custo da obra sem qualquer pagamento de complementação pecuniária pela administração pública, sendo-lhe devidas apenas as tarifas dos usuários e eventuais receitas acessórias ou adicionais como pagamento pelos investimentos realizados e serviços prestados. Já os contratos firmados com base na Lei nº 8.666/93, todos os aspectos citados são de responsabilidade da administração pública e o parceiro privado desempenha o papel de prestador de serviço.

A Lei das PPPs, por sua vez, permite a objetivação clara da repartição de riscos entre as partes e tem a remuneração do setor privado vinculada a padrões de *performance* previamente definidos no contrato. Adicionalmente, as PPPs estão fundamentalmente associadas ao fornecimento do serviço pelo parceiro privado, por isso, é vedada a celebração de contratos com objeto exclusivo de fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obras, devendo sempre estar associado o fornecimento dos serviços que serão prestados nas instalações construídas ou reformadas.

A Lei nº 11.079/04 tenta, portanto, superar a limitação da Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões), ao permitir que os Governos complementem a receita do operador privado quando essa não puder ser recuperada exclusivamente por meio de tarifas. Dessa forma, possibilita-se a licitação de projetos promotores do bem-estar social, mas não lucrativos e, assim, incapazes de atrair o interesse do operador privado sem subvenção governamental. Outra vantagem conceitual da lei de PPPs é a aplicação, de forma complementar, de vários aspectos da Lei de Concessões e da Lei de Licitações e Contratos.

Com o intuito de mitigar os impactos fiscais provenientes da assunção de obrigações que pudessem comprometer o orçamento público por longo período de tempo, estabeleceu-se um limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL)⁴ para o somatório de despesas anuais provenientes dos contratos de firmados pela União. A concessão de garantias e transferências voluntárias da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios está condicionada ao cumprimento, pelos entes subnacionais, do limite de 5% da RCL com suas obrigações anuais de contratos de PPP.

4. A Lei Complementar nº 101/2000 define receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso da União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições trabalhistas e de seguridade social.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

No que tange à utilização da modelagem no país é crescente o interesse pelas PPPs em seu sentido estrito. Passados dez anos da aprovação da Lei nº11.079/04 é crescente também o número de projetos de PPPs nos Estados e Municípios da Federação.

Levantamento da Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, realizado em junho de 2014, a partir de informações públicas disponíveis na internet indica que há 42 contratos de PPPs, totalizando cerca de R\$ 105,4 bilhões de investimentos em áreas como transporte urbano e rodoviário, saneamento, saúde, segurança, habitação, centros administrativos e de atendimento ao público, e estádios para a Copa do Mundo de 2014, conforme resumido na Tabela 1 e Gráficos 6, 7 e 8. Até maio de 2015, houve expressivo crescimento em projetos de PPPs, alcançando 171 projetos identificados, sendo 15 federais, 6 de entes subnacionais e 150 estaduais.

No que se refere à distribuição por entes da Federação, verifica-se uma liderança da região Sudeste do País, cabendo, ainda, destacar os projetos desenvolvidos nos estados da Bahia e Pernambuco, ambos situados na região Nordeste.

Sobre os projetos em andamento, foram identificados, no levantamento do Ministério do Planejamento, 228 projetos de concessão administrativa ou patrocinada em desenvolvimento ou em licitação. No que tange a estimativa de valores, existem poucas informações disponíveis, sendo apurado que 38 projetos perfazem o total de R\$ 100 bilhões de reais.

Observa-se, ainda, a predominância das PPPs em projetos relacionados ao dia a dia do cidadão e a explicação para a maior difusão das PPPs nos Estados em relação à União reside, pelo menos em parte, em função da distribuição federativa da prestação dos serviços públicos. Por estarem também mais próximos da população e por disporem de menor flexibilidade financeira que a União⁵, as deficiências na prestação de serviços são mais visíveis e as pressões da população se fazem sentir mais fortemente nos entes subnacionais. Por exemplo, as atividades afeitas à implantação por meio de PPPs como saúde, segurança pública e transporte urbano, são de responsabilidade dos Estados e Municípios. Na carteira federal, por sua vez, concentram-se projetos autossustentáveis financeiramente, relativos aos setores de energia, transportes, telecomunicações, que na maioria das vezes pode ser desenvolvido como concessão comum.

5. A maior restrição fiscal da União está no cumprimento da meta de superávit primário, definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ao seu lado, os Estados e Municípios, além de terem limites rígidos de endividamento, têm restrições para a emissão de títulos de dívida por conta da Lei 9.496/97 que autorizou o refinanciamento das dívidas estaduais e, principalmente, da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal, a qual, em seu artigo 11, determina que “até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.”

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Estruturação de projetos de PPPs

Como já se destacou, as PPPs pretendem trazer aos projetos públicos a capacidade de inovação e gestão do setor privado e propiciar uma adequada partilha na gestão dos riscos, otimizando, assim, a utilização dos recursos públicos. A opção pelo seu uso requer, ainda, a execução de diversas fases cujo esquema resumido está representado na Figura 2.

O primeiro aspecto relevante ao se contratar uma parceria público-privada refere-se à realização de uma análise dos ganhos de eficiência do projeto, com o objetivo de avaliar se a PPP representa a melhor opção de contratação do projeto. É esta noção que conduz à expressão “*Value for Money*”.

A opção pela contratação de uma parceria público-privada apenas se vê justificada quando, da análise de determinado projeto, resulte uma convicção fundada de que essa é a via mais eficiente para a provisão de determinado serviço público; seja porque com a parceria serão despendidos menos recursos públicos para obter um mesmo resultado; seja porque serão obtidos melhores resultados utilizando-se os mesmos recursos.

Torna-se fundamental, portanto, na estruturação prévia de uma PPP, elaborar tanto uma avaliação qualitativa que aponte a PPP como a alternativa indicada para viabilizar determinado projeto, como também proceder a uma análise quantitativa, no que tange ao aspecto econômico-financeiro.

Verifica-se, portanto, que o desenvolvimento de arranjos contratuais que atendam às peculiaridades de cada setor ou projeto com uma adequada repartição de riscos exige uma dedicação intensa por parte do poder público na estruturação desses projetos. A modelagem do projeto poderá ser conduzida de diversas formas pelo órgão setorial responsável, tais como:

- (i) exclusivamente pela equipe do órgão responsável pela futura licitação da PPP, o que ocorrerá em setores mais maduros e com equipe técnica com sólida experiência sobre as características da obra e serviços, que serão objeto da concessão;
- (ii) com o apoio complementar de consultores externos ou empresas especializadas, cuja colaboração poderá se dar por meio de:
 - a. contratação comum de consultorias;
 - b. realização de PMI, em que o setor privado apresenta, por sua conta e risco, os estudos demandados pelo Poder Público para a implantação da PPP, podendo ser ressarcido pelo vencedor da licitação caso a Administração utilize os estudos elaborados;
 - c. realização de Manifestação de Interesse Privado (MIP) processo no qual a iniciativa privada apresenta um projeto ao poder público para avaliação; e,
- (iii) cooperação técnica ou financeira com organismos internacionais.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A Figura 3 resume os principais componentes dos estudos que fazem parte da estruturação de uma PPP.

A opção por parcerias com o setor privado é recomendada, muitas vezes, não somente por responder à eficiência de forma mais direta, mas também por satisfazer o critério econômico, pois o custo de tais parcerias, no longo prazo, pode garantir uma maior eficiência no uso dos recursos públicos quando comparado às contratações tradicionais, nas quais o ente público se responsabiliza pela implantação do projeto em todo o seu ciclo.

Deve-se salientar, ainda, o fato de os parceiros privados poderem ser remunerados após a realização do investimento. Este condicionante tem contribuído para uma situação extremamente positiva, o que não se verifica nas modalidades tradicionais de contratação, pois há um incentivo para que os prazos previstos sejam cumpridos pelos executores das obras, uma vez que nada receberão até que as condições de prestação do serviço estejam prontas.

Diante das restrições ao endividamento público e da necessidade de recuperação da capacidade de investimento do país, introduz-se na agenda a necessidade viabilizar formas alternativas para pagamento da contraprestação pública, como, por exemplo, a utilização de bens imóveis relacionados aos objetos das Parcerias, cuja exploração pode incrementar as receitas acessórias ou adicionais. Estas alternativas permitiriam a viabilidade de diferentes e importantes projetos públicos sem impacto sobre as despesas governamentais e sem comprometimentos dos recursos orçamentários.

Resultados esperados

As PPPs buscam, do ponto de vista econômico, maximizar ganhos de eficiência ao transferir ao parceiro privado a obrigação de realizar o investimento e mantê-lo ao longo da vida útil do contrato, restando assim ao poder público, a tarefa de controlar a qualidade dos serviços prestados, dado que o pagamento ao parceiro privado esteja condicionado ao seu desempenho.

Dentre as principais vantagens da utilização de PPPs, vale destacar a transferência de capacidade e tempo de resposta, visão de negócio, o estímulo à inovação, e principalmente, complementariedade dos recursos privados somados aos recursos públicos⁶.

6. Faulgner (2004:66) indica que a PPP possui três vantagens: permite ao governo desenvolver iniciativas de políticas públicas, permite um meio de o setor privado complementar, e não substituir, recursos do governo e encoraja a transferência de capacidades entre os dois setores. Na mesma linha de ação, Pollitt (2000:23) aponta como grandes vantagens a possibilidade de superação das restrições financeiras, a resposta entusiástica do setor privado e o estímulo à inovação. Por sua vez, Grimsey e Lewis (2007:51) afirmam que a PPP permite empregar as inovações do setor privado e sua visão de negócio associados ao planejamento, e controle regulatório do setor público.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

As PPPs implicam profunda mudança de cultura na administração pública, já que a lógica inerente ao contrato tradicional de obra ou de prestação de serviços se baseia na definição exata de “como” o objeto do contrato deva ser satisfeito, o que transfere ao poder público todos os riscos do projeto.

Nas PPPs a lógica é outra, pois a administração pública passa a definir o resultado, o compromisso contratual é finalístico, e amplia-se a possibilidade de implementação de eficiências por parte do setor privado. O setor público se depara, quando da modelagem de um projeto de PPP, com o aparente conflito de escolha entre a segurança decorrente da definição em detalhes dos meios envolvendo o projeto (concepção tradicional) e a fluidez decorrente da definição dos resultados esperados de um projeto de PPP.

Diante destes aspectos teóricos, é esperado que o emprego das Parcerias Público-Privadas permita ao Estado implementar um número maior de políticas públicas, permitindo a ampliação da oferta com qualidade de serviços públicos. Consta-se também que a aprovação do marco legal brasileiro representou um primeiro passo de um processo de consolidação das PPPs como mais um instrumento para viabilizar os investimentos de que o País tanto necessita.

Recomendações

Qualquer que seja o instrumento escolhido, cabe ao Poder Público promover o equilíbrio dos interesses públicos e dos interesses dos particulares, a fim de garantir que ambos saiam contemplados quando da implementação de uma política pública.

Boas soluções, realmente são eficazes apenas quando conseguem prever e gerir os riscos relacionados à sua implantação. A identificação desses riscos e as formas de sua mitigação, permitem que esses sejam geridos, não provocando prejuízos que onerem a Administração Pública e que possam comprometer a oferta dos serviços associados.

Gestão de contratos e riscos relacionados

Inicialmente, diante dos desafios que envolvem a implantação de um contrato de PPP, é possível identificar algumas questões que precisam ser enfrentadas pela possibilidade de incrementarem o risco e, conseqüentemente, o seu custo transacional. Para tanto, torna-se fundamental conhecer o mecanismo de PPP, esclarecendo as responsabilidades das partes, e diferenciando-o de outros conceitos como, por exemplo, privatização e terceirização.

No que diz respeito ao fortalecimento institucional, é necessário que haja um processo de conferir “*empowerment*” aos setores, permitindo que mais decisões sejam tomadas, sobretudo no âmbito técnico, na fase de definição das modelagens, aumentando a

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

capacidade e análise dos projetos apresentados, o que pode colaborar para tornar o processo de aprovação dos projetos mais célere, uma vez que os projetos possuem alto grau de complexidade.

Outro aspecto relevante diz respeito aos riscos incorridos quando da definição das modelagens. Existem três formas básicas de estabelecer as modelagens, conforme citado anteriormente, mas é necessário que os gestores tenham condições de atuar efetivamente na condução desse processo. Atualmente, é bastante utilizado o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)⁷, em que eventuais representantes privados apresentam propostas, porém, faz-se necessário que os agentes públicos demandantes tenham a formação específica que os tornem aptos para atuar durante os procedimentos, avaliando adequadamente estas propostas, ou seja, os gestores devem ser capazes efetivamente de estruturar, licitar e fiscalizar os projetos de PPP.

Na execução de projetos de PPP cabe observar dois aspectos básicos a sua boa implementação: (a) ajustar o modelo de PPP ao marco legal, evitando utilizar a nomenclatura a modelos diferentes que geram dificuldades de análise junto aos órgãos de controle e (b) dar ênfase ao aspecto qualitativo dos serviços, permitindo que a contraprestação pública remunere em parte a quantidade e em parte a qualidade dos serviços prestados em decorrência dos contratos de PPP.

Além disso, é importante buscar a criação de ferramentas que permitam efetivar ajustes nos objetos contratuais, em caso de excesso de demanda, causando eventuais desequilíbrios nas equações econômico-financeiras. Nestes casos, deve haver a previsão legal que permita ajustar os objetos e os contratos.

Sustentabilidade fiscal das PPPs

Um dos grandes obstáculos para a sustentabilidade dos programas de investimento privado em infraestrutura no Brasil é a gestão adequada dos impactos fiscais, tanto em termos de projetos individuais quanto da exposição agregada dos orçamentos.

De fato, os contratos de Parceria Público-Privada introduzem compromissos fiscais para os governos economicamente muito semelhantes ao investimento público tradicional. Em negócios tradicionais de PPP, o financiamento é privado, mas o pagamento é público, com ou sem a contribuição de usuários.

Vale ressaltar alguns dos compromissos estabelecidos em contratos de PPP de difícil gestão, como por exemplo, o fato de os instrumentos de planejamento no Brasil não

7. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015: Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

se estenderem a prazos tão longos quanto à vigência dos contratos (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual, e Plano Plurianual de Ação Governamental)⁸; e o fato de os riscos relacionados e estabelecidos contratualmente gerarem pagamentos públicos adicionais ao parceiro privado, caso ocorram. Diante desse contexto, a gestão dos compromissos fiscais é essencial na sustentabilidade de longo prazo de programas, dada a capacidade de pagamento dos governos.

A estruturação efetiva de garantias públicas também é fator essencial de sucesso para a implantação das PPPs. A estruturação e gestão dos mecanismos e fundos de garantia representam um risco em particular à “bancabilidade”, ao custo final do projeto, e repercutem no *Value for Money* final do projeto. Do ponto de vista processual, esse risco pode implicar atraso na viabilização do projeto, tempos de espera para viabilizar financeiramente o mecanismo, bem como o reprocessamento do projeto.

A implantação de um projeto por meio de PPP pode envolver diferentes tipos de riscos, destacando-se alguns deles: risco político dado o longo prazo de sua vigência e transições na administração pública; risco de demanda dada a provável melhoria da qualidade dos serviços ofertados gerarem incremento de demanda; risco de construção, de acordo com as características do investimento; risco de inflação; e risco regulatório, ocorrido por mudanças no marco legal.

Conclusões

O desenvolvimento e o investimento em projetos de APPDs pretende atingir três objetivos principais que são inter-relacionados e complementares:

- **Desenvolvimento social**, melhorando a saúde pública e a qualidade de vida da população, por meio do combate à pobreza e do suprimento de necessidades básicas da coletividade;
- Aumento da **competitividade nacional**, induzindo crescimento econômico, por intermédio do desenvolvimento de setores estratégicos da economia nacional;
- Melhoria da **provisão e eficiência dos serviços** controlados pelos órgãos públicos, aumentando a sua diversidade, a qualidade da sua prestação e reduzindo o seu peso na despesa pública.

Em função dos aspectos já relatados, observa-se que no curto prazo o contexto político-econômico do país será marcado pela escassez de recursos, gerando dificuldades para a implantação de políticas públicas e para a definição de parâmetros e prioridades

8. Todas as peças orçamentárias brasileiras são de curto ou médio prazos: LOA e LDO: 1 ano, anexo de metas fiscais da LDO: 3 anos e PPA: 4 anos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

para a alocação de recursos públicos. Por outro lado, a demanda crescente gerada para o desenvolvimento do País impõe novos e extensos investimentos para o incremento e modernização da infraestrutura e dos serviços públicos oferecidos. Esta crescente pressão exige a definição e consolidação de um marco regulatório de investimentos, abrangendo formas alternativas de financiamento de políticas públicas estruturantes.

A busca por alternativas que consigam atender essa necessidade de investimento, passa pelo apoio do setor privado como parceiro no financiamento dos programas definidos como prioritários pelo setor público, no presente caso, as PPPs. Entretanto, as diversas possibilidades de parcerias com a iniciativa privada, não são uma solução pronta para todos os projetos. Há que se fazer, caso a caso, uma avaliação preliminar para verificar qual opção contratual é mais eficiente. Para isso, convém que a autoridade contratante seja guiada por parâmetros objetivos que balizem a sua opção por esta ou aquela modalidade contratual.

As PPPs surgem como uma importante ferramenta, onde o investimento para a implantação do projeto é feito pelo setor privado que também é o responsável pela prestação do serviço mediante uma contraprestação adequada, sem implicar aumento de dívidas públicas ou de dispêndio, em associação com o compartilhamento dos riscos e o emprego mais eficiente dos recursos. Do ponto de vista das despesas públicas, ela apresenta uma diferença importante, uma vez que o setor público passa a realizar pagamentos apenas após os serviços estarem disponíveis ao público, enquanto em outras modalidades os dispêndios ocorrem a partir da entrega das obras.

Por se tratar de investimentos de longo prazo, com elevados valores envolvidos, com alta especificidade dos ativos e com considerável grau de incerteza nas relações, os contratos de Parceria Pública-Privada tendem a envolver consideráveis montantes relativos a custos de transação, pelo que algumas medidas precisam ser adotadas para procurar mitigar os riscos envolvidos.

Como analisado anteriormente, houve avanço das PPPs no Brasil após a aprovação da Lei Federal nº 11.079/04, e para uma melhor utilização deste instrumento a adoção das seguintes medidas é recomendável:

- coordenar as parcerias com as políticas públicas de outros setores e com o planejamento estratégico do governo;
- buscar a participação dos governos locais na definição dos principais programas e projetos de âmbito nacional;
- contar com base de dados pública sobre os projetos de PPPs, seus processos de modelagem e execução dos contratos, a fim de que, no médio e longo prazo, seja possível realizar análises comparativas entre essa e outras modalidades de contratação, bem como análises comparativas entre os projetos de PPPs;

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- fortalecer unidades de PPP, mediante a disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados e suficientes para o desenvolvimento dos respectivos programas de PPP;
- prover recursos para modelagem dos projetos;
- promover a capacitação em PPPs e a difusão de experiências, em especial, no método de execução dos serviços;⁹
- estabelecer mecanismo governamental para a garantia do cumprimento das contraprestações públicas assumidas naqueles ajustes.

Resta evidente a importância do modelo de PPP para a implementação de políticas públicas num cenário de restrição orçamentária, porém com o realce aos aspectos verificados na experiência internacional, sobretudo a obrigatória verificação de que a opção pela PPP é mais eficiente. O êxito de um contrato de PPP dependerá de diversos aspectos, como a garantia da justa remuneração ao privado, o cumprimento dos compromissos financeiros assumidos, a implementação de mecanismos de controle, de *accountability* e de transparência e, por fim, o exame da qualidade dos serviços públicos prestados que comprove a eficiência pretendida.

9. Roteiro de Análise das PPPs, que abordaria (i) razões para se optar por uma PPP; (ii) os estudos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos necessários; (iii) critérios qualitativos a serem avaliados no processo de escolha da modalidade de contratação. - Guia de melhores práticas de licitação para PPP. - Guia para estruturação de garantias para pagamento de contraprestações públicas, contendo um panorama geral sobre garantias em contratos de PPP e instrumentos disponíveis para mitigação de riscos, aspectos relativos ao grau de cobertura das garantias e abordando os temas relativos ao fornecimento de garantias pelos organismos multilaterais. - Modelos de contratação que incorporassem as melhores práticas, inclusive minutas de edital e contrato, por setor, especialmente para os de interesse local, (como saneamento básico, transporte urbano, ensino básico e fundamental e unidades de saúde). - Estudos de caso, ilustrar de maneira mais concreta o desenvolvimento de Alianças Público-Privadas.

Referências Bibliográficas

ANUÁRIO EXAME: *Infraestrutura 2013-2014*. (2014). São Paulo: Revista Exame.

Banco Central do Brasil. (janeiro, 2015). *Nota pra Imprensa*. Brasília: Banco Central do Brasil.

FIESP. (2014). *Melhores Práticas e Oportunidades para Desenvolvimento da Infraestrutura Brasileira. Reunião Coinfra*. São Paulo: FIESP.

IADB. (2010). *Noveno Aumento de Capital (BID-9)*. Washington, US.

IADB. (2012). *IDB COUNTRY STRATEGY WITH BRAZIL 2012-2014*. Brasília.

IBPT. (2015). *Evolução da carga tributária brasileira*. São Paulo: IBPT.

IPEA. (2015). *ipeadata*.

IPEA. (2015, 07 14). *IpeaData*. Retrieved 07 14, 2015, from Ipeadata - Social - Renda: www.ipeadata.gov.br

McKinsey. (2013). *McKinsey. Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. McKinsey Infrastructure Practice*. Rio de Janeiro: McKinsey.

McKinsey. (2014). *Connecting Brazil to the world: A path to inclusive growth*. McKinsey.

RIBEIRO, M. P., & PRADO, L. N. (2007). *Comentários à Lei de PPP: Parceria Público-Privada. Fundamentos Econômico-jurídicos*. São Paulo: Editora Malheiros.

World Bank. (2012). *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington, US: World Bank.

World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. World Economic Forum

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

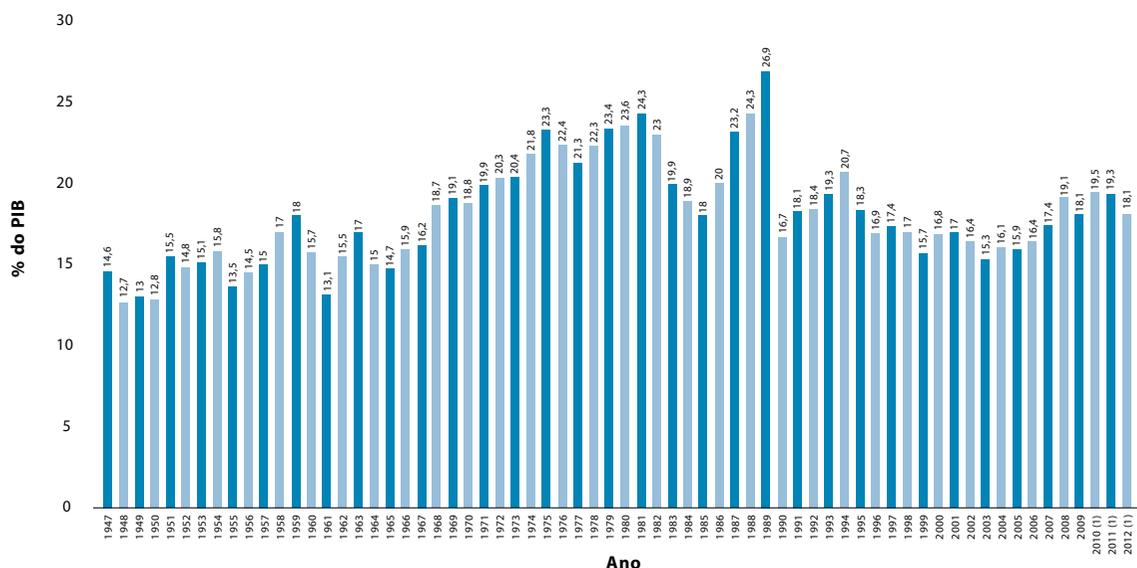
PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

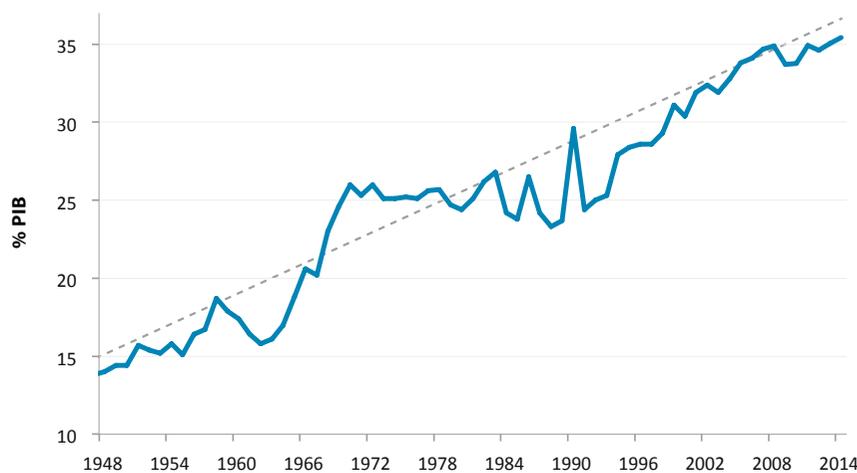
Quadros, gráficos e tabelas

Gráfico 1: Taxa de Investimento no Brasil – 1947-2012



Fonte: Fundação Getúlio Vargas- Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, de 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. Para os anos de 2010 e 2011 os resultados preliminares foram obtidos a partir das Contas Nacionais Trimestrais

Gráfico 2: Carga Tributária no Brasil % PIB -1947 a 2013



Fonte: IBGE: 1947-2009 e IBPT: 2010-2014

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

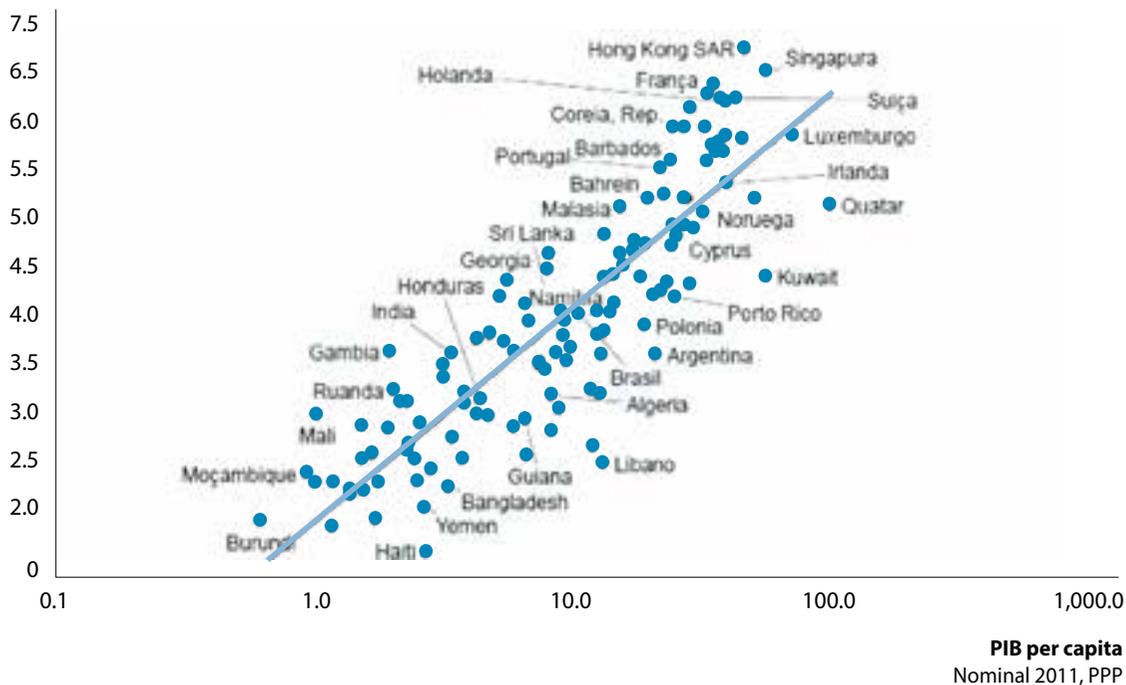
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Gráfico 3: Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura

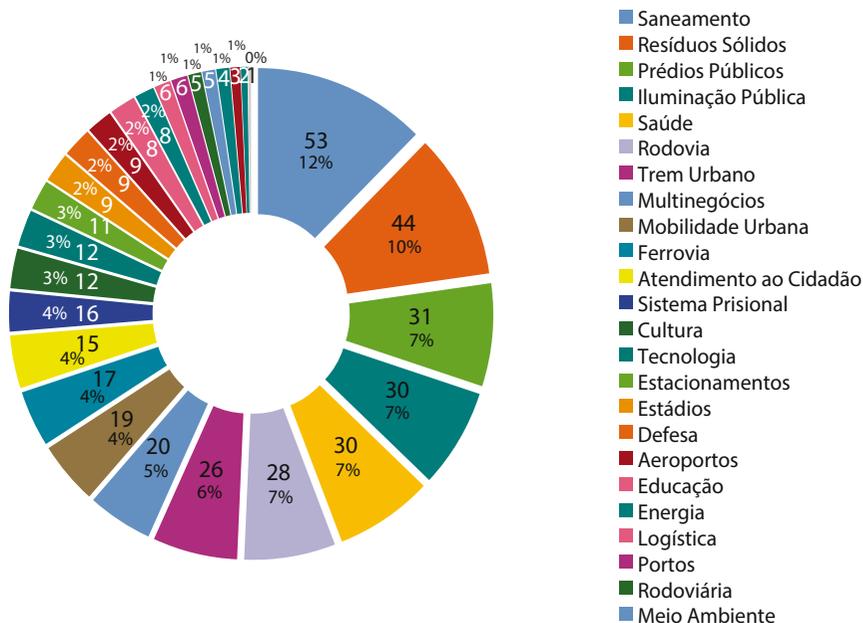
Desenvolvimento econômico está tipicamente associado à infraestrutura

Qualidade da infraestrutura pontuação – 2012-2013
Pontuação WEF, valor absoluto



Fonte: The Global Competitiveness Report 2014-2015

Gráfico 4: Projetos de PPP no Brasil, por setores (2014)



Fonte: www.radarppp.com

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

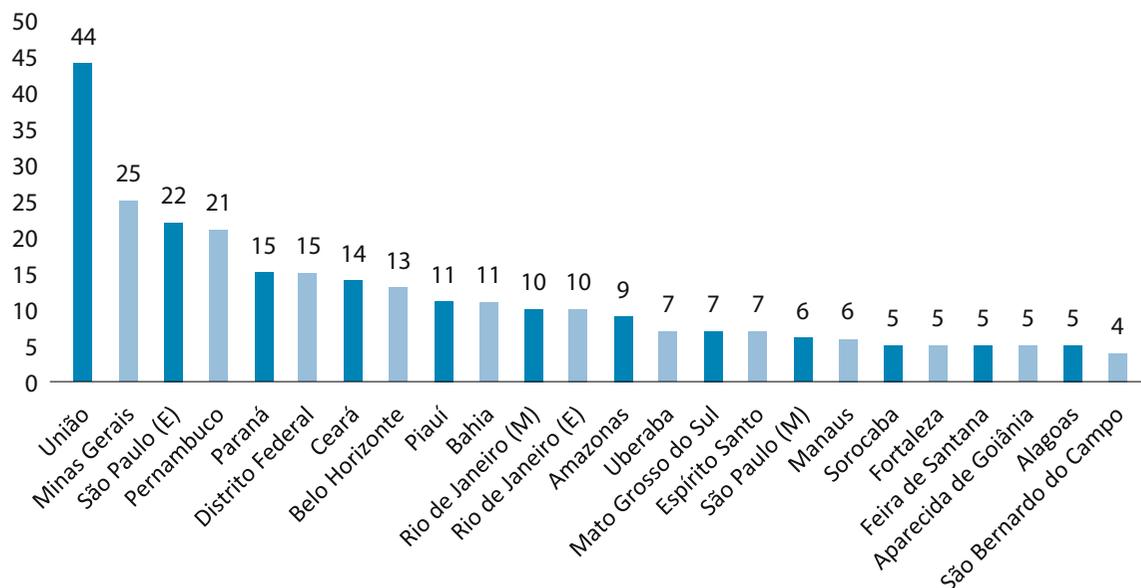
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

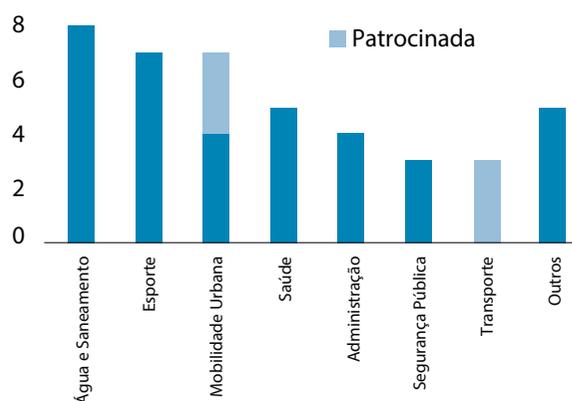
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Gráfico 5: Projetos de PPP no Brasil, por ente (2014)



Fonte: www.radarppp.com

Gráfico 6: Contratos por modalidade e setor



Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

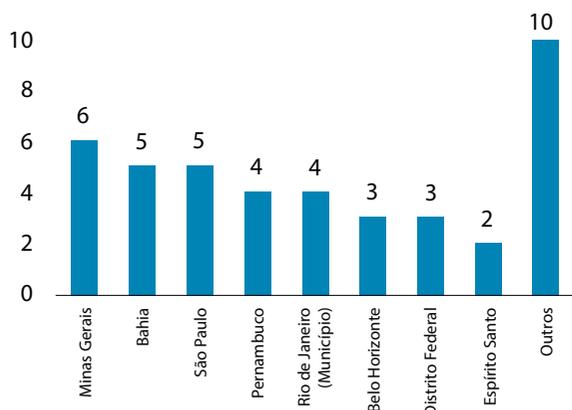
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

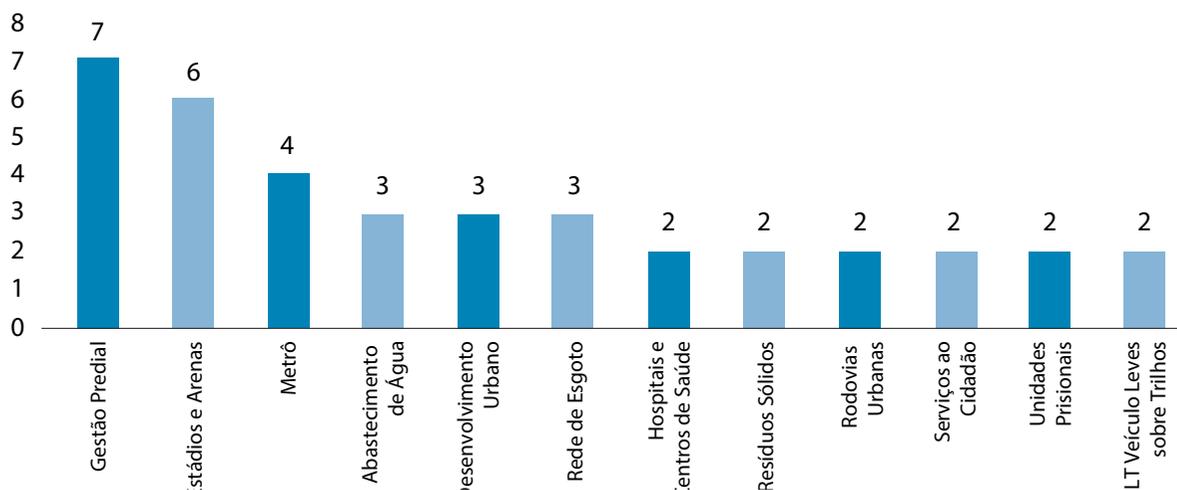
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Gráfico 7: Contratos por Ente Contratante



Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014

Gráfico 8: Forma de Intervenção Pública



Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento Link:<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=114>

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

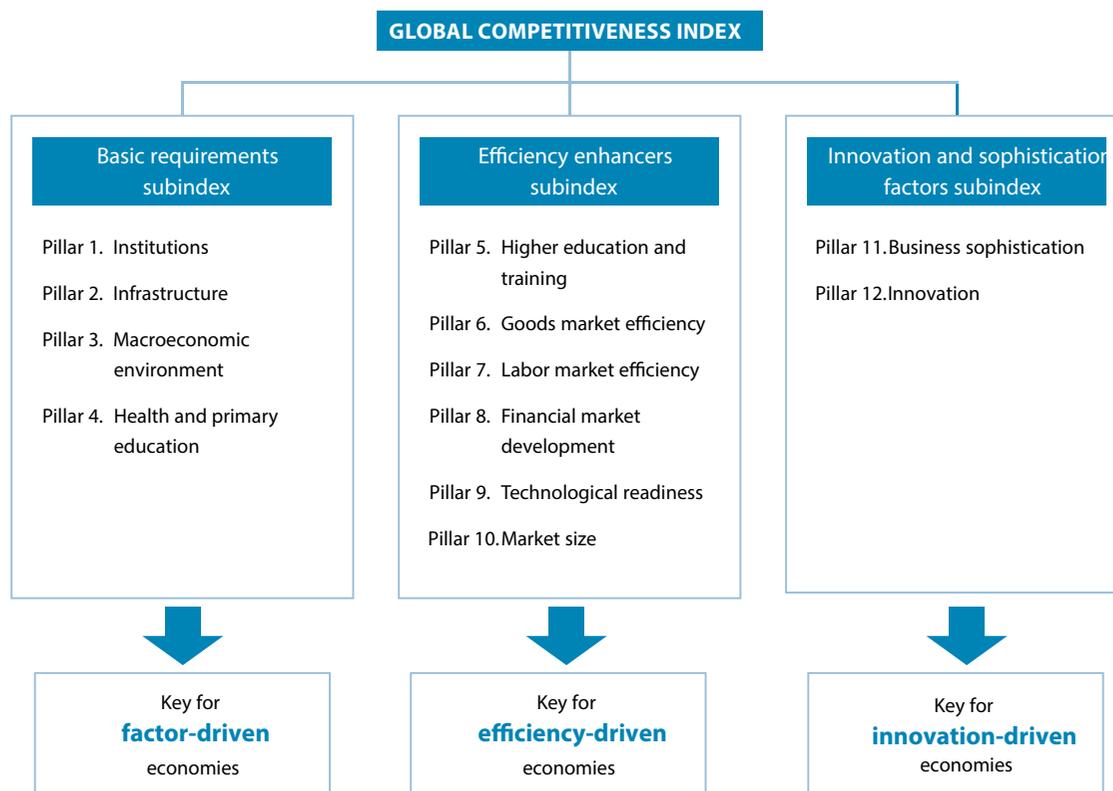
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 1: Global Competitiveness Index



Fonte: *The Global Competitiveness Index (GCI) framework*

Figura 2: Fases de Estruturação dos Projetos de PPPs

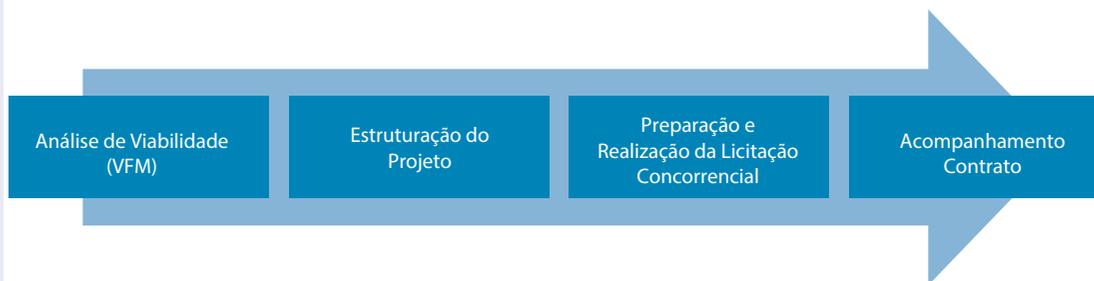


Figura 3: Componentes de Estudos de PPPs

Tabela

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

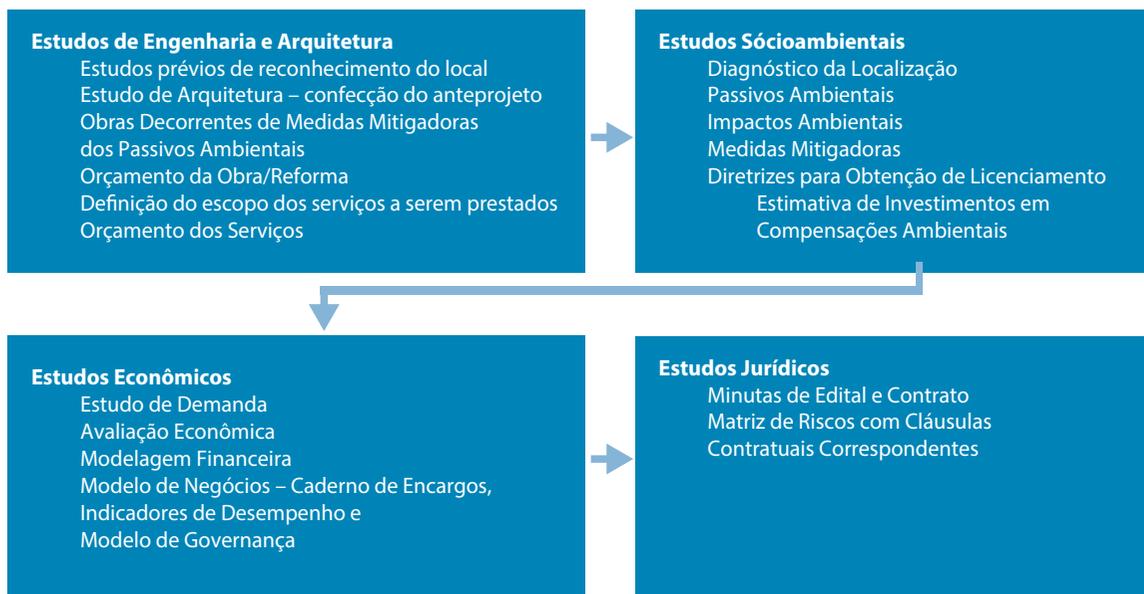
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

1: Contratos de PPPs



Projetos em Execução		Projetos em Andamento	
Item	Resultado	Item	Resultado
Número de Contratos	42	Número de Projetos	228
Concessões Administrativas	33	Concessões Administrativas	96
Concessões Patrocinadas	09	Concessões Patrocinadas	28
		Outras Modalidades / Não Disponível / Em Modelagem	103
Valor Total Contratado	R\$105,45 bi	Valor Total dos Projetos (38)	R\$100,77 bi
Maior Valor Contratado	R\$22,55bi	Maior Valor do Projeto (Metrô de Curitiba)	R\$12,83bi
Menor Valor Contratado	R\$80,07 mi	Menor Valor Projeto (Ponte Estaiada – CE)	R\$101,09 mi
Média dos Valores Contratados	R\$2,57 mi		
Prazos (anos)		Prazos (anos)	
Maior Prazo Contratado	35,0	Maior Prazo de Projeto	35,0
Menor Prazo Contratado	06,0	Menor Prazo de Projeto	08,0
Média dos Prazos Contratados	23,0		

Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – junho de 2014

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

*Joaquim José Guilherme de Aragão
Yaeko Yamashita*

Resumo

O presente artigo trata de uma proposta de viabilização de projetos de grande vulto por meio de um regime fiscal privilegiado, desde que os respectivos efeitos diretos, indiretos e induzidos compensem as despesas públicas produzidas. Projetos que, por si só, não possam produzir esses efeitos devem ser integrados em programas territoriais que agreguem tais projetos a outros investimentos e ações do setor público e privado, de forma que o seu conjunto atenda às condições de equilíbrio fiscal. O artigo descreve os mecanismos que assegurem tal resultado, por meio de programas de consolidação econômica e fiscal de projetos de grande vulto, operações territoriais consorciadas e concessões de desempenho econômico a consórcios de desenvolvimento territorial. Por fim, estabelece as reformas legais necessárias para que esses mecanismos sejam receptados pelo direito vigente.

Palavras-chave: projetos de grandes vultos, equilíbrio fiscal, consolidação econômica e fiscal, concessão por desempenho econômico.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Introdução

O presente artigo dá sequência a uma contribuição que tem por tema a promoção de projetos de grande vulto. Como argumentado na contribuição precedente, os projetos de grande vulto, apesar dos grandes riscos de má alocação de recursos e de prejuízo ao equilíbrio fiscal, possuem um papel estruturante para a economia local, regional e até nacional, desde que inseridos em um planejamento territorial ou setorial mais abrangente. Entretanto, seu financiamento pode ficar sujeito às intempéries conjunturais e da subsequente política fiscal, sobretudo quando cortes orçamentários se impõem, sacrificando em primeira linha os investimentos, na medida em que muitos gastos estão vinculados a obrigações legais. Esse dano é ainda mais grave quando são cortados investimentos em infraestrutura que são essenciais para o crescimento econômico e que poderiam ajudar o ajuste fiscal, ao invés de perturbá-lo.

Assim sendo, o artigo precedente propõe um tratamento privilegiado para projetos de grande vulto que puderem demonstrar um impacto econômico de tal monta que o balanço fiscal do conjunto do projeto e os efeitos econômicos na respectiva cadeia de suprimento (efeitos diretos, indiretos e induzidos) resultem positivos. Os recursos orçamentários e os endividamentos respectivos seriam contabilizados de forma separada, não participando do esforço de alcance da meta fiscal, criando-se um regime especial de orçamentação. A metodologia da aferição desse tipo de impacto econômico foi fornecida pelo artigo anterior, assim como um esboço para a normatização legal.

Contudo, o artigo faz uma ressalva de que muitos projetos de grande vulto, de efeitos estruturantes na economia, poderão ainda possuir um balanço fiscal negativo, não podendo se beneficiar do tratamento privilegiado sugerido. Muito provavelmente, isso ocorrerá em projetos que visam integrar fronteiras de crescimento à economia nacional, fronteiras essas que possuem um grande potencial para o desenvolvimento nacional, mas não apresentam ainda adensamento econômico e de fluxos suficiente para produzir a meta fiscal estabelecida para o regime especial. Como solução, propõe-se, conclusivamente, que esses projetos “fronteiriços” possam desfrutar do regime espacial, desde inseridos em um programa integrado e territorializado de investimentos (“programa territorial”), e que o conjunto de ações e investimentos que o compuserem apresente impacto econômico e fiscal satisfatório.

O desenvolvimento dessa proposta mais complexa, mas que ampliará significativamente as possibilidades de investimento tanto público quanto privado, é a tarefa do presente artigo. Sua construção requererá o tratamento sucessivo de diversos aspectos econômicos e legais, que é esboçado aqui. Primeiramente, há de se esclarecer o caráter institucional e técnico da programação territorial e do planejamento espacial a serem aplicadas nessa solução. Dada a incipiência do planejamento territorial no País e de sua mutação geral na prática internacional, o artigo inicia com uma breve descrição dos conceitos e das práticas

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

de planejamento, políticas e programações territoriais. Os elementos constituintes (técnicos, institucionais e financeiros) são abordados. Esse é, portanto, o objeto da segunda seção.

Na terceira seção, extrai-se dessa descrição as lições para o conceito de programa territorial aqui proposto, que utilizará de todos esses ensinamentos, mas conservará sua característica ímpar, que é o suporte imediato para o investimento em infraestruturas em regiões fronteiriças. Tal solução, denominada *Operação Consorciada Territorial (OTC)*, que haverá de ser inserida em um *programa de consolidação econômica e fiscal do projeto de grande vulto* a ser beneficiado pelo regime especial, é esquematicamente apresentada. Subsequentemente, a quarta seção explana a natureza jurídica de dois elementos inovadores introduzidos, que são a *concessão por desempenho econômico* e o *consórcio de desenvolvimento territorial*. O artigo finaliza concluindo os elementos adicionais a serem inseridos em um projeto de lei de promoção de projetos de grande vulto, esboçado no artigo precedente.

Os autores esperam, com esse esforço de pesquisa, contribuir para a retomada do crescimento econômico nacional, em moldes mais sustentáveis e duradouros, oferecendo uma solução inovadora, sem dúvida complexa, mas viável e necessária para superar a crise que abate não apenas o País, mas a economia internacional.

Buscando a dinamização econômica a partir do planejamento, de políticas e de programas territorializados: discussões e práticas

Já é reconhecida na literatura a necessidade de vincular as políticas públicas à construção de espaços econômicos organizados, que permitem dinamizar a economia local mediante a concatenação eficiente de esforços públicos e privados e da exploração mais efetiva dos potenciais locais dormentes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010; Feres, 2001). Tal abordagem “territorializada” implicaria igualmente na melhoria da *eficácia e da eficiência de políticas* de combate à pobreza a outros tipos de desigualdades assim como da gestão ambiental, na medida que seriam desenhadas e administradas com base no *conhecimento das condições locais concretas*.

Para os fins do presente artigo e das propostas aqui explanadas, a aglomeração de projetos com vistas a auxiliar os projetos de grande vulto demonstrar o balanço fiscal positivo requer a construção de programas a partir de uma *leitura espacial*. O planejamento territorializado e a adoção de políticas e programas que tenham por foco o fortalecimento de territórios fornece um ponto de partida para o desenho dos programas aludidos. Daí emerge a necessidade de se discutirem experiências e lições do planejamento territorial e das políticas de fomento territorial.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Aspectos gerais do planejamento territorial

O planejamento territorial é reconhecidamente um instrumento-chave no estabelecimento de estratégias para o desenvolvimento social e econômico a longo prazo de territórios tanto subnacionais, nacionais quanto supranacionais. Seu objetivo primário é integrar as ações setoriais como habitação, transporte, energia, desenvolvimento industrial, agrícola e urbano, além de considerar os aspectos ambientais (*Economic Commission for Europe, 2008*).

O planejamento territorial possui funções tanto *regulatórias* como de *promoção*: de um lado indica a compatibilização de usos; a preservação de patrimônios naturais, culturais, econômicos e sociais; os investimentos prioritários; e a estratégia do uso do solo e a da expansão espacial das atividades. De outro, promove os investimentos de uma forma eficiente e integrada, garantindo: a) uma sinergia entre espaços urbanos e rurais e as iniciativas empresariais e sociais; b) uma melhoria da acessibilidade; e c) a difusão de informações, de conhecimentos e inovações. Ao construir essas sinergias, o planejamento territorial reduz a duplicação de esforços dos setores público e privado e de agentes gerais da sociedade (*ibid.*).

Atribuída ao Poder Público nos diversos níveis espaciais (local, regional, nacional e supranacional), o planejamento territorial destila, a partir de análises e de processos participativos, os problemas urgentes, as visões, objetivos e metas. A partir desses elementos de entrada define os espaços de ação e a disponibilização de recursos; assim como as responsabilidades dos entes governamentais. O planejamento consistente contém igualmente processos de participação e de aperfeiçoamento de sua própria gestão (Schönwandt e Jung, 2006).

De uma maneira geral, o planejamento territorial aborda os seguintes aspectos (Rückert, 2003):

- centralidades e eixos;
- usos do solo;
- infraestruturas e serviços públicos (inclusive habitação);
- promoção do desenvolvimento econômico;
- promoção social;
- preservação ambiental;
- projetos específicos de urbanização;
- competências institucionais e processo de participação.

Ao longo das últimas décadas, o planejamento vem se submetendo, contudo, a *transformações*. O planejamento enquanto instrumento impositivo de padrões de uso do solo e da localização de investimentos em infraestrutura vem perdendo sua utilidade diante uma realidade dinâmica, que requer impulsos constantes para o desenvolvimento.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Essa mudança está, de certa forma, vinculada a uma rejeição de intervenções do Estado na decisão de empresas, inclusive quanto à sua localização, e também à reação de poderes locais a normas estabelecidas por autoridades centrais. Há de se levar igualmente em consideração a relativa instabilidade das decisões locacionais das empresas, que não se sujeitam a determinações rígidas do Poder Público local, mas obedecem, isso sim, a lógicas de um capital cada vez mais globalizado. No lugar do ordenamento fixo, o planejamento e a política territorial operam cada vez mais com formas flexíveis e cooperativas de apoio ao desenvolvimento local (Allmendiger e Haughton, 2009; Waterhout *et al.*, 2009)¹.

Tal abordagem mais proativa vem dando origem a novos métodos e novas técnicas, complementando os quadros de referência (por exemplo, o marco lógico) e as modelagens tradicionais. Uma ênfase é dada, já na fase do diagnóstico, ao reconhecimento e ao envolvimento de *atores relevantes*, mediante o uso de ferramentas de análise de atores. Conceitos como aglomerações produtivas e *clusters* são introduzidos para definir o foco econômico. Além disso, inovações no campo constitucional e administrativos levam à criação de organismos participativos e de descentralização administrativa; e ao aprofundamento das relações entre o setor público e o privado (Azócar *et al.*, 2005; Schönwandt e Jung, 2006; Seeger e Päckle, 2008).

A partir desse processo dinâmico, estabelecem-se as *centralidades a serem promovidas*, assim como: a) *elementos estratégicos configuradores do território* (infraestruturas); b) procedimentos relativos ao *empreendedorismo econômico* e ao *desenvolvimento social*; e c) diretrizes para a *proteção da natureza*. Todas essas inovações requerem, contudo, a formação de recursos humanos capazes de lidar com o caráter eminentemente político e sobretudo flexível do planejamento contemporâneo (*ibid.*).

Do planejamento à programação territorial e a políticas territorializadas

O moderno planejamento territorial, mais abrangente, é via de regra complementado (se não substituído) por outros instrumentos que visam lhe fornecer maior operacionalidade. Os *programas territoriais* constituem, nesse contexto, um procedimento de empacotar territorialmente investimentos e ações políticas gerais do Poder Público, lhes fornecendo maior eficiência por meio do aproveitamento de economias regionais (Winters e Rubio, 2010).

A construção desses programas parte de metas concretas em termos de desenvolvimento social (combate à pobreza) e/ou de promoção econômica de setores-chaves selecionados ou múltiplos, procurando produzir economias de aglomeração e induzir subsequente

1. Evidentemente, o estabelecimento de padrões de uso do solo, portanto da noção de Ordenamento Territorial (Sánchez, 2008) ainda se impõe sobretudo em virtude das necessidades de proteção do patrimônio natural e de compatibilizar mutuamente usos do solo. Um exemplo de legislação nacional de planejamento territorial fundamentado na prática tradicional de ordenamento territorial pode ser visto em República da Letônia (s.d.)

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

investimento privado. Um pacote de projetos prioritários é então beneficiado por fontes financeiras privilegiadas, priorização essa que é estabelecida por mecanismos institucionais de participação e de administração pública descentralizada. Quanto à promoção do setor privado, programas de competitividade e de provisão privatizada de serviços públicos são via de regra incluídas como componentes para garantir o equilíbrio fiscal do programa e promover a iniciativa privada; igualmente são criados espaços inovadores para o mercado financeiro (*ibid.*).

Evidentemente, tais inovações colocam desafios enormes para as práticas correntes da Administração Pública, que são ainda essencialmente setorializadas. Além disso, dificuldades emergem quando os poderes locais não possuem capacidade financeira e nem legal para a determinação de investimentos e ações estruturantes (infraestruturas, políticas sociais), tornando-se dependentes de orientações do governo central, o que mina sua autonomia. Decorrem daí conflitos de competências, mas também entre as metas estratégicas de médio e longo prazo, de um lado, e, de outro, os interesses imediatos do setor privado, que participa ativamente na tomada de decisão (*ibid.*).

Um pouco menos contingentes em termos de definição de estruturas espaciais são as *políticas públicas territorializadas*, que igualmente partem de uma visão de construção do território, estabelecida no planejamento geral. A característica diferencial desse tipo de política pública é a construção de um quadro de apoio a iniciativas que se encaixem em uma estratégia. Não se trata, portanto, de empacotar um conjunto de ações e investimentos concretos, como no caso do programa territorial, e sim de prover um “balcão de atendimento” de projetos propostos de baixo para cima, mas inspirados a partir de uma estratégia de desenvolvimento acordada. Esse tipo de política parte igualmente da construção de identidades culturais e da articulação de atores e de suas iniciativas. Por meio de instituições inovadoras, descentralizadas e participativas, estabelece-se uma agenda comum de prioridades, envolvendo o setor público, o setor privado e entidades da sociedade, visando: a) a promoção da produção local a partir dos potenciais reconhecidos e das oportunidades econômicas; b) o desenvolvimento das capacidades de gestão dos poderes locais; c) o desenvolvimento geral do capital social e gerencial; d) o desenvolvimento da infraestrutura; e) a capacitação e a gestão do conhecimento. Tal agenda de prioridades dá origem a fundos especiais de financiamento, para projetos que a essa se adequem (Bravo *et al.*, 2012; Azócar *et al.*, 2005).

Entretanto, dada a urgência de investimentos estruturantes para consolidar configurações territoriais pretendidas, outro tipo de planejamento territorializado é aplicado, que são *planos territorializados de investimentos em infraestrutura*. Diferentemente dos programas territoriais acima discutidos, esses planos têm por foco exclusivo investimentos nos setores de transporte, energia e telecomunicações, irrigação e saneamento. Novamente parte-se aqui de uma visão do desenvolvimento de territórios recortados e de um desenho similar ao elaborado nos programas territoriais, onde se destacam a rede hierarquizada de polaridades;

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

os eixos de articulação entre essas; bacias refletindo potencialidades econômicas; e áreas de promoção social e proteção ambiental. A partir desse desenho, definem-se carteiras territoriais de projetos prioritários de infraestrutura. A concepção e a execução desses planos passam igualmente pela criação de instituições de participação e descentralização; alianças entre o setor privado, órgãos do governo central, regionais e locais, assim como organismos da sociedade civil; e pela disponibilização de fundos especiais. A execução pode ser igualmente atribuída a empresas privadas, em um contexto de política de promoção de parcerias e de concessões, ou por entidades cooperativas da população local (Bravo *et al.*, 2012; The World Bank, 2013; Cardiff University, 2013, República Argentina, 2008).

Inovações institucionais e fundos de financiamento como complementos fundamentais de planos, programas e políticas territorializadas

A prática de programas e políticas territorializadas vem dando origem a diversas formas de organização e de instituições participativas, mas também de descentralização da Administração Pública. Algumas mantêm o caráter de *conselho* (deliberativo ou consultivo), outras já adquirem caráter de verdadeiras autarquias, sobretudo quando está em jogo a gestão de serviços públicos em âmbito regional, que requer a cooperação entre prestadores locais.

Nos Conselhos, que têm por tarefa deliberações de cunho estratégico, a participação de entidades da sociedade e do setor privado se junta à dos organismos nacionais, regionais e locais. Dada a complexidade dos temas que precisam ser abordados no desenvolvimento territorial, esses conselhos possuem via de regra grupos de trabalho ou comissões que tratam assuntos específicos (Azócar *et al.* 2005; Bravo *et al.* 2012).

Para as tarefas de cunho mais executivo, que abrangem a prestação de serviços públicos, a execução de políticas públicas ou mesmo a gestão de recursos de fundos, entidades autárquicas vêm sendo criadas, que podem possuir conselhos ou assembleias de atores regionais envolvidos (entidades públicas, do setor privado ou da sociedade em geral), mas são via de regra gerenciados por uma diretoria, eleita pela assembleia ou designada pelo nível de governo mais elevado (*Committee of the Regions, s.d.; Perschermeier, 2014*).

O quadro de instituições pode ser complementado por entidades criadas por empresas, organismos públicos e organizações da sociedade que têm por objeto a cooperação mútua em assuntos de seu interesse, como a criação de agrupamentos produtivos (*clusters*), o desenvolvimento de inovações ou outros projetos de cunho econômico, podendo ser receptores de recursos públicos (*European Union, 2011*).

Outro elemento fundamental da execução de programas e políticas territorializadas são os *fundos territoriais*, de caráter público, geralmente dirigidos por agências de desenvolvimento, que têm por finalidade o financiamento de projetos privados, de infraestrutura ou políticas

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

públicas (geralmente ligadas ao desenvolvimento social, ao desenvolvimento de setores econômicos selecionados; à proteção ambiental, ou à inovação). Os fundos podem ser alimentados por recursos orçamentários ou por contribuições para-fiscais específicas (*The Government of the United Kingdom, 2015; The Government of Canada, 2011; The European Commission, 2014a*). Entretanto, agentes do mercado financeiro podem também instituir fundos mútuos regionalizados ou setoriais para investimentos privados com foco em territórios ou setores determinados (*The World Bank, 2015; Investopedia, s.d.*).

Algumas referências internacionais

União Europeia

A tradição bem arraigada da prática de ordenamento e de planejamento territorial na Europa pode ser diretamente vivenciada por qualquer turista, ao apreciar o bom trato paisagístico dos países. De fato, pelo menos alguns países possuem até hoje uma legislação extremamente restritiva de uso do solo, abrangendo inclusive o âmbito regional, onde a construção da paisagem é fruto de detalhados planos de ordenamento territorial e até de paisagismo (*Allmendinger P, Haughton G, 2009*).

A construção estratégica de territórios é também uma preocupação da União Europeia, que visa potencializar o desenvolvimento equilibrado das diversas regiões, com reforço especial nas áreas menos desenvolvidas e fronteiriças. Embora abstenha-se de estabelecer planos comunitários de ordenamento territorial – até por motivo de respeito à soberania dos países-membros, que não repassaram para a administração comunitária a regulamentação da construção de sua paisagem e preferem preservar para si essa função –, a União Europeia desenvolveu vários instrumentos de promoção de territórios, visando a coesão econômica e social (*European Union, 2007*).

Essa política de coesão contém um conjunto de programas de apoio a projetos regionais, a serem financiados por diversos fundos administrados pelo Banco Europeu de Investimentos (*The European Commission, 2014*). Entretanto, muitos dos programas e das linhas de fomento funcionam na lógica de atendimento de balcão, e precisam ser complementados por planos territoriais mais centralizados, de âmbito comunitário. Assim sendo, o plano de Redes Transeuropeias visa dotar no território multinacional de um esqueleto infraestrutural de qualidade, para reforçar a coesão econômica, abrangendo as redes de transporte e logística, energia e comunicações (*Cardiff University, 2013*).

Além disso, a União vem introduzindo instrumentos de apoio a programas territoriais integrados (*Integrated Territorial Investment*), que consistem em pacotes territorialmente coerentes de investimentos e ações governamentais, gerenciados a partir de organismos territoriais específicos, com vistas a promover estrategicamente e de forma sinérgica o desenvolvimento de espaços regionais (*European Commission, 2014b*). Para reforçar a

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

coerência dos investimentos e das políticas, assim como o empreendedorismo em territórios regionais, a União inclui, no seu programa de apoio ao desenvolvimento territorial, o fomento à criação de consórcios públicos (Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial; ver *Committee of the Regions*, s.d.) e de cooperações interempresariais (Agrupamentos Europeus de Interesse Econômico; ver *European Union*, 2011).

Chile

O Chile vem adotando um conjunto de estratégias de desenvolvimento territorial (Bravo *et al.*, 2012; Azócar *et al.*, 2005). Além de programas territoriais, que agrupam de forma espacialmente consistente ações públicas e privadas em regiões demarcadas, em um processo de decisão participativa, o país ainda promove projetos territorialmente determinados de cooperação entre empresas, instituições públicas, municípios e organizações de produtores de base, (Programa Chile Empreende). Tais projetos são decididos em “mesas de trabalho”, instituídas para cada território ou projeto comum.

Tais iniciativas são ainda complementadas: a) por planos de melhoria de gestão de serviços públicos em territórios demarcados, onde é promovida a descentralização da sua provisão, além da respectiva modernização gerencial (*Plan de Mejoramiento de la Gestión* – PMG); b) por políticas de apoio a empreendimentos inovadores e à atração de investimentos para os territórios (*Programa Territorial Integrado* - PTI, do Ministério da Economia); c) por planos de infraestrutura rural nos territórios (*Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial* - PIRDT, patrocinado pelo Banco Mundial); e d) por programas de apoio às administrações regionais (*Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional* – SUBDERE)

Argentina

O Plano Estratégico Territorial adotado pela República Argentina (2008) visa estabelecer uma carteira de projetos prioritários de infraestrutura em âmbito nacional e de cada região, recomendados a partir de uma análise territorializada e do desenho de uma visão futura para os territórios. A análise territorializada diagnostica a rede hierarquizada de assentamentos, os sistemas de infraestruturas, a paisagem econômica, os serviços urbanos (infraestruturas urbanas e equipamentos sociais) e o quadro ambiental. Tal diagnóstico produz a construção de marcos estratégicos, à luz dos objetivos e diretrizes constantes no planejamento vigente. Modela-se então o território desejado, cujos elementos básicos são as estruturas de bacias econômicas, de polos e de corredores e fluxos, extraído-se daí os projetos estratégicos de investimento em infraestrutura.

Equador

Através da promulgação do “*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*”, o Equador não apenas instituiu um instrumento de planejamento territorial,

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

mas também de redistribuição, mais descentralizada, de competências administrativas nas políticas públicas e na prestação de serviços relevantes para o desenvolvimento territorial. Complementarmente, o Código da Produção introduziu uma política de fomento a setores selecionados, com linhas definidas de forma participativa (ibid.).

Canadá

O programa de Prestação Alternativa de Serviços (*Alternative Service Delivery – ASD*; ver Bravo *et al.*, 2012) não constitui em si um programa de política territorializada, mas pode, sim, prestar uma contribuição para estratégias de desenvolvimento territorial, na medida em que incentiva, tanto em nível nacional quanto regional, a adoção de formas diversas da inserção da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, podendo servir como instrumento de incentivo para empresas locais do ramo. Essa política é gerenciada por autarquias territoriais titulares dos serviços, que promovem alianças entre setor privado, órgãos federais e estaduais e organismos da sociedade civil, organizando para tal fim consórcios públicos interinstitucionais, que contam ainda com a participação da sociedade civil.

O planejamento e a política territorial no Brasil

O planejamento territorial seguindo os padrões descritos acima é ainda ausente no Brasil; quando muito existe a obrigação do planejamento urbano, que não se estende aos âmbitos microrregional, estadual e nacional². Entretanto, a superação de desigualdades territoriais e sociais sempre esteve presente na pauta governamental, por meio de *políticas territorializadas* (Buarque, 2012; Loureiro, 2010; Feres, 2001). Essas podem se classificar em: a) políticas de fomento territorializado (Plano de Integração Nacional – PIN; POLONORDESTE, POLOCENTRO, POLOAMAZONIA), dotadas de instituições de fomento regional (SUDENE, SUDAM, SUDECO, ZFM, que sobrevivem a vários ciclos de políticas) e de fundos específicos (Nordeste, Amazônia, Centro-Oeste); b) políticas de descentralização de prestação de serviços públicos (SUS, Educação no Campo, eletrificação rural); e c) políticas descentralizadas de desenvolvimento territorial, com processo de decisão participativo, mas limitadas a setores específicos (APL's; políticas territorializadas de apoio à agricultura familiar, promovidas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário; ver Feres, 2001).

O planejamento geral, expresso pelos planos plurianuais de investimentos, não costuma fazer referência à questão territorial (Perico, 2009; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010). Tentativas da introdução da visão territorial no *planejamento estratégico* são esporádicas, como foram os Eixos de Desenvolvimento, os Estudos da Dimensão

2. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) menciona, quando muito, os “planos nacionais, regionais, estaduais de ordenação do território” como instrumentos de planejamento, mas não prevendo sua obrigatoriedade.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Territorial do PPA e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR³, redundando, quando muito, em mais outras políticas de fomento regionalizado, contendo prioridades diferenciadas para regiões periféricas e alguns projetos estratégicos de infraestrutura (Loureiro, 2010; Vianna *et al.*, 2006; Ministério da Integração Nacional, s.d.; Ministério da Integração Nacional, 2011; Avança Brasil, 2002; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008).

Além disso, alguns *planos de infraestrutura*, notadamente no setor de transporte, possuem uma visão estratégica de integração territorial, como é o caso do Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana – IIRSA (Ministério dos Transportes, 2014; IIRSA, 2012).

Esporádicos são também *programas territoriais* que integram projetos de infraestruturas e outros relativos ao desenvolvimento econômico e social, com vistas a consolidar territórios demarcados. Na década de 1970, o projeto Transamazônica previa, além da construção da estrada, o assentamento agrícola e uma série de ações de desenvolvimento regional no Eixo, incluindo a atração de investimento privado (Colegiado Territorial Transamazônica, 2010). Mais recentemente, no contexto de uma operação consorciada urbana, a Prefeitura do Rio de Janeiro vem implantando um projeto ambicioso de reforma e de reconstrução urbana na área portuária, onde se inclui a implantação de uma rede de Veículos Leves sobre Trilhos, de um conjunto de projetos imobiliários e de espaços públicos, além de mecanismos de fomento econômico e cultural e de desenvolvimento social (Projeto Porto Maravilha; ver Prefeitura do Rio de Janeiro, CDURP, 2013).

Lições para os fins da promoção dos projetos de grande vulto

Ao passar uma vista sobre as práticas de planejamento, política e programação territoriais, reconhecendo sua importância para a dinamização econômica e a eficiência dos investimentos públicos, a presente contribuição não pode perder seu foco objetivo, que é a viabilização fiscal em tempo hábil de projetos de grande vulto, necessários para o nosso desenvolvimento. O empacotamento territorial de investimentos públicos e privados conexos aos projetos de grande vulto foi aqui proposto como uma estratégia para a viabilização fiscal desses últimos, ao se ensejar que o balanço fiscal positivo do pacote dê razão suficiente para seu beneficiamento por um regime privilegiado, onde os respectivos empenhos fiscais seriam retirados das metas fiscais.

Assim sendo, essa estratégia tem de reunir os diversos elementos estudados de políticas territoriais, a saber: a) a construção de coerência espacial dos investimentos públicos

3. Enquanto o programa dos Eixos de Desenvolvimento tentou recortar o País em eixos de exportação, listando uma série de projetos de fomento regional e de infraestruturas, o recorte definido pelos Estudos da Dimensão Territorial teve por foco uma estrutura hierarquizada de polos. Já a PNDR constitui em sua essência uma política de fomento centrada em mesorregiões, onde os projetos são estabelecidos por conselhos regionais.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

privados, a ser assegurado por um ordenamento funcional do território; b) fomentos e apoios ao empreendedorismo dos agentes econômicos mediante políticas territoriais; c) a decorrente construção de mecanismos institucionais de participação e de descentralização da tomada de decisão; d) o incentivo à cooperação interempresarial; e e) a criação de mecanismos específicos e apropriados de financiamento.

Entretanto, a apropriação das lições estudadas de estratégias territorializadas inclui o reconhecimento das limitações de seu uso corrente no nosso País, que resultam tanto do nível de urgência da recuperação da nossa capacidade de investimento em infraestruturas quanto das condições espaciais e sociais específicas do nosso território, que dificultam a simples cópia dos modelos estudados. Como atestam os autores citados (p.ex. Azócar *et al.*, 2005), o processo de construção participativa de estratégias territorializadas de fomento econômico é paulatino, requerendo médios e longos prazos para sua efetivação.

Poder-se-ia ajuntar que os procedimentos descritos requerem *uma sociedade civil com capital intelectual e social mínimo* para possuir vontade e capacidade de participar efetivamente no planejamento estratégico. Construir uma participação generalizada em territórios pouco densos (cf. Ministério da Integração Nacional, s.d.) e com grandes distâncias a serem vencidas para se fazer presente nas discussões e nos acertos (mesmo considerando os avanços tecnológicos no setor de comunicação) traz consigo o risco de retardamento das decisões estratégicas na construção dos programas territoriais. Além do mais, há de se ater que o território econômico e social nacional encontra-se ainda em fase de formação, e o dinamismo das transformações não se coaduna com processos estáticos de ordenamento espacial, muito menos com mecanismos rígidos de participação social.

Isso não pode implicar, por outro lado, no elitismo ou na centralização excessiva do processo de decisão, mas exige, sim, a busca de *processos modulados, dinâmicos e objetivos de participação*, combinando-se decisões centralizadas (*top-down*), necessárias para se garantir a configuração estratégica coerente do território e dos investimentos estruturantes, com decisões participativas (*bottom-up*) para projetos mais localizados e detalhados, assim como com a descentralização da gestão de diversos serviços públicos, de forma a assegurar a eficácia local dos programas e ações.

Um outro aspecto essencial do modelo a se construir é a criação de *mecanismos inteligentes e inovadores da inserção da iniciativa privada* nos investimentos públicos e na provisão de serviços públicos, assim como nas funções gerais de dinamização econômica, assegurando de um lado sua atratividade; de outro, sua inserção coerente nos objetivos e projetos estratégicos dos programas territoriais. Na seção seguida, esboçar-se uma proposta de mecanismo institucional que reúna os requisitos aqui listados.

Proposta de solução: a Operação Territorial Consorciada (OTC)

O nome do instituto criado inspira-se na Operação Urbana Consorciada (OUC), regida pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). De forma semelhante à OUC, o Poder Público adquire recursos para investir em infraestruturas, apropriando-se de uma arrecadação especial. Entretanto, no caso da OTC, essa arrecadação não tem como advir do condicionamento prévio de licenciamentos de investimentos privados na área de influência da infraestrutura à aquisição de títulos públicos especiais (CEPAC), como ocorre na OUC. No ambiente rural e regional, o espaço não é um bem escasso, e não faltam alternativas de investimento privado *fora* da área de aplicação de um eventual condicionamento. Essas alternativas garantirão, assim, ao *free rider* a fruição do investimento público sem se submeter à contribuição especificada. Portanto, na OTC, os recursos arrecadados são os dos orçamentos públicos, que são separados e se beneficiam do regime espacial.

Outro condicionante do novo modelo é o *papel mais ativo da iniciativa privada* na promoção dos investimentos empresariais, eis que o âmbito regional, menos denso em termos populacional, é menos propenso a questionamentos políticos e jurídicos em virtude de externalidades negativas dos projetos, tais como provocados em ambiente urbano, mais denso. Além disso, a menor densidade de capital intelectual por parte do Poder Público, especialmente nas áreas fronteiriças, requererá o uso mais intenso da inteligência do setor privado, especialmente no que tange a valorização dos potenciais econômicos regionais.

Isso posto, a Figura 1 sistematiza graficamente os elementos componentes da Operação Territorial Consorciada. A seguir será apresentada, cada um dos elementos. De início, há de se ressaltar que essa Operação, que se organiza em âmbito local ou microrregional, se submete a um *contexto de planejamento mais abrangente*, que são os grandes planos federais e estaduais, referentes aos investimentos plurianuais (PPA), à estruturação espacial (se os houver) e à política setorial relativa ao projeto de infraestrutura a promover.

Para fazer jus aos privilégios do regime especial, o órgão responsável desenvolve um *Programa de Consolidação Comercial e Fiscal* do projeto de grande vulto, que visa montar uma estratégia para assegurar balanços fiscais positivos e a atratividade de investimentos privados. Esse programa determina potenciais de operações territoriais consorciadas que poderão, conjuntamente com outras medidas e projetos, produzir o resultado requerido para o regime especial, e é submetido então ao Tesouro Nacional ou a um órgão por ele criado ou designado, com vistas a pleitear os respectivos benefícios. Aceito o programa, ele passa a se submeter à vigilância do Tesouro ou do órgão. Os recursos fiscais a serem aplicados são remetidos a um fundo especial, descrito mais adiante.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

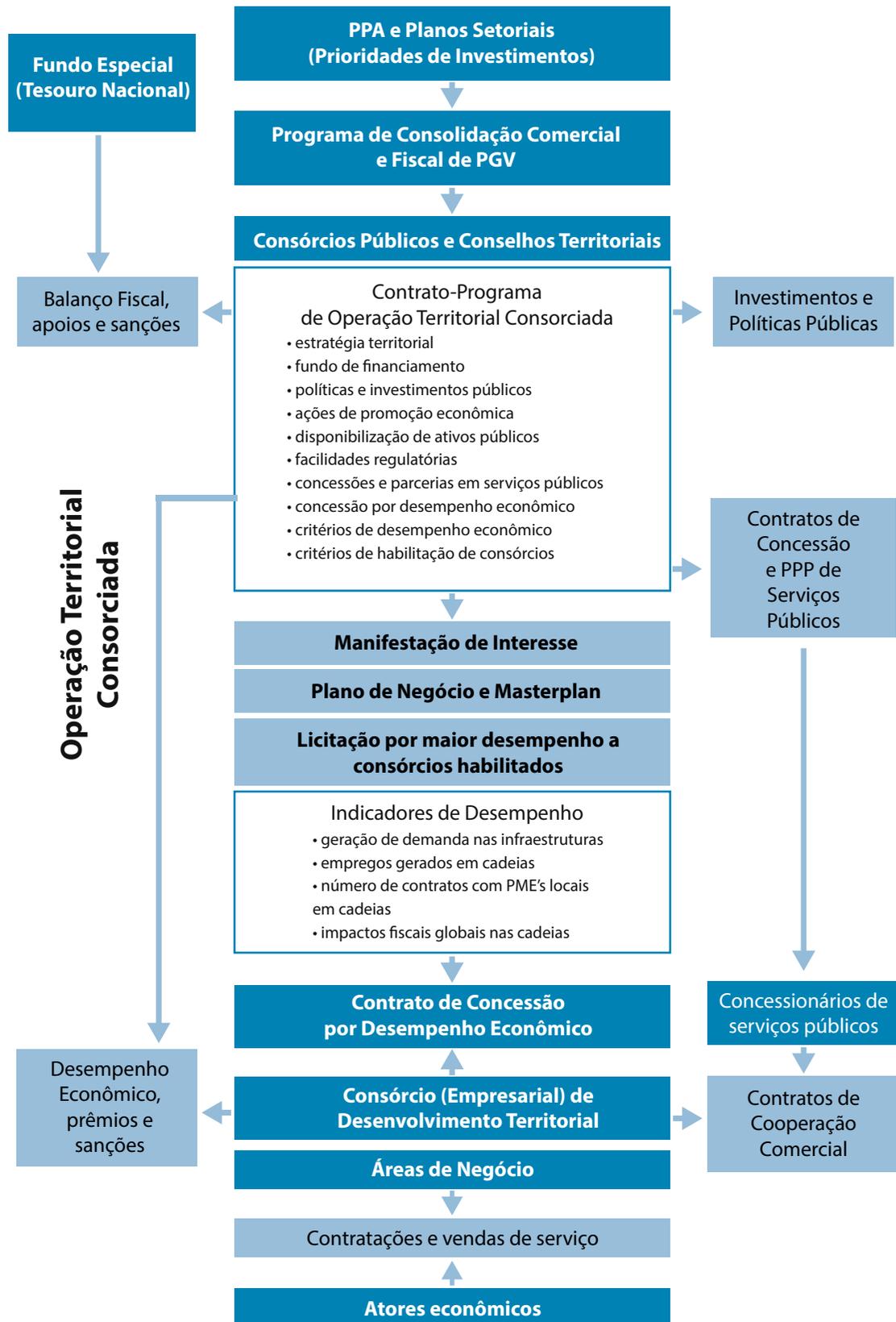
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 01 – Esquema Geral da Operação Territorial Consorciada



APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A partir do programa de consolidação, as administrações estaduais e municipais interessadas em hospedar as OTC's são mobilizadas. Seguintes elementos constituem as operações:

a) *Consórcios Públicos e Conselhos Territoriais*

A União, os estados e municípios interessados constituem um consórcio público conforme as normas constantes na Lei nº 11.107/2005, que terá por finalidade estabelecer: a) o planejamento estratégico, assim como os ativos financeiros e físicos a serem disponibilizados ao consórcio para fins de sua concessão; b) regulamentos incidentes sobre a OTC e o conjunto de políticas e investimentos públicos, assim como c) o plano e as regras dos diversos tipos de concessão (concessão de uso e de serviço público; parcerias público-privadas e concessão por desempenho). É imprescindível que o desenho e a gestão dessa operação contenham canais de participação, mediante a instituição de conselhos, pelo menos em nível consultivo. As regras da operação são então acordadas em um *contrato-programa*.

b) *Subprogramas de ações, investimentos e concessões e procedimentos de monitoramento*

Tal contrato-programa preverá o conjunto de investimentos e ações, que poderão ser executados diretamente pelos poderes públicos e o consórcio, ou indiretamente, mediante concessões e parcerias convencionais (regidas pelas Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004) e as concessões especiais (por desempenho econômico), descritas adiante. Além disso, determinará os métodos e procedimentos de monitoramento dos impactos econômicos e fiscais do programa, que serão informados e monitorados pelo Tesouro Nacional, pelo órgão designado e pelo administrador do Fundo. O resultado econômico e fiscal passa a constituir um compromisso da operação, cujo não atendimento pode ensejar sanções ou ajustes do Fundo (intervenção, exclusão ou adicionamento de medidas complementares para assegurar o balanço acertado).

c) *Subprograma de concessão por desempenho econômico*

A Operação Territorial Consorciada tem por traço distintivo um novo tipo de contratação com o setor privado, que é a concessão de ativos públicos por desempenho econômico a consórcios de desenvolvimento territorial. Ambas inovações institucionais são objetos de consideração à parte na seção subsequente. Restringindo-se, aqui, à descrição do processo, um dos produtos do contrato-programa é a *matriz de responsabilidade*, onde os poderes públicos consorciados assumem, perante a sociedade e o mercado, as iniciativas de apoio à operação (investimentos públicos, políticas públicas, etc.) que a tornarão atrativa. Essa matriz pode ser eventualmente ajustada frente a sugestões e demandas dos atores do mercado, externadas em *roadshows* ou outros fóruns (por exemplo, livros brancos, audiências públicas etc.).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Uma vez aceita pelo mercado, passa-se ao detalhamento dos estudos, dos editais e dos contratos, contratados por meio de *manifestação de interesse* (Decreto nº 8.428/2015). Os interessados desenvolverão os estudos de mercado, detalharão o plano de negócios e seu plano diretor (*Masterplan*), atestando e aperfeiçoando sua viabilidade; assim como as minutas de contrato e edital. Cada proposta conterà os respectivos desempenhos econômicos e fiscais esperados, e o conjunto delas será submetido a concurso para a seleção daquela que prevalecerá na licitação da concessão por desempenho econômico. De uma maneira geral, o desempenho econômico conterà metas de empregos gerados nas cadeias econômicas acionadas pelo consórcio (ver adiante), assim como o número de contratos a empresas locais, de preferência de pequeno e médio porte; metas de geração de mercado para o projeto de grande vulto (fluxos, número de usuários); e o resultado fiscal líquido ao longo das cadeias econômicas acionadas, necessário para garantir a sustentabilidade fiscal do conjunto dos empenhos realizados pelos poderes públicos consorciados.

d) *Consórcio de Desenvolvimento Territorial*

O consórcio de desenvolvimento territorial haverá de ser uma sociedade de propósito específico, destinada ao usufruto de ativos reais e financeiros disponibilizados pelo Poder Público consorciado, em troca da produção de um resultado econômico global (*desempenho econômico*). Portanto, não se exige dele a realização de investimentos, prestações de serviço e ações especificados, tal como ocorrem nas concessões e parcerias convencionais. Dispondo, portanto, livremente dos ativos em um posicionamento (locacional, comercial ou outro) vantajoso, deverá usar sua expertise empresarial para determinar e realizar investimentos; promover contratos comerciais ao longo de cadeias produtivas regionais; contratar diretamente serviços e investimentos; vender serviços; vender ou alugar/arrendar espaços. O resultado dessa mobilização econômica deverá contribuir para o atingimento das metas contratuais de desempenho e para a lucratividade do negócio consorciado.

Com vistas a direcionar os resultados econômicos pretendidos na Operação, sem interferir *diretamente* na especificação dos investimentos e ações do consórcio, o edital poderá todavia, incluir regras de habilitação que desenhem o perfil de consórcio e do respectivo negócio, determinando a inclusão de empresas com experiência comprovada em áreas de negócio que o consórcio deseja ver promovidas (por exemplo, turismo).

Para a consecução da meta de consolidação comercial e fiscal específica do projeto de grande vulto mediante geração de demanda mínima, o consórcio de desenvolvimento territorial poderá celebrar *contratos de cooperação comercial* com concessionários das infraestruturas (de grande vulto). Essa contratação pode se estender a demais concessionários e parceiros do Poder Público, para garantir as restantes metas de desempenho.

O alcance das metas será permanentemente auditado pelo consórcio público, que poderá incluir no contrato prêmios para situações em que esse alcance supere consideravelmente

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

os valores estabelecidos. Em direção inversa, o consórcio poderá penalizar o concessionário mediante multas, ou até caducar o contrato; mas deverá também e preferencialmente envidar esforços para superar as dificuldades no atingimento das metas, promovendo em geral um ambiente de confiança e cooperação com o concessionário.

e) *Fundo especial*

No que tange o braço de financiamento, recomenda-se que os recursos orçamentários reservados para os programas e os projetos que tiverem sido reconhecidos pelo Tesouro Nacional como habilitados para se beneficiarem do regime especial, integrem um fundo específico, com vistas à sua gestão eficiente. O Fundo, de natureza privada, terá por finalidade administrar os recursos previstos, recebendo-os e liberando-os conforme o cronograma de orçamento dos programas/projetos submetido ao Tesouro Nacional e aprovado pelo mesmo, recursos esses que serão transformados em cotas. As diversas regras de funcionamento, assim como os órgãos internos do Fundo e as respectivas competências (Administração, Assembleia dos Cotistas, Conselhos Consultivos) serão definidas em estatuto e regulamento próprios, cabendo aos cotistas (os poderes públicos que direcionarão recursos orçamentários para o Fundo) aprovar e acompanhar a aplicação e a administração dos recursos. Essa administração será otimizada por uma política de investimentos do Fundo, visando a valorização das cotas por meio de carteiras dos ativos financeiros, buscando a manutenção da rentabilidade, segurança e liquidez.

Concessões por Desempenho e Consórcios de Desenvolvimento Territorial como elementos-chaves inovadores de uma Parceria Público-Privada de segunda geração

Caracterização jurídica da concessão por desempenho econômico

A instituição da concessão por desempenho econômico tem por fundamentos:

- a) Trata-se de uma *concessão de direito real de uso de domínio público* para fins específicos de urbanização, industrialização e edificação, em conformidade com as determinações estabelecidas no Contrato-Programa de Operação Territorial Consorciada (ver acima) e com os preceitos do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967. Os domínios públicos abrangidos serão bens públicos de uso especial e dominicais, tais como definidos no art. 99 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).
- b) O direito real de uso conferido ao concessionário tem por motivação *interesses públicos* diversos. Em primeiro lugar, trata-se de promover o crescimento, promoção essa que vem levando o Poder Público assumir diversas novas funções de apoio ao

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

empreendedorismo (OECD, 2004)⁴. Em segundo lugar, trata-se de tomar medidas em favor ao desenvolvimento social e à preservação ambiental e patrimonial, missões essas já impostas pela Constituição Federal (objetivos fundamentais, prescritos no art. 3º; competências da União, dos estados e municípios, no art. 23). Em terceiro lugar, é contemplado o interesse da Administração Pública de garantir o equilíbrio fiscal dos empenhos públicos (interesse esse que também é coletivo, e que afeta a estabilidade econômica).

- c) Decorre daí a concessão de desempenho econômico estatuir *metas* de: a) geração de tráfego, vinculada ao objetivo primordial de viabilizar economicamente infraestruturas de grande porte e de efeito estruturante (consoante os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional e de reduzir disparidades regionais, CF, art. 3º, II e III); b) de gerar empregos e induzir contratos comerciais com empreendimentos da região (consoante os objetivos constitucionais da erradicação da pobreza e da promoção do bem de todos; CF, art.; 3º, III e IV); e c) de garantir a sustentabilidade fiscal com as despesas públicas produzidas no contexto do programa (consoante o pressuposto da responsabilidade fiscal; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. art. 1º, §1º). Essas metas podem ser complementadas por outras relativas à preservação ambiental e do patrimônio natural e cultural.
- d) Com vistas a incentivar não apenas o alcance das metas mas também sua superação substancial, o contrato poderá prever o pagamento de *contraprestações* pelo consórcio público ao concessionário, dos gêneros previstos pelo art. 6º da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004), no caso das metas de geração de emprego, da promoção de contratos e da preservação do patrimônio natural e cultural serem significativamente superadas, desde que as metas de sustentabilidade fiscal sejam cumpridas.
- e) Outro empréstimo da Lei das PPP é a instituição da *sociedade de propósito específico* (art. 9º). Sua contratação dar-se-á mediante *licitação na modalidade de concorrência* (Lei nº 8666/1993, art.22), sendo, todavia, o *critério de seleção*, o maior valor de meta de desempenho econômico, traduzindo de forma inovadora a vantagem da Administração enquanto destino do processo licitatório (Lei nº 8.666/1993, art. 3º). Outro aspecto inovador é o *critério qualificação técnica* (Lei nº 8.666/1993, art.27, II), onde o Poder Público determinará a *composição da sociedade de propósito específico* em função das características e do conteúdo da operação territorial consorciada, portanto das decorrentes necessidades de habilitação nos negócios a serem promovidos. A estratégia da habilitação, ponto fulcral da operação e da concessão por desempenho econômico, é apresentada a seguir.

4. Ao mesmo tempo, tal política de apoio ao crescimento tem de se coadunar com a já tradicional função de garantir a estabilidade macroeconômica (Stiglitz e Rosengard, 2015)

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Em resumo, a concessão por desempenho econômico é uma *nova espécie* de concessão de direito real de uso, instituto esse já existente no Direito nacional, mas que introduz, por via de lei ordinária, inovações como as metas de desempenho econômico; a possibilidade de contraprestações adicionais por parte do Poder Público; a contratação de sociedade de propósito específico; além da habilitação rigorosa, visando ajustar objetivamente a composição da sociedade para a missão específica de cada operação. Portanto, navega nas águas de institutos já presentes em diversos diplomas da legislação nacional, os combinando e introduzindo normas inovadoras, mas firmemente alicerçadas nos princípios da Constituição e da legislação vigente.

O Consórcio de Desenvolvimento Territorial

Mediante a introdução dos dois institutos inovadores, o da concessão por desempenho econômico e o do consórcio de desenvolvimento territorial, a operação territorial consorciada visa, de um lado, consolidar a promoção econômica como missão proeminente do Poder Público, mas ao mesmo tempo *devolvê-la* ao setor privado, sem, todavia, que o primeiro dela se omita.

Essa assunção afirmativa e essa devolução ao setor que, por sua natureza, tem maior competência de execução, são ao mesmo tempo acompanhadas por um esforço de *reorganização da iniciativa privada*, ao fazer aglutinar em torno de um projeto e em um território determinado, um conjunto de negócios que são correntemente realizados de forma fragmentada, com possíveis perdas de sinergia. Assim sendo, os institutos aqui introduzidos visam amadurecer sistemas produtivos territorializados, que deverão impulsionar de forma mais eficiente os investimentos públicos e privados e o decorrente desenvolvimento regional. Assim sendo, prestam-se a servir de instrumentos de uma *política mesoeconômica*, complementando os instrumentos macroeconômicos e microeconômicos (regulação, incentivos, apoios financeiros etc.) da ação do Estado.

As inovações aqui introduzidas dão sequência à Reforma do Estado, que ensejou, em larga escala, privatizações, concessões, parcerias público-privadas e outras formas de cooperação entre o setor público e privado. Entretanto, há de se reconhecer que essas formas de cooperação, mesmo que tenham ainda muito espaço para contribuir para a modernização da economia, apresentam limitações quando se tratar da incontornável aceleração dos investimentos em projetos estruturantes, tão necessária para se recuperarem os atrasos ao longo das décadas de estagnação e reestruturação. A contratação da realização de investimentos em objetos determinados à iniciativa privada é, pois condicionada a resultados financeiros exigentes (rentabilidade, gestão de riscos etc.), que dificultam seu uso generalizado para projetos mais ambiciosos. Assim sendo, os dois institutos aqui apresentados merecem ser considerados como elementos constituintes de uma *parceria de segunda geração*.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Passando ao detalhamento do consórcio de desenvolvimento territorial, sua estruturação partiria da integração, sob comando de uma holding, de um conjunto coerente de negócios orientados para o cumprimento das metas de desempenho, e que se alimentaria mutuamente. Assim agindo, produz-se de forma planejada uma economia de conglomeração, aglomeradora de valor, que será também fonte de lucratividade do consórcio. Para a sociedade, essa estratégia de agregação produzirá, com muito mais efetividade, os impactos diretos, indiretos e induzidos na região, além de gerar demanda para o projeto de grande vulto.

Para ilustrar mais concretamente essa proposta, tome-se o exemplo de uma linha ferroviária: consórcios instalados nas plataformas logísticas deverão, a partir dessas, ativar os potenciais econômicos locais, promovendo investimentos, o aumento da competitividade e a agregação de valor; e garantir a colocação da produção regional promovida no mercado nacional e global. Nesse caso, o consórcio terá por missão fornecer diretamente ou providenciar serviços de conveniência (financiamento, consultorias, serviços legais etc.) e espaços físicos não apenas para os empreendimentos promovidos, mas também para prestadores de serviço. Além disso, gerará carga para a ferrovia, providenciando serviços de logística dirigidos.

Essa missão seria o germe de sua estrutura interna, constituída por uma *holding* e áreas de negócios independentes, mas funcionalmente correlacionadas. A estratégia interna do consórcio determinaria quais serviços deverão ser vendidos diretamente, e quais seriam prestadas por empresas terceiras (contratadas ou atraídas em função de interesse comercial próprio). Cada área buscará a estratégia mais apropriada para a realização de seus negócios próprios (não necessariamente os clientes terão de ser os mesmos). A coordenação pela *holding* assegurará, por sua vez, que o conjunto dos negócios cumpra as metas contratuais. Ressalte-se, nesse conjunto, a importância do negócio imobiliário, que deverá não apenas prover infraestruturas para a logística, a produção, assim como espaços para escritórios, mas também moradias e serviços urbanos (núcleos urbanos de qualidade), podendo chegar à construção de cidades.

No caso da ferrovia, a Figura 2 abaixo lista os setores de negócio de um consórcio visando a consolidação econômica dos novos troncos, especialmente em áreas economicamente periféricas.

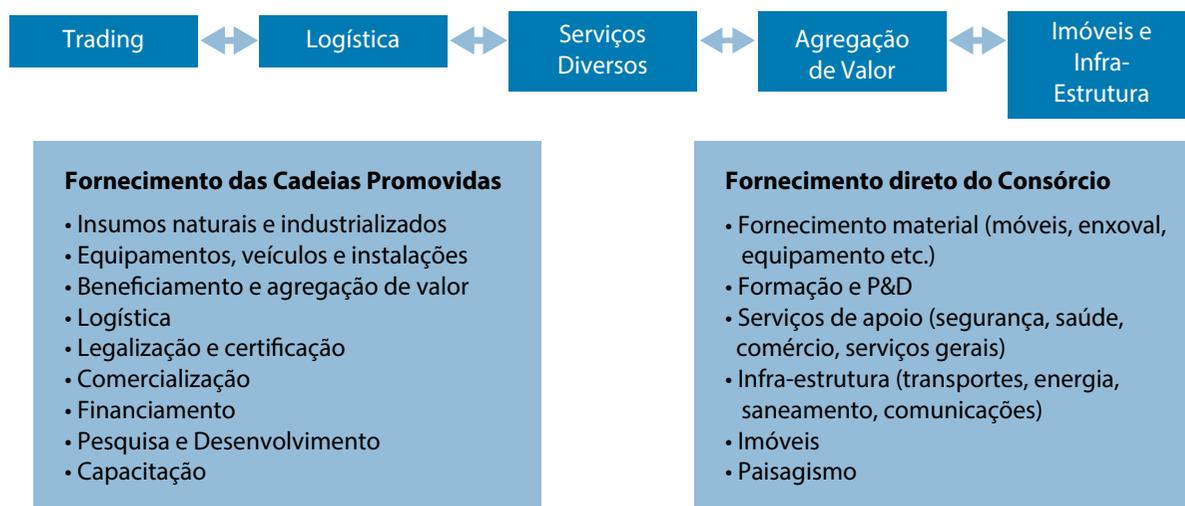
Figura 2 – Áreas de negócio de um consórcio de desenvolvimento territorial com vistas a consolidar economicamente uma ferrovia.



Quanto à viabilidade do cumprimento das metas, a Figura 3 mostra a cadeia de negócios que um consórcio de desenvolvimento territorial poderá ativar e explorar direta ou indiretamente, cadeias essas que não tangem apenas as atividades econômicas promovidas, mas também o próprio fornecimento do cluster implantado pelo consórcio.

A Figura 4 apresenta o processo de mensuração das metas de desempenho do conjunto dos projetos do consórcio, onde os impactos econômicos, mensuráveis em empregos, contratos e fluxos são adicionados para se verificar a obtenção das metas de desempenho econômicas (não fiscais) e fiscal. Esse resultado é somado às iniciativas públicas independentes para se obter o balanço fiscal do programa.

Figura 3 – Cadeias de suprimento mobilizáveis pelo Consórcio de Desenvolvimento Territorial



O modelo de negócio mais concreto do consórcio haverá de ser detalhado em artigo próprio, inclusive quanto a um modelo de financiamento no mercado de capitais. Em princípio, o consórcio terá por receitas as rendas da exploração dos negócios, que é feita em condições locacionalmente vantajosas; além de contraprestações eventuais por superação de metas de desempenho.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

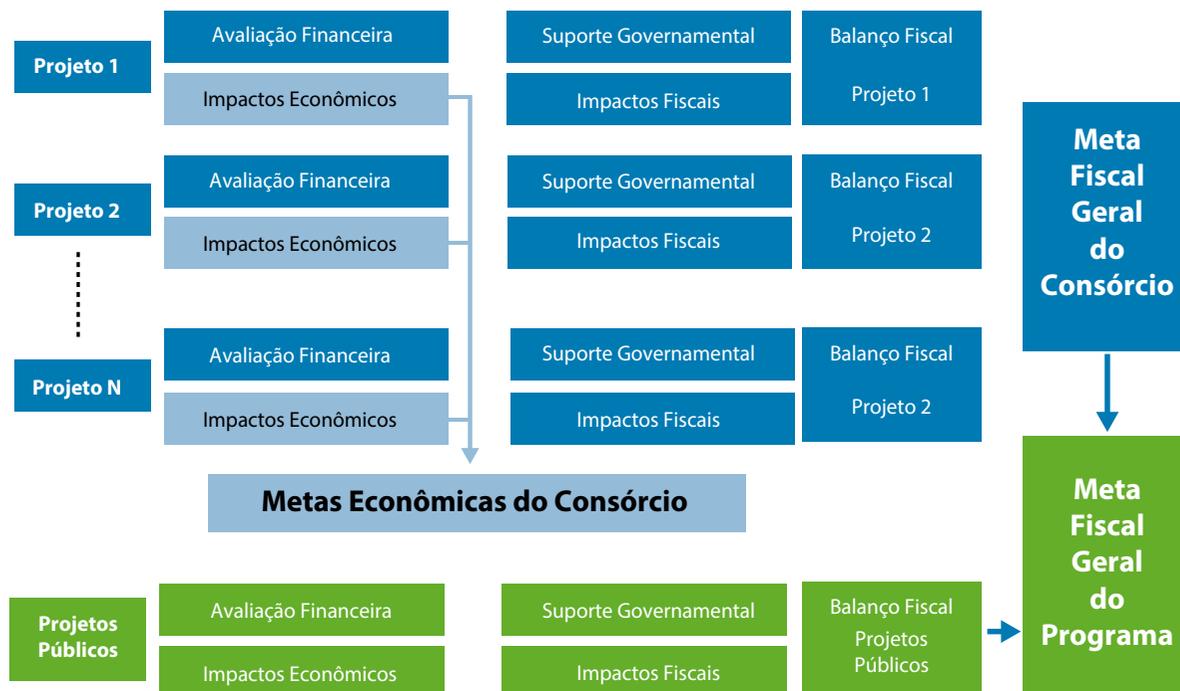
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 4 – Mensuração das metas



À guisa de uma conclusão: elementos para uma Lei de Promoção de Projetos de Grande Vulto

No presente artigo, foi dada continuidade aos esforços para uma reforma legal que deve permitir a retomada dos investimentos em projetos de grande vulto, de efeitos estruturantes para a economia e a geografia econômica do País, sem sacrifício da sustentabilidade fiscal. Os primeiros elementos dessa lei foram elaborados em artigo precedente, listado na nota-de-rodapé nº 1, onde se prescreveu:

- a) a obrigatoriedade da demonstração os impactos econômicos e fiscais diretos, indiretos e induzidos para todos os projetos classificados como de grande vulto;
- b) os procedimentos de cálculo e aferição das condições de solvência, liquidez e robustez dos projetos de grande vulto; e
- c) o regime especial que beneficiará os projetos de grande vulto que consigam demonstrar e assegurar, ao longo de sua vida, condições de solvência, liquidez e robustez, conforme atestado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Esse regime retiraria os recursos alocados aos projetos de grande vulto das medidas de recondução da dívida, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, muitos projetos de grande vulto, especialmente os localizados em fronteiras de crescimento poderão não conseguir comprovar as metas de solvência, liquidez e robustez,

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

na medida em que se situem em áreas onde a demanda ainda não estiver consolidada. Dada a sua relevância para a estratégia de desenvolvimento nacional e territorial, abriu-se a possibilidade que esses fossem integrados a outros projetos agregadores de valor, de forma que o conjunto desses com o projeto de grande vulto inicial pudesse se beneficiar do regime especial, desde que satisfeitas, em bloco, as condições referidas.

O presente artigo teve como objeto a construção desse conjunto, denominado *programa territorial*. Inicialmente, estudaram-se as relações complexas entre esse tipo de programa, o planejamento estratégico governamental, os planos e as políticas territoriais; assim como os elementos constituintes necessários para sua construção. Essa análise levou a uma listagem de providências e elementos que deveriam ser considerados nessa construção.

Resultou daí um complexo articulado de inovações organizacionais, institucionais e contratuais, denominado de *programa de consolidação econômica de projetos de grande vulto*. Essa espécie de programa territorial partiria dos planos e projetos já constantes do planejamento estratégico governamental vigente e, tendo por referência um projeto de grande vulto selecionado desse planejamento mais geral, seria executado por meio de subprogramas locais, denominados de *operações territoriais consorciadas* (OTC).

Essas foram inspiradas nas operações consorciadas urbanas instituídas pelo Estatuto da Cidade, mas se diferenciando substancialmente na sua estrutura: na OTC, um consórcio público local definiria o planejamento territorial e os projetos de investimentos, assim como os recursos e ativos (bens públicos) a serem disponibilizados à operação. Todavia, a inserção de iniciativa privada não dar-se-ia pela venda de certificados, e sim por meio de um contrato inovador, pela *concessão por desempenho econômico*. Por força desse, o setor privado teria à sua disposição ativos públicos localizados em situação vantajosas, graças a investimentos, ações e outros compromissos por parte do Poder Público consorciado. Em troca, haveria de envidar esforços não para a realização de um investimento prescrito e sim para a mobilização econômica de toda a região; essa mobilização teria por resultado não apenas a recuperação fiscal dos investimentos públicos, mas também a geração de demanda para a infraestrutura objeto do projeto de grande vulto (*desempenho econômico*).

Para adquirir a capacidade de cumprir uma missão tão complexa, o parceiro privado iria constituir um consórcio (*consórcio de desenvolvimento territorial*, sob forma de uma sociedade de propósito específico), que reuniria empresas com experiência em diversos negócios e funções, com vistas a levar a cabo o alcance das metas contratuais de desempenho econômico. O próprio edital da concorrência especificaria a composição necessária para o cumprimento da missão, de acordo com o objeto específico do programa de consolidação e da OTC. Enquanto que o descumprimento das metas ensejaria penalidades para o contratado, sua superação substancial pode ser remunerada por uma contraprestação por parte do consórcio, a título de prêmio.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Na medida em que as diversas operações territoriais componentes do programa de consolidação econômica do projeto de grande vulto cumpram suas metas, e que o programa comprove, período por período, sua auto sustentabilidade fiscal, os recursos orçamentários das Administrações Públicas participantes seriam inseridos no regime especial e seriam geridos por um *Fundo Especial*, sob supervisão do Tesouro Nacional.

O artigo ainda avança o processo de avaliação das metas por parte do consórcio de desenvolvimento territorial, das operações territoriais consorciadas e do programa de consolidação; assim como a estruturação interna de um consórcio de desenvolvimento territorial (áreas de negócio, estratégia operacional e receitas). O detalhamento do modelo de negócio do concessionário, assim como sua estratégia de financiamento serão objeto de estudos subsequentes.

Conclusivamente, o projeto de lei que instituirá a promoção dos projetos de grande vulto deverá incluir, além dos dispositivos listados no início dessa seção, os seguintes institutos jurídicos adicionais:

- a) o programa de consolidação econômica e fiscal de projetos de grande vulto e as regras de integração ao planejamento governamental superveniente (PPA, planos setoriais, programas e políticas públicas etc.);
- b) a Operação Territorial Consorciada, contendo:
 - a formação de consórcio público, seu funcionamento e sua estruturação interna (incluindo instâncias participativas);
 - o contrato-programa e seu conteúdo mínimo (ver Figura 1);
 - o processo de licitação, incluso a manifestação de interesse, os critérios de habilitação e as metas de desempenho econômico (incl. a regra de sua verificação);
 - a contraprestação pecuniária a título de prêmio de desempenho e, ao inverso, as penalidades pelo não cumprimento das metas e subsequentes medidas de ajuste; e
 - a sociedade de propósito específico (consórcio de desenvolvimento territorial), sua estruturação e suas funções; os privilégios fiscais, administrativos e outros a serem usufruídos; assim como os bens e funções públicas a serem outorgados.
 - o Fundo Especial, contendo:
 - a estruturação e sua subordinação ao Tesouro Nacional;
 - o processo de avaliação da sustentabilidade fiscal de programas de consolidação;
 - a recepção e a administração dos fundos, inclusive seu uso para os investimentos públicos programados; e
 - as medidas de penalização e ajuste para o caso do não cumprimento das metas fiscais.

Referências Bibliográficas

ALLMENDINGER P, HAUGHTON G, 2009, "Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames. Gateway" *Environment and Planning A* 41(3) 617 – 633

AVANÇA BRASIL (2002): Eixos Nacional de Desenvolvimento. Documento Web (baixado em 20 de abril de 2015): http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/fr_eixos.htm

AZÓCAR, CARLOS CALDERÓN; NAVARRO, GERARDO ZÚÑIGA; ALCAYAGA, SANDRA HERRERA (2005): Guía Metodológica de Desarrollo Territorial. Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Chile Empreende. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/413>

BRAVO, ISMAEL TOLOZA; DELGADO, CORNELLO; CHEBAB, CAROL; CUSTODE, LUIS VERDESOTO; DEMONUS, WOLFGANG (2012): *Enfoque territorial modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico: Aportes desde Chile, Canadá y Ecuador*. Quito: CONGOPE. Documento Web (Baixado em 22 de março de 2015): http://www.ider.cl/wp_ider/download/LibroEnfoque%20Territorial.pdf

BUARQUE, Sérgio (2012): *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Documento Web (baixado em 10 de abril de 2015): <http://www.iicabr.iica.org.br/publicacoes/reflexoes-e-proposicoes-de-politicas-publicas-de-desenvolvimento-territorial-serie-drs-volume-15/>

CARDIFF UNIVERSITY (2013): Information Guide Trans-European Networks. European Sources Online. Cardiff: Cardiff University. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): <http://www.cardiff.ac.uk/insrv/resources/edc/Trans-European%20Networks.pdf>

COLEGIADO TERRITORIAL TRANSAMAZÔNICA (2010): Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania Transamazônica Estado do Pará. Altamira: FVPP Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio095.pdf

COMMITTEE OF THE REGIONS (s.d.): The European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC. Documento Web (baixado em 8 de abril de 2015): <https://portal.cor.europa.eu/egtc/discovertheegtc/Pages/welcome.aspx>

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2008): *Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*. Nova Iorque e Genebra: United Nation. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf

EUROPEAN UNION (2007): *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

EUROPEAN UNION (2011): *European Economic Interest Grouping (EEIG)*. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/company_law/l26015_en.htm

FERES, Flávia Lúcia Chein (2001): *Planejamento Governamental e Política Regional: O Brasil Frente ao Novo Paradigma*. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. São Paulo: FGV; DocumentoWeb (baixado em 22 de março de 2015): <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5291/1200100942.pdf?sequence=1>

IIRSA (2012): *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*; Documento Web (Baixado em 22 de março de 2015): www.iirsa.org

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2010): *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro*. Vol. 1. Brasília: IPEA Documento Web (baixado em 10 de abril de 2015): http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6470

INVESTOPEDIA (s.d.): *Regional Funds*. Documento Web (baixado em 8 de abril de 2015): <http://www.investopedia.com/terms/r/regionalfund.asp>

LOUREIRO, Bernardo Pacheco (2010): *O Plano de Integração Nacional de 1970 e as rodovias na Amazônia: o caso da região amazônica na política de integração do território Nacional*. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/6t-alun/2010/m10/10-loureiro.pdf

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (s.d): *Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo*. Brasília: Ministério da Integração Nacional e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2001): *PNDR – Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): <http://www.iicabr.iica.org.br/publicacoes/pndr-avaliacao-da-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/>

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (2008): *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*. Volume i- Sumário Executivo. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Documento Web (baixado em 3 de março de 2010): <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (2014): *PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes*. Documento Web (baixado em 10 de abril de 2015): <http://www.transportes.gov.br/conteudo/56-acoes-e-programas/2814-pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

OECD (2004): Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy. Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation Executive. Summary of the Background Reports. Second OECD Conference of Ministers responsible for Small and Medium-sized Enterprises (SMEs). Paris: OCDE. Documento Web (baixado em 10 de abril de 2015): <http://www.oecd.org/cfe/smes/31919590.pdf>

PERICO, Rafael Echeverri. (2009): *Identidade e Território no Brasil*. Brasília: IICA. Documento Web (baixado em 10 de abril de 2015): http://www.iica.org.br/Docs/Editais/SolicitCotacoes_IICA_0055-2009_Anexo.pdf

PERSCHERMEIER, Anna (2014): *Landwirtschaftskammern als Modell funktioneller Selbstverwaltung*. Göttingen: Nomos Verlag.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, CDURP (2013): Operação Urbana Porto Maravilha Reurbanização e desenvolvimento socioeconômico. Documento Web (baixado em 29 de março de 2015) :<http://portomaravilha.com.br/upload/cupula/cupula1.pdf>

REPÚBLICA ARGENTINA (2008) 1816-2016 Argentina del Bicentenario. *Plan Estratégico Territorial. Avance 2008: Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

REPÚBLICA DA LETÔNIA (s.d.): Regulations of Territorial Planning. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/latvia/lettonie_regulations_engl_orof.pdf

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo (2003): O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR (2005): Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: Ministério da Integração Nacional e IICA. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3fc31d16-e5f7-46fb-b8cc-0fb2ae176171&groupId=24915

SÁNCHEZ, Roberto (2008): Ordenamiento Territorial. Bases e estratégia metodológica para la ordenación ecológica y ambiental de tierras. Buenos Aires: Orientación.

SCHÖNWANDT,Walter; JUNG, Wolfgang (2006): *Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planingswissenschaft und -praxis*. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 326. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/am_326.pdf

SEEGER, Claudia Rodriguez; PÄCKE, Sonia Reyes (2008): Propuesta Metodológica para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Sostenible. Proyeccion Vol. 1, Número 4. Documento Web (baixado em 2 de abril de 2015): http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3240/seegerproyeccion4.pdf

- APRESENTAÇÃO
- O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL
- AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO
- PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS
- O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL
- PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA
- PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE
- MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS
- PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO
- AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA
- ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES
- STIGLITZ Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. (2015): Economics of the Public Sector. 4. ed. Nova Iorque: Norton
- THE EUROPEAN COMMISSION (2014): European Structural and Investment Funds. Documento Web (baixado em 8 de abril): http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/
- THE EUROPEAN COMMISSION (2014): Integrated Territorial investment. Cohesion Policy 2014-2020.Brussels: European Commission. Documento Web (baixado em 29 de março de 2015): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf
- THE GOVERNMENT OF CANADA (2011): Provincial-Territorial Base Fund. Documento Web (baixado em 8 de abril de 2015): <http://www.infrastructure.gc.ca/prog/ptbase-finbasept-eng.html>
- THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM (2015): Guidance. Regional Growth Fund. Documento Web (baixado em 8 de abril de 2015): <https://www.gov.uk/understanding-the-regional-growth-fund>
- THE WORLD BANK (2013): Expanding Rural Infrastructure for Territorial Development in Chile. Infrastructure for Territorial Development Project. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/15/expanding-rural-infrastructure-territorial-development-chile>
- THE WORLD BANK (2015): Investment Funds. Documento Web (baixado em 8 de abril de 2015): <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:23181740~menuPK:8456356~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html>
- VIANNA, Pedro Jorge Ramos; LÓCIO, Aprígio Botelho; SALES, Raquel da Silva (2006): Os Eixos de Integração Nacional e a Integração Regional da Infra-Estrutura Sul-Americana. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) Nota Técnica 16. Fortaleza: IPECE. Documento Web (baixado em 10 de abril de 2015): http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_16.pdf
- WATERHOUT, BAS; FALUDI; ANDREAS; STEAD, DOMINIC; ZONNEVELD, WIL; NADIN, VINCENT; MILDNER, JODY (2009): Reinventing spatial planning in a borderless Europe: emergent themes. 23rd Congress of the Association of European Schools of Planning (AESOP) 'Why can't the future be more like the past'. Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): http://www.researchgate.net/publication/41115069_Reinventing_spatial_planning_in_a_borderless_Europe_emergent_themes
- WINTERS, Paul; RUBIO, Susana Sitja (2010): Evaluating the Impact of Regional Development Programs: Impact-Evaluation Guidelines. Washington: Inter-American Development Bank (Documento Web (baixado em 22 de março de 2015): <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35298181>

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS NO BRASIL

Fernando Fleury

Resumo

Neste capítulo apresentamos o histórico de financiamento dos projetos de infraestrutura, enfatizando o modelo delineado na década de 1990 no bojo do processo de privatizações e concessões. Em seguida detalhamos como atualmente são estruturadas as operações de financiamento destes projetos, para apresentar na seção subsequente um panorama das condições vigentes junto às principais fontes de recursos disponíveis. Como considerações finais apresentamos um conjunto de recomendações para que projetos em planejamento por entes públicos possam superar com sucesso as barreiras existentes para a obtenção de financiamento.

Palavras-chave: Infraestrutura, Concessões, Parcerias Público-Privadas, Financiamento.

Introdução

Neste capítulo apresentamos o histórico de financiamento dos projetos de infraestrutura, enfatizando o modelo delineado na década de 1990 no bojo do processo de privatizações e concessões. Em seguida detalhamos como atualmente são estruturadas as operações de financiamento destes projetos, para apresentar na seção subsequente um panorama das condições vigentes junto às principais fontes de recursos disponíveis. Como considerações

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

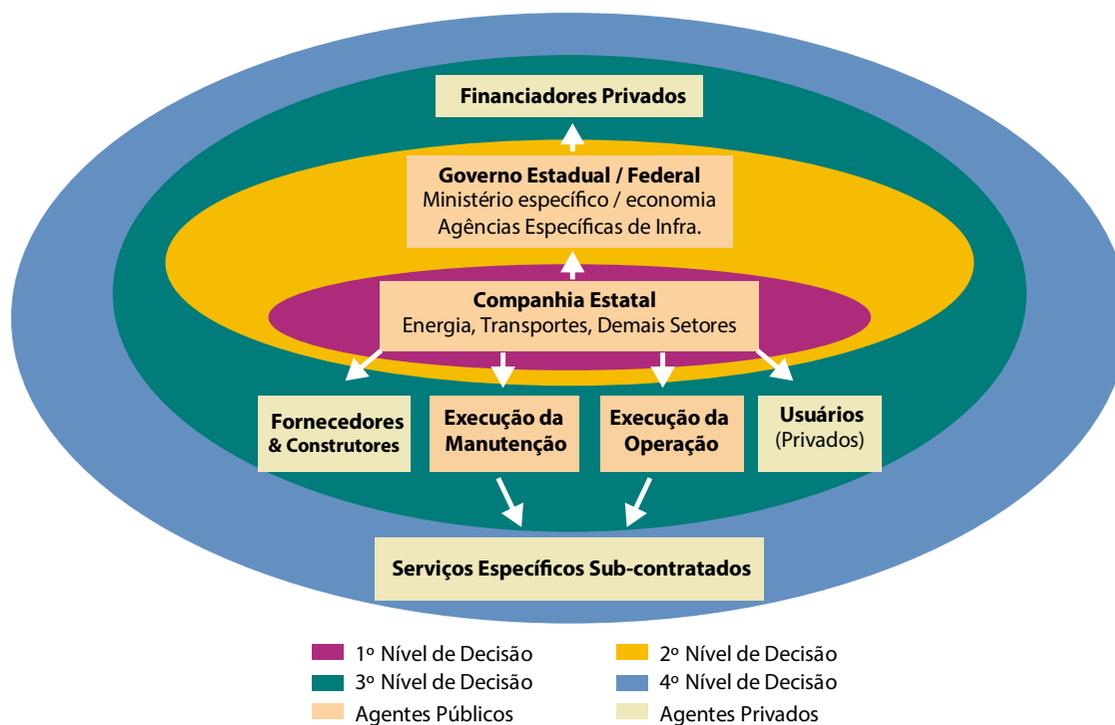
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

finals, apresentamos um conjunto de recomendações para que projetos em planejamento por entes públicos possam superar com sucesso as barreiras existentes para a obtenção de financiamento. O principal objetivo deste trabalho é compreender a dinâmica recente do mercado de financiamento em infraestrutura e identificar pontos chave de cunho institucional e contratual que possam contribuir com a melhoria da financiabilidade de projetos planejados nas diferentes esferas de governo.

Histórico do Processo de Financiamento de Concessões e Parcerias Público-Privadas

O primeiro modelo sistêmico de financiamento de projetos de infraestrutura foi concebido nas décadas de 1940 e 1950 pelos presidentes Vargas e Kubitscheck. O ponto chave do *modelo tradicional* é a centralização da operacionalização de projetos de infraestrutura na figura do Estado, atribuindo a responsabilidade pela gestão dos diversos processos atinentes a cada projeto a uma empresa estatal. Tais empresas, constituídas em sua maioria na forma de Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, eram sempre subordinadas a um órgão da administração direta, seja em âmbito do Governo Federal, Estadual ou mesmo Municipal. A responsabilidade pela captação de financiamento para a implantação e operacionalização destes projetos permanecia com a administração pública direta controladora da empresa gestora. A figura a seguir sintetiza a lógica adotada no modelo tradicional de planejamento, financiamento e gestão de projetos de infraestrutura.

Modelo Tradicional de Desenvolvimento de Infraestrutura no Brasil



APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Ainda que não existam números consolidados na literatura sobre o tema, é consenso que as principais fontes de recursos utilizadas para o financiamento de investimentos em infraestrutura eram captadas pelos órgãos da administração pública direta, com destaque para:

- Recursos tributários;
- Poupança doméstica compulsória, captada através de programas sociais; e
- Poupança estrangeira.

Sob a gestão das empresas estatais, foram realizados progressos no setor de infraestrutura brasileiro. São criadas empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Petrobrás na década de 1940 e Rede Ferroviária Federal SA, Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Vale do Rio Doce, Furnas, dentre outras na década de 1950. Tais empresas responsabilizam-se pela implantação de mais 30 mil quilômetros de ferrovias, chegando a 38,1 mil quilômetros operacionais, pela elevação de 4,1 mil para 13.4 mil quilômetros de rodovias pavimentadas, entre outros resultados. Os investimentos estatais também criaram as condições estruturais necessárias para o florescimento de uma indústria privada de maior porte e intensidade de capital, tal como a automobilística. Este modelo centrado na figura do planejamento estatal dos grandes projetos de infraestrutura foi replicado nas décadas de 1960 com a criação da Telebrás e Embratel subordinadas ao Ministério de Telecomunicações, a criação da Eletrobrás subordinada ao Ministério de Minas e Energia, DNIT, além de inúmeras companhias estaduais relacionadas ao setor de infraestrutura. Os investimentos realizados pelas empresas públicas de infraestrutura e indústria de base impulsionaram o crescimento da economia para taxas além de 10% ao ano no final da década de 1960.

A crise macroeconômica que se instaurou no Brasil desde o final da década de 1970 e perdurou até o início da década de 1990¹ resultou no esgotamento do modelo tradicional, com consequências não apenas sobre a capacidade de o Governo captar recursos em suas diversas formas para a realização de novos projetos de infraestrutura, mas também no desmonte da estrutura gerencial de parte das empresas estatais.

A superação da crise do setor de infraestrutura no início da década de 1990 foi realizada por meio de uma profunda revisão nos processos de planejamento, financiamento, implantação, gestão e operacionalização de projetos. Este período marca o início do programa de privatizações, que trouxe a iniciativa privada ao centro da gestão dos projetos de infraestrutura em substituição às empresas estatais. A figura a seguir representa, de forma simplificada, a nova configuração de atores envolvidos no desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

1. Vide BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, “Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento, Volume 1: O Investimento em Infraestrutura no Brasil – Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consorciadas”, pp. 13 e 14.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

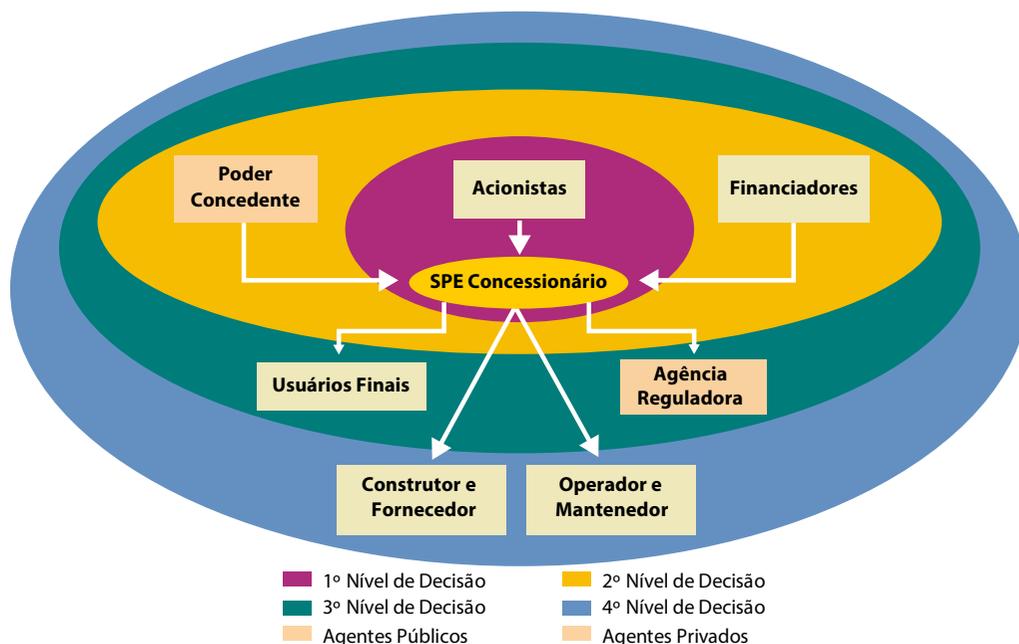
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Situação Prevalente após o Ciclo de Concessões / Privatizações



A primeira geração de participação privada é centrada na alienação simples de ativos de propriedade do Estado, particularmente em setores que exigiriam baixa regulação contratual, como mineração, siderurgia e bancos. Esta geração é bem-sucedida em seu objetivo de reduzir o estoque de dívida pública e redução da interferência do Estado sobre o funcionamento de determinados setores da economia que não necessitam de sua presença. A segunda geração centra-se em projetos cujo impacto sócio econômico é relevante, portanto necessitam de instrumentos regulatórios específicos, contidos em contratos de concessão. Inicialmente esta geração esteve focada em setores cujos projetos eram sustentáveis por meio da tarifa arrecadada dos usuários, nas denominadas concessões comuns. Na segunda metade da década de 2000, com o advento da lei de parcerias público-privadas, estes projetos passaram a contar com fontes públicas de custeio, ampliando o espectro de setores que contariam com projetos de concessões ou PPPs (ou alianças público-privadas – APPs).

No que tange à fonte de recursos para o desenvolvimento de projetos, a transição da década de 1990 altera principalmente a forma de gestão, e não na origem de recursos. A origem dos recursos utilizados para o financiamento de projetos de infraestrutura conduzidos no regime de APPs permanece a mesma existente no modelo tradicional:

- Poupança compulsória doméstica, que passam a ser majoritariamente destinados a operações realizadas pelo BNDES;
- Poupança privada internacional, captada e alocada a projetos de infraestrutura pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo Banco Mundial;
- Recursos fiscais, por meio de aportes e empréstimos da União para bancos estatais como o BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

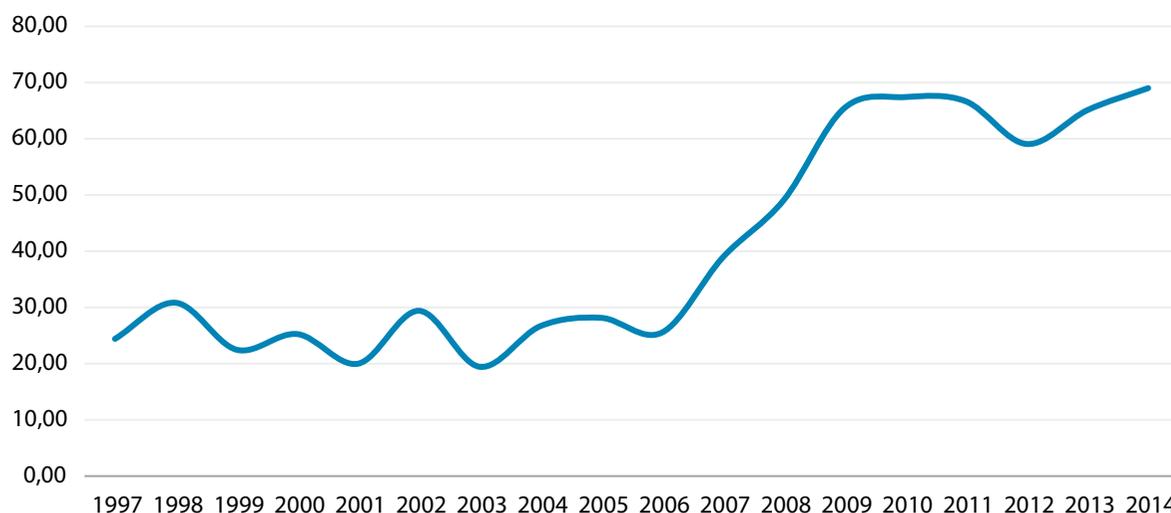
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Enquanto no modelo tradicional são os órgãos da administração direta que definem a alocação de recursos entre projetos, no modelo de APPs o BNDES e, posteriormente, os demais bancos públicos são qualificados como agentes responsáveis por esta atividade². A transferência de responsabilidade pela gestão de recursos dedicados à infraestrutura para os bancos públicos produz uma mudança relevante na forma como estes recursos são gerenciados, porém não existe uma mudança significativa no que tange ao desenvolvimento de novas fontes de recursos para investimentos³.

Desde o início da transição da gestão dos projetos de infraestrutura até meados da década de 2000 o volume de desembolsos anuais liberados pelo BNDES situou-se entre R\$ 20 bilhões e R\$ 30 bilhões (valores de novembro de 2015). A partir de então, os aportes realizados pelo Tesouro, combinados com empréstimos realizados por esta instituição com taxas vinculadas à TJLP elevaram o volume de desembolsos com projetos de infraestrutura para o patamar de R\$ 60 bilhões a R\$ 70 bilhões (valores de novembro de 2015)⁴.

Desembolsos do BNDES com Infraestrutura



Fonte: Demonstrativos anuais de resultados do BNDES, publicados em www.bndes.gov.br/informacoes_financeiras

2. A natureza financeira do BNDES e demais instituições financeiras faz com que critérios como a auto sustentabilidade dos projetos tornem-se chave na alocação de recursos entre setores. Estes critérios não eram considerados relevantes no modelo tradicional, quando a alocação de recursos era definida por órgãos da administração pública direta.
3. A mudança mais relevante ocorre com a integralização de capital pelos acionistas das sociedades de propósito específico. Usualmente o capital dos acionistas representaria de 25% a 30% do investimento total de cada projeto, podendo chegar a 50%.
4. Note-se que os valores expostos não segregam financiamento de entes públicos e entes privados na modalidade de *corporate finance* ou *project finance*. A forma de exposição de dados reflete a política interna do BNDES, que segmenta suas atividades por setor e não por modalidade de empréstimo. Assim, é possível apurar os volumes totais de empréstimo por setor, mas não é possível saber qual foi o volume de empréstimo por modalidade.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A parcela de recursos internacionais, que antes era captada na forma de dívida soberana garantida pela União, passa a ser captada pelo ente privado com base em garantias “de projeto”. Tais mudanças impõem ajustes para o recebimento de financiamento dos dois principais agentes multilaterais, o Banco Mundial (que passa a atuar como financiador de projeto por meio da *International Financial Corporation-IFC*) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio de seu Departamento de Financiamento Corporativo e Estruturado. As operações típicas realizadas pelas instituições, por meio de empréstimos B ou *club deals* tornam as agências multilaterais os principais mecanismos de captação de poupança privada internacional para projetos de infraestrutura⁵.

Complementarmente, uma parcela de recursos internacionais é direcionada para projetos de APPs por meio das Agências de Crédito à Exportação de países exportadores de bens e serviços para projetos de infraestrutura conduzidos no Brasil.

A participação de bancos privados neste contexto está atrelada a projetos de grande porte, ou a projetos de maior risco, ou projetos em que o controlador esteja com o limite de crédito tomado, ou que por outras razões levem à utilização de mecanismos de repasse de recursos por parte do BNDES. A estrutura de repasse é o mecanismo mais relevante constituído à época para trazer a projetos de infraestrutura os bancos comerciais, que não contam com alternativas de captação de recursos de longo prazo e em moeda nacional, de forma a se tornarem financiadores independentes de projetos.

Ainda que o papel assumido pelos bancos comerciais na forma de agentes de repasse possa ser considerado relevante, o processo decisório para alocação de recursos em projetos de infraestrutura centra-se no BNDES. Apenas na década de 2010, o financiamento bancário privado também passou a ocupar um espaço relevante em projetos de APP. Para compensar a falta de competitividade de seus custos de captação em comparação às fontes de financiamento públicas, os bancos passaram a contar com a velocidade no processo de aprovação de crédito e a oferta de um portfólio de produtos que atrairia empreendedores privados⁶.

O crescimento dos fundos de pensão públicos e privados no período pós Plano Real fez com que estes se tornassem grandes detentores de ativos financeiros. Contudo, a atuação de investidores institucionais em projetos de infraestrutura permanece reduzida, tendo

5. Os empréstimos B e *club deals* são operações de financiamento cuja origem dos recursos são os bancos comerciais estrangeiros, mas a estruturação é realizada pela Agência Multilateral, que atua como promotor do projeto.

6. Não há informações específicas geradas por entidades como a ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) ou pela FEBRABAN quanto ao volume histórico de operações de project finance realizados pelos bancos comerciais excluindo-se a participação de repasses do BNDES.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

sido concentrada em poucos agentes, como a Invepar⁷, a Sete Brasil⁸ e projetos específicos na área de energia, óleo e gás. A ampliação deste mercado, tanto do escopo de atuação quanto de atores, ainda permanece como um dos pontos chave para a mudança no perfil de financiamento de projetos de infraestrutura, devido à sinergia entre a necessidade destes fundos e a característica dos projetos.

O mercado de debêntures também desempenhou um papel relevante neste período. Entre 2000 e 2015 as emissões de debêntures por empresas de infraestrutura totalizaram R\$ 117 bilhões. Com o propósito de incentivar a mudança no perfil de financiamento de projetos, em 2011 publicou-se a lei federal 12.431, que diferenciou o regime tributário para debêntures emitidas por concessionárias de projetos de infraestrutura. As mudanças introduzidas na legislação não alteraram de forma relevante o volume de captações nesta modalidade, conforme se observa na tabela abaixo:

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de Emissões	24	30	26	5	21	26	24	18
Valor (R\$ milhões)**	14.612,9	10.363,9	6.591,0	1.671,2	5.760,1	10.267,0	12.372,7	8.703,2
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Número de Emissões	17	18	18	7	19	28	10	6
Valor (R\$ milhões)--	3.923,8	6.241,8	11.734,2	1.778,1	10.108,3	10.352,7	3.347,2	1.763,8

Fonte: ANBIMA

*2015: Dados disponíveis até 16/11

**Valores atualizados para jan./2015 com base no IPCA

As captações de sociedades de propósito específico com debêntures centraram-se majoritariamente em projetos em fase operacional, onde o agente emissor é uma companhia estabelecida refinanciando suas dívidas. A captação de empresas pré-operacionais existe, mas com pequena expressão, sendo que tais captações ocorrem próximo à conclusão da implantação do empreendimento. Atualmente não se observa a emissão de debêntures para o financiamento da implantação de novos projetos desde a sua origem.

Neste período, fundos de investimentos foram constituídos para atuar como investidores. O financiamento de projetos na forma de dívida restringem-se a soluções de “mezzanine

7. A Invepar é uma empresa dedicada a investimentos em infraestrutura originalmente constituída pela Construtora OAS, pelo fundo de pensão Previ (dos funcionários do Banco do Brasil), Funcef (dos funcionários da Caixa Econômica Federal) e da Petros (dos funcionários da Petrobrás). Em março de 2016 a Construtora OAS alienou para o consórcio de credores sua participação na Invepar no âmbito de seu processo de recuperação judicial.
8. Empresa constituída com o propósito de construir e fretar navios sonda e plataformas de extração de petróleo da camada pré-sal, tendo como principal tomador dos serviços a Petrobrás.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

finance”, onde os instrumentos são mais próximos à participação acionária do que a mecanismos de dívida convencionais.

Quanto às fontes internacionais de captação, os principais mecanismos permanecem centrados nas operações de intermediação realizadas pela IFC e pelo Inter-American Investment Corporation (IIC). Em anos recentes o volume destas operações permaneceu reduzido devido à apreciação do Real face a outras moedas internacionais, além de haver certa indeterminação no espaço que deveria ser ocupado por tais instituições. Com as dificuldades de captação doméstica para estes projetos e uma demanda cada vez maior por recursos para projetos em infraestrutura, é esperado que a participação das agências multilaterais volte a crescer. Permanecem em aberto questões como a forma mais eficiente de proteger o projeto de variações cambiais e a executabilidade de estruturas de garantias em financiamentos internacionais.

A tabela a seguir apresenta uma visão sintética das diferentes gerações de APPs no Brasil, caracterizando as principais fontes de financiamento, setores com maior intensidade de projetos e fontes usuais de financiamento. É relevante notar que há uma clara sobreposição de gerações, ou seja, a conclusão de uma geração não implica no encerramento do perfil de atividade da geração anterior, mas sim uma complementação de atividades.

Características das Operações de Financiamento das APPs no Brasil

Conforme mostrado acima, a mudança ocorrida na gestão dos processos de infraestrutura ao longo da década de 1990 impactou diretamente as operações de financiamento setoriais. Originalmente lastreadas no aval da União como principal garantia, as operações passaram a ser estruturadas na modalidade de *project finance*.

O *project finance* é a operação de financiamento de longo prazo que tem como agente tomador do crédito uma sociedade de propósito específico, onde a garantia principal fornecida passa a ser o fluxo de caixa do projeto. Nesta modalidade há “recursos limitados” dos credores contra os acionistas no caso de inadimplemento contratual, ou seja, os credores somente poderão cobrar a dívida dos acionistas da SPE em casos específicos, definidos contratualmente.

Operações de financiamento realizadas fora do setor de infraestrutura normalmente são caracterizadas como *corporate finance*. Em operações de *corporate finance* o tomador do crédito apresenta garantias reais ou garantias fidejussórias⁹ para os credores. Em operações de *project finance*, os ativos construídos com base no financiamento concedido (rodovias, barragens, túneis de metrô) não podem ser apresentado como garantia para

9. Garantia fidejussória é aquela na qual o balanço da empresa é dado como garantia. Ou, de forma análoga, em que a empresa tomadora do crédito é colocada à disposição como garantia para os financiadores.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

	Modelo Tradicional	1ª G. Participação Privada – Privatizações	2ª G. Participação Privada – Concessões Comuns	3ª G. Participação Privada – PPP's	4ª G. Participação Privada – Realismo Tarifário e Eficiência Pública
Período	De 1930 a 1975	1992 a 1995	1995 a 2006	2006 a 2014	2º semestre de 2014 em diante
Legislação de cabeceira	Decreto Lei 200, de 1967	Lei Federal 8.031 de 1990 e 3 9,491 de 1997	Lei Federal 8.666 de 1993 e 8.987 de 1995	Lei Federal 11.079 de 2004	Lei Federal
Setores	Infraestrutura Indústria de base	Mineração, Metalurgia, Bancos, empresas estatais de infraestrutura	Energia, telecom, rodoviase ferrovias	Difuso. Urbanização, edificações públicas, água e saneamento, mobilidade urbana	Gestão pública racional e projetos auto-sustentáveis
Financiadores	Captação soberana ou subsoberana junto a financiadores internacionais. Poupança compulsória e dotação orçamentária	BNDES	BNDES, IFC / IADB, ECA's	BNDES, CEF, Bancos Comerciais, Multilaterais	BNDES, Mercado de Capitais, Bancos Comerciais, Multilaterais
Projetos Chave	Itaipú Transamazônica CHESF Furnas Telebrás CVRD Petrobras Empresas estaduais	Alienação da CVRD, CSN, RFFSA, Polo Petroquímico de Camaçari, Banco Banespa	Rodovia • Concessão da Dutra, Ponte Rio Niterói e outras. • Ferrobarragem, Ferroeste, MRS Ferroeste, MRS Energia • Projetos de UHE, PCH's, T&D Telecomunicações • Telefonia fixa e bandas de telefonia móvel	• Porto Maravilha (RJ) • Centro Administrativo de Minas Gerais • Emissário de Jaguaribe, COPESA, Alto Tietê, São Lourenço • Linha 4, Linha 6, Linha 18 do Metrô de São Paulo, Metrô de Salvador, VLT do Porto no Rio de Janeiro	PPP: Iluminação Pública, facility management Concessão: Aeroportos, rodovias urbanas, energias renováveis

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

os financiadores, por se tratarem de bens vinculados à prestação de serviços públicos essenciais. Por outro lado, os acionistas das SPE's possuem limitações em sua capacidade de prestar garantias para todo o prazo do financiamento, de forma que tais garantias devem estar restritas tanto em termos temporais, até o início da operação plena do projeto, quanto em relação aos eventos cobertos. Por isto tais operações são denominadas como sendo de “recursos limitados”.

Para que a estruturação de uma operação de *project finance* seja bem-sucedida, a questão central torna-se quais serão as garantias de que o fluxo de caixa se materializará na forma prevista e, portanto, se haverá recursos suficientes para arcar com o serviço da dívida. Duas são as vertentes de análise que compõem esta resposta. Por um lado, parte dos itens que compõem o fluxo de caixa de um projeto de infraestrutura poderá estar amparada por uma estrutura de contratos bem estabelecida. Como exemplo, as receitas que compõem o fluxo de caixa poderão estar lastreadas em um conjunto de contratos de venda de energia a longo prazo (*power purchase agreement*, ou PPA's), contraprestações pecuniárias em contratos de parceria público-privada ou garantias de demanda mínima em concessões comuns.

Já a garantia de implantação do projeto nos custos, prazos e condições estabelecidas poderá ser realizada por um contrato de *turn key (EPC contract)*¹⁰. A garantia de que a operação será realizada na forma e no custo previsto no plano de negócios poderá, eventualmente, ser feita por meio da contratação pontual de empresas de operação e manutenção¹¹.

Os itens do fluxo de caixa do projeto que não puderem ser contratualmente garantidos deverão contar com estudos específicos tão profundos quanto necessários para que possam ser aceitos pelos financiadores como uma alternativa de garantia. Como exemplo, projetos de concessão rodoviária ou de mobilidade urbana raramente contarão com garantias quanto à demanda e geração de receitas. Nestes casos, os estudos que fundamentam os dados utilizados no fluxo de caixa tornam-se críticos para o sucesso da operação de *project finance*. Para tanto, deverão ser observados os princípios de metodologia científica estabelecidos pela academia, principalmente no que tange a verificabilidade e replicabilidade dos estudos apresentados pela SPE para os financiadores.

A tabela a seguir exemplifica as principais modalidades de garantias do fluxo de caixa de projetos financiados na modalidade de *project finance*.

10. *Turnkey* ou *Clé en main* (empreitada integral) significa entrega de um empreendimento em condições de operação, bastando apenas “virar a chave” (to turn the key) e dar partida, iniciando sua operação comercial. EPC significa engineering, procurement, construction (projeto, suprimentos, construção).

11. É relevante notar que esta subcontratação nunca poderá abranger a integralidade das atividades contidas no contrato de concessão, sob o risco de configurar a subconcessão dos serviços delegados, o que possui severas implicações jurídicas.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVEDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPs E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

	Contratos		Estudos	
	Modalidade	Setor	Modalidade	Setor
Receita	Power purchase agreement	Energia	Pesquisa origem destino - alocação de viagens	Mobilidade urbana (Ônibus e metrô)
	Bandas de demanda	PPP de mobilidade urbana e rodovias	Contagem volumétrica nos serviços existentes	Rodovias
	Contraprestação pecuniária	PPP de Hospitais, presídios e outros segmentos		
Operação	Contratos de manutenção de longo prazo de equipamentos de grande porte	Energia (manutenção de turbinas, barragens, torres). Mobilidade urbana (trens)	Estudos de dimensionamento de recursos físicos e humanos necessários.	Rodovias, mobilidade urbana, prestação de serviços em PPP
	Fornecimento de insumos críticos na forma de contratos "take or pay"	Energia térmica (fornecimento de gás: térmicas ou matéria prima em cogeração)		
Construção	Contratos de turn key EPC.	Construções de grande porte - metrô, duplicações rodoviárias e barragens	Investimentos difusos de menor porte	Obras específicas em rodovias. PPP's para implantação de unidades básicas de saúde

Duas ressalvas devem ser realizadas neste tema. A existência de um contrato garantidor de qualquer um dos itens do fluxo de caixa per se não é suficiente para os financiadores. Será sempre essencial avaliar o crédito do agente garantidor. Como exemplo, a contraprestação pecuniária estabelecida em contratos de parceria público-privada será objeto de avaliação específica de crédito por parte dos agentes financiadores. Para tanto, o Poder Concedente deverá apresentar resultado fiscal sólido, além de garantias específicas que poderão ser executadas em caso de inadimplemento ao longo do projeto¹². O mesmo princípio se aplicará a contratos de construção na modalidade *turnkey EPC*, onde a capacidade de entrega e o crédito da empresa construtora farão parte da análise por parte dos financiadores.

Como segunda ressalva, a existência de contratos e estudos adequados para cada linha do fluxo de caixa reduz, mas não elimina o risco de que o projeto venha a não ter condições de repagar a dívida contratada. Um exemplo é a ocorrência de problemas

12. Usualmente as garantias de pagamento de contraprestação são estruturadas por meio do vínculo de recebíveis não tributários do Poder Concedente (a exemplo de créditos minerários no Estado de Minas Gerais, Fundo de Participação de Estados ou de Municípios), alocação de ativos reais em fundos garantidores ou em empresas garantidoras, recebíveis de empresas estatais (como exemplo, contas de água e esgoto em projetos de saneamento no Estado de São Paulo e na Bahia), dentre outros.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

geotécnicos na fase de implantação de hidroelétricas. Tal problema impede que os ativos necessários, barragens, sejam implantados nos prazos e nos custos previstos, atrasando a geração de energia e comprometendo o recebimento de recursos por parte do comprador de energia. Em tese, os riscos geotécnicos poderão ser mitigados pela contratação de seguros específicos para estes eventos. Porém, tais apólices são incomuns e usualmente excessivamente onerosas para o projeto. É incomum que construtores aceitem assumir integralmente o risco geotécnico de uma obra em um contrato de EPC. Desta forma, o risco geotécnico deverá ser alocado entre financiadores e acionistas da sociedade de propósito específico, SPE.

Em outros casos, o pagamento da dívida dependerá da materialização de demanda projetada em rodovias ou projetos de mobilidade urbana. No início da operação poderão ocorrer divergências expressivas entre os estudos realizados e os resultados observados, explicáveis por diversas razões que não eram previsíveis à época da elaboração dos estudos. Como resultado, sempre haverá o risco da geração de caixa da empresa concessionária ser insuficiente para arcar com o serviço da dívida contratada.

A existência de riscos residuais faz com que seja necessário estabelecer qual agente assumirá o risco: financiador ou acionista da SPE. Nos casos em que o agente responsável pela assunção do risco for o acionista da SPE, deverão ser avaliadas quais as garantias que este prestará aos financiadores em relação aos eventos específicos. Existem, de forma ampla, quatro instrumentos utilizados para estas situações:

- Aval de acionista, ou garantia fidejussória: garantia na qual o acionista coloca seu balanço à disposição dos financiadores para os casos de inadimplemento da SPE por materialização de risco a ele alocado;
- Seguro garantia: modalidade de seguro normatizado pela Superintendência de Seguros Privados, SUSEP, em que a ocorrência de sinistros específicos que impeçam a conclusão do empreendimento dá o direito de execução aos financiadores;
- Fiança bancária: garantia concedida por instituição financeira que o financiador poderá executar “em primeira demanda” caso a SPE não possua condições de arcar com o serviço da dívida por materialização de risco assumido pelo acionista;
- *Equity support agreement*, ESA: contrato ou cláusula complementar ao contrato de financiamento no qual o acionista se compromete a aportar recursos próprios complementares de forma a garantir a conclusão da implantação do empreendimento nos prazos e condições estabelecidas. Os ESA’s podem ser não limitados ou limitados ao comprometimento de determinados volumes de aporte.

O direito à execução das garantias acima descritas por parte dos financiadores limita-se às situações em que a SPE é incapaz de honrar o pagamento do serviço da dívida por materialização de risco alocado ao seu acionista. Caso a SPE não possua condições de honrar seus compromissos por outras razões, ou caso as garantias de acionista não sejam

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

suficientes, os financiadores contarão com um conjunto complementar de garantias estabelecidas no contrato de financiamento:

- Penhor ou alienação fiduciária, em favor dos principais financiadores, das ações representativas do controle da beneficiária;
- Penhor, em favor dos principais financiadores, dos direitos emergentes do contrato de concessão, quando houver; e
- Outorga, aos principais financiadores, do direito de assumir o controle da beneficiária, quando admitido pela legislação (“*step-in rights*”).

As características destas operações resultam em importantes consequências para os agentes responsáveis pela concepção de projetos de infraestrutura que serão implantados e operados na forma de concessão ou parceria público-privada. A primeira conclusão é quanto à proporcionalidade entre o perfil do projeto e o perfil do acionista. Ainda que operações de *project finance* devessem ser lastreadas unicamente no fluxo de caixa do projeto, desvinculadas do perfil de acionista da SPE, na prática o recurso em eventos específicos faz com que o porte e a capacidade de endividamento do acionista sejam elementos decisivos para a decisão de financiar o projeto. Ao planejar um projeto em infraestrutura deve-se ter clareza sobre qual perfil de acionista que assumirá a responsabilidade pela obtenção de financiamento e execução do projeto.

Uma segunda ponderação emerge do vínculo entre a capacidade do projeto gerar fluxo de caixa e a decisão de financiamento. O limite financiável de cada projeto dependerá sempre da capacidade de geração de caixa operacional do empreendimento. Como regra inicial, sobre a geração de caixa operacional do primeiro período aplica-se um desconto de 25%, definindo assim o valor de serviço da dívida possível¹³. Com este desconto, a relação entre a geração de caixa livre e o serviço da dívida será de aproximadamente 1,33, sendo esta relação o índice de cobertura do serviço da dívida.

Sobre estes fatores ainda serão aplicáveis outros “*covenants*”¹⁴, dentre os quais aqueles relacionados aos indicadores de balanço da empresa concessionária, como liquidez geral e liquidez corrente. Também é estabelecida a obrigação de manutenção de níveis de caixa mínimo na concessionária, ou a constituição de contas reservas para o serviço da dívida e dispêndios operacionais. A quebra de um ou mais *covenants* contratualmente estabelecidos resultam no direito ao financiador exigir dos agentes financiados o pré-pagamento da dívida remanescente.

13. O montante final de dívida dependerá da ponderação de outros critérios, como a forma de amortização da dívida (sistema de amortização constante, tabela Price ou amortização customizada), a taxa de juros incidente, a perspectiva de crescimento dos resultados operacionais, dentre outros.

14. Covenants significam obrigações de fazer e de não fazer.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A partir da concepção das operações de *project finance* observada no bojo do programa de privatizações e concessões da década de 1990 e da sistemática de operacionalização destas, podemos avaliar de forma detalhada o status das condições correntes junto aos principais financiadores de projetos a longo prazo. Este é o tema tratado na próxima seção.

Panorama Corrente das Principais Fontes de Financiamento

Existem diferentes tipologias que podem ser utilizadas para categorizar as alternativas de financiamento de APPs. Como exemplo, pode-se organizar este mercado pela participação de bancos públicos e privados, ou pela divisão entre quais são fontes tradicionais e quais são não tradicionais de financiamento deste mercado. O recorte utilizado pode ajudar a explicar diferenças entre perfis de projetos financiados, setores, a natureza do projeto, dentre outras.

Nesta seção utilizamos como recorte as fontes tradicionais e não tradicionais, sendo que as fontes tradicionais são subdivididas em financiadores públicos nacionais e financiadores internacionais. Já as fontes não tradicionais, cuja presença no mercado passa a ser observada com maior intensidade a partir de meados da década de 2000, podem ser subdivididas entre fontes públicas nacionais e fontes privadas nacionais, uma vez que não se observa um movimento sistêmico de entrada de atores internacionais.

A tabela a seguir apresenta um resumo da análise proposta.

	Fontes Tradicionais				
	Financiadores Públicos			Financiadores Internacionais	
	BNDES	BASA / BNB	CEF	Multilaterais	Ag. de Crédito à Exportação
Objetivo Institucional	Desenvolvimento conjugado de indústria nacional, infraestrutura, regional e competitividade.	Desenvolvimento regional (N / NE) por meio de projetos de infraestrutura	Complementar capacidade de atuação do BNDES	Desenvolver mecanismos de captação de poupança internacional para países em desenvolvimento	Promover exportação de ativos estratégicos dos países de origem.
Perfil de Atuação	Enquadramento às normas internas da instituição	Enquadramento múltiplo (regional / setorial)	Enquadramento às características da linha	Desenvolvedores de projetos.	Condicionalidade pela relevância do ativo exportado
Objeto de Financiamento	Produção interna, índice de nacionalização.	Produção interna	Vinculada à linha de financiamento (FMM, FDNE)	Não há restrição	Ativo exportado a partir do país de origem
Origem de Recursos	FAT, complemento operações de mercado	Repasse de linhas constitucionais	Repasse de linhas constitucionais e operações de mercado	Majoritariamente mercado	Orçamentários do país de origem

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

	Fontes Tradicionais				
	Financiadores Públicos			Financiadores Internacionais	
	BNDES	BASA / BNB	CEF	Multilaterais	Ag. de Crédito à Exportação
Condições Convencionais de financiamento	TJLP acrescida de custos mais spread de risco (2% a 4,5%) Percentual médio de 70% de itens financiáveis. Prazos de 12 a 17 anos door to door	Taxas pré fixadas de 5,5% a 6,5% ao ano.	Taxa Referencial acrescida de spread de 8,5% a 10,% ao ano	Libor acrescida de spread de 1,8% a 3,6%. Percentual total de financiamento de até 80%. Prazos de 12 a 16 anos door to door	Variáveis, conforme país de origem, categoria do produto e condição de crédito do tomador
Condições atuais de financiamento	50% em TJLP, em mercado 30% a 50% de itens financiáveis. Prazos de 12 a 17 anos door to door	Inalteradas, com restrições à liberação de novos empréstimos	Inalteradas, com restrições à liberação de novos empréstimos	Inalterada, limitada por condições macroeconômicas adversas para sindicalização de novas operações	Inalterado
Restrições atuais	Redução de recursos aportados no FAT. Limitações do Tesouro para integralização de capital. Envolvimento em CPI.	Limitações orçamentárias do Tesouro. Desvinculação de Recursos da União pode tornar as instituições inoperantes por um determinado prazo	Redução de recursos nas linhas vinculadas ao FGTS e repasses constitucionais. Compliance interno	Imprevisibilidade macroeconômica, perda de grau de investimento, compliance face a sponsors em ações anti corrupção.	Imprevisibilidade macroeconômica, condições de garantias.

	Fontes Não Tradicionais					
	Financiadores Públicos		Financiadores Internacionais			
	BB	FINEP	Fundos de Pensão	Fundos de Mezzanino	Bancos Comerciais	Mercado Capitais (debêntures)
Objetivo Institucional	Atuação de banco comercial convencional	Desenvolvimento de capacitação tecnológica nacional por operações de project finance em infraestrutura	Cumprir objetivos atuariais.	Cobertura de parte de equity com expectativa de rentabilidade semelhante	Operações de crédito comercial com garantias complementares à project finance	
Perfil de Atuação	Perfil de crédito da operação	Enquadramento às normas de desenvolvimento tecnológico	Limitação estatutária à exposição em instituições privadas	Flexíveis	Perfil de crédito da operação	

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

	Fontes Não Tradicionais					
	Financiadores Públicos		Financiadores Internacionais			
	BB	FINEP	Fundos de Pensão	Fundos de Mezzanino	Bancos Comerciais	Mercado Capitais (debêntures)
Objeto de Financiamento	Não há restrição	Parcela de conteúdo tecnol. nacional	Não restrito pelo lado da aplicação	Não há restrição	Não há restrição	Não há restrição
Origem de Recursos	Captação de mercado	Repasse de linhas constitucionais	Contribuição de beneficiários	Captação de mercado	Captação de mercado	
Condições Convencionais de financiamento	Condições de mercado.	Juros pré fixados de 1,5% ao ano (desenvolvimento 6,5% ao ano (replicagem de tecnologia). Percentual de até 90% dos itens financiáveis. Prazo de 10 a 20 anos			Condições de mercado.	
Condições atuais de financiamento	Dificuldades para liberação de novas operações, restrição ao crédito	Juros em elevação, exigência de garantias mais sólidas (fiança)			Dificuldades para liberação de novas operações, restrição ao crédito	
Restrições atuais	Compliance interno por operações anti corrupção.	Limitações orçamentárias do Tesouro. Desvinculação de Recursos da União	Metas atuariais garantidas por taxa de juros livre de risco		Compliance interno por operações anti corrupção.	

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

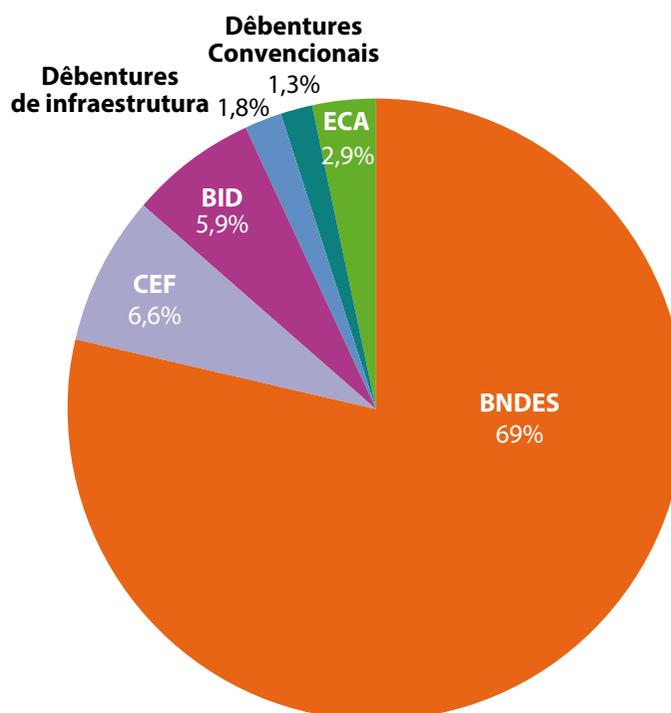
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O levantamento de informações realizadas não permite dimensionar com precisão o porte do mercado de operações de *project finance* ou qual a participação de cada agente. De um lado, o registro de operações com debêntures é mandatório somente para a colocação de debêntures abertas ao mercado, as denominadas tipo 400. As debêntures de colocação privada, do tipo 476, não necessitam ser registradas na CVM, de forma que poderão não estar contabilizadas no total descrito. Já o BNDES consolida seus dados com base nos setores de atuação, não nas modalidades de empréstimos. Assim, nos dados a seguir estão apresentadas todas as operações de infraestrutura financiadas no ano de 2014, não apenas aquelas financiadas com base na modalidade de *project finance*.

A mesma observação aplica-se à compilação de dados realizadas para o Banco Interamericano de Desenvolvimento e para a Caixa Econômica Federal, não sendo possível discernir quais são operações de financiamento público, privado e quais são realizadas na modalidade de *project finance*. Já a IFC não pôde ser agregada às estatísticas apuradas pela ausência de especificação sobre qual seria o percentual dedicado a infraestrutura de seu total de US\$ 2,8 bilhões em operações realizadas no Brasil. Já os bancos privados, nestes incluso o Banco do Brasil, não produzem estatísticas consolidadas sobre a participação de projetos de infraestrutura ou operações de *project finance* em suas carteiras.

Apesar da cautela necessária em relação à compilação de dados, o gráfico abaixo aponta tendências relevantes.

Fontes de Financiamento para Projetos de Infraestrutura, Ano 2014



APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Observamos em 2014 o financiamento total de R\$ 87,7 bilhões em um ano, considerando somente as fontes de financiamento acima descritas. Deste total, praticamente 80% correspondeu à participação do BNDES, conforme citado na primeira seção. Em um segundo plano observamos a participação da Caixa Econômica Federal, CEF, e do BID, com montantes desembolsados próximos a R\$ 6,0 bilhões neste período. É possível que os desembolsos totais da *International Financial Corporation*, IFC, braço de financiamento privado do Banco Mundial, esteja no mesmo patamar do BID e da CEF, tendo em vista o fato de terem sido realizados desembolsos totais de US\$ 2,81 bilhões em 2014 e o financiamento de projetos de infraestrutura ser uma componente importante da carteira total da IFC.

O financiamento de projetos de infraestrutura com debêntures totalizou R\$ 3,15 bilhões, dos quais R\$ 1,83 bilhões correspondeu a debêntures de infraestrutura e o restante a debêntures convencionais. Esta mesma ordem de grandeza é observada para as agências de crédito à exportação que contam com informações disponíveis sobre operações realizadas no Brasil (JBIC/JICA – Japão, KfW – Alemanha, Eximbank – Estados Unidos e Coface/BFCE – França). A partir desta leitura inicial, podemos traçar um panorama mais detalhado quanto à forma de participação e condições de alguns destes agentes no Brasil.

O BNDES

O BNDES constitui atualmente o principal interlocutor nomeado pela União para gerenciar o processo de financiamento de projetos de infraestrutura delegados à iniciativa privada. Pode-se afirmar que feitas exceções onde a participação da instituição é inviável por questões como objeto a ser financiado¹⁵, os planos de negócio desenvolvidos pelo Poder Público e pela iniciativa privada tomam por premissa as condições de financiamento do BNDES, face às condições de financiamento favorecidas.

O financiamento com base em condições favorecidas está diretamente relacionado à origem dos recursos recebidos pelo BNDES. O patrimônio líquido do Banco corresponde a 7,3% dos ativos do BNDES e é integralmente composto por participação do Tesouro nacional. 80% dos passivos do BNDES está atrelado à captação em TJLP, sendo 26,1% provenientes de captações junto ao PIS / PASEP e Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT e 53,7% proveniente de captações em TJLP junto ao Tesouro Nacional. Captações no exterior respondem por 8% dos passivos. A diferença corresponde a captações em condições de mercado realizadas junto ao mercado de capitais nacional.

Para o Tesouro, a contabilidade junto ao BNDES apresentava resultado bastante negativo. Por um lado, o retorno sobre participação acionária (*return on equity*) superou a marca de 13%

15. Projetos em que a predominância dos custos da fase pré-operacional seja constituída por ressarcimento ao Governo do Estado, na forma de pagamento pela outorga da concessão, não serão financiáveis pelo BNDES. O mesmo ocorrerá com aqueles em que a maior parcela dos componentes de investimento for importada. Por fim, projetos que não se enquadrem na tipologia definida para “infraestrutura” poderão não ser financiáveis.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

ao ano em 2014, o que pode ser considerado positivo. Porém, o Tesouro deve contabilizar a perda com o “spread” entre seu custo de captação, em SELIC, e o custo de empréstimos ao BNDES, em TJLP. Tais perdas são ainda mais expressivas quando se observa as operações do BNDES para financiamento do Programa de Sustentação dos Investimentos, PSI. O PSI foi instituído face aos efeitos da crise econômica global de 2009, tendo como objetivo subvencionar investimentos em máquinas, equipamentos e desenvolvimento tecnológico. Com taxas pré-fixadas muito abaixo da TJLP, o BNDES tornou-se credor do Tesouro para “equalização de taxas” do PSI. Em outros termos, não apenas o Tesouro emprestaria recursos em TJLP, como subvencionaria a diferença entre a TJLP e a taxa pré-fixada do PSI. Segundo matéria publicada pela revista Exame em setembro de 2015¹⁶, o “prejuízo” causado pelo BNDES ao tesouro decorrente das equalizações do PSI e a diferença entre a TJLP e a SELIC deverá chegar a R\$ 38,6 bilhões em 2016.

A captação de recursos via Tesouro Nacional e Fundo de Amparo ao Trabalhador, com percentual diminuto em operações de mercado, permite o empréstimo em Taxa de Juros de Longo prazo somado a um custo Financeiro que corresponde aos custos administrativos internos, à cobertura de riscos da operação e à obtenção de uma margem de resultado necessária para a remuneração dos recursos aportados pelo Tesouro.

O spread sobre a TJLP varia de acordo com cada operação. Observa-se que parte relevante dos projetos anunciados varia de 2,7% a 4,0% ao ano, sendo que os custos definitivos de cada operação não são divulgados. A composição do Spread do BNDES divide-se entre três componentes:

- Remuneração do BNDES¹⁷: Definida setorialmente, possui como objetivo a cobertura de custos administrativos da instituição. Como exemplo, nos leilões de energia não renováveis de 2014 o custo com a remuneração do BNDES foi estabelecido em 1,0% ao ano. O mesmo percentual foi estabelecido para a linha de transmissão de Belo Monte. Já nos leilões de energia solar a remuneração básica variava de 0,9% ao ano caso o tomador buscasse as linhas do Fundo Clima a 1,0% ao ano no caso de FINEM. Já na operação de financiamento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, o custo divulgado foi de 0,5% ao ano. Para projetos rodoviários, o último caso divulgado foi a parceria público-privada para a ampliação e exploração comercial da Rodovia dos Tamoios, no Estado de São Paulo. Neste projeto, a remuneração do BNDES foi estabelecida em 1,5% ao ano.
- Taxa de risco de crédito, definida de acordo com os riscos da operação, do tomador e dos *sponsors* da operação: em teoria pode variar de 0,7% a 5,6% ao ano, mas via de regra situa-se entre 1,5% e 2,2% ao ano. Os fatores de análise para o risco de crédito da operação são:

16. <http://www.jogodopoder.com/blog/politica/bndes-dara-prejuizo-de-r-386-bilhoes-com-ma-gestao-e-pedaladas-fiscais/#ixzz3rY2dKcx6>

17. Todos os dados citados estão disponíveis em www.bndes.gov.br/custo_financeiro

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- A classificação de risco dos controladores da beneficiária, conforme a dependência do projeto e do financiamento em relação a eles;
- O risco de implantação do projeto e os respectivos mitigadores;
- O grau de alavancagem da beneficiária;
- A suficiência, previsibilidade e estabilidade dos fluxos de caixa do projeto;
- O risco operacional do projeto e respectivos mitigadores;
- O valor, liquidez e segurança das garantias oferecidas pela beneficiária;
- Impacto no limite de crédito do controlador;
 - Se não houver prestação de garantia fidejussória, Project Finance não toma espaço no limite de crédito do controlador.

No caso dos leilões de energia não renováveis de 2014, o limite da taxa de risco de crédito foi estabelecido em 2,87% ao ano. O mesmo percentual foi estabelecido para a linha de transmissão de Belo Monte e para os leilões de energia solar. No caso da PPP da Rodovia dos Tamoios, a taxa de risco de crédito foi estabelecida variando de 0,40% a 2,87% ao ano.

Os principais aspectos técnicos de análise realizadas pelo BNDES para aprovação do projeto e definição dos custos da operação são:

- Índice de nacionalização dos equipamentos financiados;
- Aspectos societários: patrocinadores, governança;
- Aspectos econômico-Financeiros: retrospectivos e prospectivos;
- Aspectos socioambientais;
- Garantias; e
- Riscos.

Entre 2013 e 2014, o Governo Federal pressionou instituições Financeiras privadas com o objetivo de reduzir o custo de repasse de recursos do BNDES. Comprometendo-se a reduzir a parcela do spread correspondente à taxa de remuneração a 0,5% ao ano, o BNDES solicitou que as instituições Financeiras fixassem suas parcelas correspondentes ao custo de intermediação e spread de risco em 1,5% ao ano para projetos estratégicos. Tal interferência sobre o mercado mostrou-se inadequada, contribuindo para o atraso na liberação destes empréstimos. Atualmente não existem projetos em andamento com previsão de prefixação de spreads¹⁸.

A partir de 2015, a diminuição de novos recursos provenientes do FAT e dificuldades de integralização de recursos por parte do Tesouro tornaram as condições de financiamento do BNDES mais restritas. Novos projetos apontam para percentuais de financiamentos médios de 50%, sendo que em casos de financiamento de novos investimentos em concessões

18. *Term sheet* disponibilizado pelo BNDES sobre as condições propostas financiamento para os vencedores da licitação das rodovias federais BR 040, BR 163, BR 060. BR 153 e BR 050.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

consolidadas o percentual financiado pode limitar-se a 30%. O percentual considerado convencional, de 70%, atualmente é uma exceção feita a projetos que deram entrada na carteira do BNDES antes de 2014. Por sua natureza e origem dos recursos, o BNDES não está restrito no que tange ao prazo de suas operações. Os prazos praticados recentemente variam de 12 a 15 anos *door to door*, contados a partir da liberação do empréstimo ponte¹⁹.

Também no ano de 2015 foram alteradas as regras quanto à taxa de juros contratada nas operações do BNDES. Nas operações atuais 50% da dívida está atrelada à TJLP mais o spread calculado na forma acima descrita. A segunda parcela de 50% está atrelada “a condições de mercado”, que usualmente aproximam-se de 130% das taxas pagas por títulos da dívida pública federal pré-fixados ou atrelados ao CDI²⁰. Contudo, deve-se ressaltar que não existe hoje uma posição clara se as mudanças descritas devem ser compreendidas como uma etapa transitória no histórico de operações do BNDES ou se devem ser compreendidas como uma nova tendência de longo prazo.

Recentemente o BNDES ampliou sua participação na modalidade de empréstimo ponte, como forma de compensar os prazos relativamente elevados de aprovação da operação. As linhas de empréstimo ponte poderiam ser a chave para o futuro da instituição nos próximos anos, cumprindo um papel não de financiador, mas de viabilizador de financiamentos. Quanto ao empréstimo ponte, cabe destacar que:

- A liberação de recursos é realizada em parcela única, contemplando a previsão de recursos necessários até a primeira liberação do empréstimo de longo prazo. Assim, a depender do prazo estimado, há um custo de carregamento relevante desta operação;
- O custo financeiro do empréstimo ponte é o mesmo previsto para o empréstimo de longo prazo, acrescido da taxa de juros adicional de 1% ao ano;
- As garantias subjacentes ao empréstimo ponte são integrais de acionista. O elemento crítico na liberação do empréstimo ponte é o crédito dos acionistas ou a garantia complementar apresentada (fiança bancária).

BASA e BNB

No processo de descentralização das atribuições do BNDES, o BASA e o BNB foram constituídos como gestores de linhas constitucionais de fundos para o desenvolvimento das regiões norte e nordeste do Brasil. O BASA foi fundado na década de 1960, porém apenas a partir de 2002 passou a assumir funções de banco comercial e a partir da 2ª metade da década de 2000 assume um papel de maior porte no financiamento de projetos de infraestrutura na região Norte e Centro Oeste do País. Já o BNB foi fundado em 1952 com o objetivo de promover políticas públicas regionais. A grande parte dos recursos destinados

19. As operações realizadas com recursos do FAT e empréstimos diretos do Tesouro não são contabilizados para fins de cálculo da *duration* da posição passiva do BNDES.

20. *Term sheet* apresentado para a licitação para PPP da Rodovia dos Tamoios.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

por estas instituições possuem características de microcrédito, apoio à agricultura familiar e operações similares. A entrada do BNB no setor de infraestrutura se deu de forma mais recente, principalmente quando esta instituição passa a atuar juntamente com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil no repasse de recursos do FDNE (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste). Até 2013 o Banco apresentou forte expansão, chegando à marca próxima a R\$ 1 bilhão de recursos liberados em um ano para o setor de infraestrutura. Contudo, em 2014 o banco apresentou forte retração, reduzindo seu as operações de financiamento de infraestrutura para 4 projetos e um montante total de R\$ 233,6 milhões.

Além do FDNE, o BNB administra recursos proveniente do FINOR. O Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR é um benefício fiscal concedido pelo Governo Federal, criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974, e reformulado pela Lei nº 8.167, de 16/01/1991. Constituído de recursos aplicados em ações e debêntures, destina-se a apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

Entre 2005 e 2013 o BASA e o BNB passaram a atuar ativamente em projetos locais de APPs combinando objetivos do setor de infraestrutura com desenvolvimento regional. Pela natureza constitucional das linhas, podem financiar a taxas menores do que as praticadas pelo BNDES, tanto com juros pré-fixados quanto com recursos vinculados a TJLP. As condições praticadas com recursos do FDNE são:

- O limite máximo de participação dos recursos do FDNE no projeto financiado é de até 60% do investimento total do projeto, sendo até 80% do investimento fixo;
- Considera-se investimento total a soma dos investimentos em capital fixo e dos investimentos em capital circulante;
- A participação de recursos próprios do beneficiário no projeto é, no mínimo, igual a 20% dos investimentos totais previstos no projeto;
- As taxas praticadas são as apresentadas a seguir:

Tipo de Projeto	Prioridade Setorial	Prioridade Espacial	Infraestrutura	Encargo final ao tomador
A	X	X	X	5,0% a.a
B	X	X		5,5% a.a
C	X		X	6,0% a.a
D	X			6,5% a.a

As operações realizadas junto ao BASA e ao BNB possuem processo de aprovação mais complexo pelo duplo enquadramento do projeto, como infraestrutura e como desenvolvimento regional. Os prazos de financiamento variam de 8 a 12 anos, mas em casos especiais podem chegar a 20 anos. Os principais setores financiados pelo BNB foram:

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

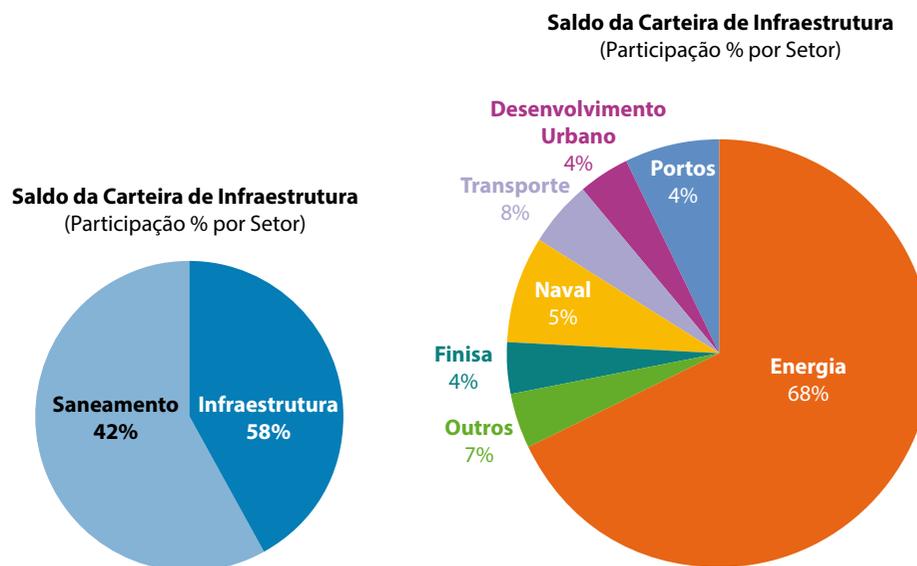
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- Energias renováveis, com ênfase em energia eólica;
- Projetos de PPP, tais como o sistema prisional de Pernambuco (ora em fase de arbitragem por questões associadas à mudança de *sponsor*), a construção do complexo viário do Rio Cocó, dentre outros.

Atualmente as limitações nos repasses de recursos ao FDNE e a possibilidade de desvinculação das receitas da União são elementos que limitam sobremaneira o espaço de atuação destas instituições.

A Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal foi configurada com suas atuais atribuições no início da década de 1990, a partir do colapso do Sistema Financeiro da Habitação. Tradicionalmente, a CEF esteve voltada ao financiamento da habitação e do setor de água e saneamento. A partir de 2005 a CEF ampliou rapidamente sua participação no setor de infraestrutura por meio de operações com captação de mercado em linhas como a FINISA e as operações de repasse do BNDES para o setor de energia. Dentro do conjunto de projetos de infraestrutura em que a CEF atua, Saneamento responde por 42% da carteira. O restante da carteira, desvinculado de operações com o FGTS, possui distribuição muito semelhante à carteira do próprio BNDES, conforme exposto na figura a seguir. O gráfico a seguir apresenta as condições vigentes:



Apesar de não serem tão competitivas em taxas, as operações da CEF feitas em condições de mercado permitem viabilizar uma gama maior de projetos em infraestrutura. A atuação da VITER também se dá em condições de mercado, uma vez que os recursos são captados por fundos de investimentos. Usualmente as taxas praticadas pela CEF variam de TR (Taxa Referencial) acrescida de um spread de 8,5% a 12,0% ao ano, mas podem superar o spread de 17% em condições de crédito mais restritas.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O objetivo do FINISA é financiar investimentos em saneamento ambiental e em infraestrutura ao Setor Público e ao Setor Privado. A FINISA tem como metodologia captar recursos para o custeio das operações de crédito. No que tange à captação no mercado de capitais nacional e à Tesouraria CAIXA, as condições de financiamento deverão atender, no mínimo, os parâmetros negociados na emissão do título relativo ao valor, moeda, prazo e taxa, e/ou condições de prazo e taxas estabelecidas pela Tesouraria CAIXA, assim como demais condições a serem avaliadas pela SUSAN. Quanto à captação no mercado de capitais internacional, as condições de financiamento deverão atender, no mínimo, os parâmetros negociados na emissão do título relativo ao valor, moeda, prazo e taxa, bem como demais condições a serem avaliadas pela SUSAN.

Poderão ser praticadas as seguintes condições na FINISA:

- Prazo de Total do Financiamento: 20 anos;
- Prazo de Carência: máximo de 5 anos;
- Prazo de Amortização: máximo 17 anos;
- Moeda: quando o recurso for captado no exterior, a operação de crédito poderá ser na mesma moeda e o Tomador assumirá o risco cambial;
- Para operações do FINISA o custo Financeiro dependerá das condições da emissão ou das condições do mercado e poderá variar, conforme segue:
 - Taxa de juros: custo Financeiro (indexador) + custo de captação + remuneração CAIXA;
 - Custo da captação: definido conforme a fonte de recursos.

Para as operações de financiamento à projetos de água e saneamento com recursos do FGTS, aplicam-se as seguintes condições:

- **Contrapartida Mínima**
 - Abastecimento de Água: 10%;
 - Esgotamento Sanitário, Saneamento Integrado, Manejo de Águas Pluviais, Tratamento Industrial de Água e Efluentes Líquidos e Reuso de Água, Desenvolvimento Institucional, Preservação e Recuperação de Mananciais, Redução e Controle de Perdas, Manejo de Resíduos Sólidos, Estudos e Projetos, Plano de Saneamento Básico: 5%;
 - Nos casos de Mutuário Privado/SPE admite-se financiar até 100% do valor do investimento e, ainda, poderão ser computados como contrapartida as despesas referentes à estruturação da operação de crédito e da SPE;
- **Os prazos de amortização aplicáveis às Linhas de FGTS são:**
 - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Manejo de Águas Pluviais e Tratamento Industrial de Água e Efluentes Líquidos e Reuso de Água: 240 meses;
 - Saneamento Integrado: 240 meses;

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- Desenvolvimento Institucional, Preservação e Recuperação de Mananciais, Redução e Controle de Perdas: 120 meses;
- Manejo de Resíduos Sólidos: 180 meses;
- Estudos e Projetos e Plano de Saneamento Básico: 60 meses.
- **As taxas de juros básicas adotadas nas operações contratadas junto à CEF utilizando os recursos de linhas do FGTS são:**
 - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Manejo de Águas Pluviais e Tratamento Industrial de Água e Efluentes Líquidos e Reuso de Água: 6,00%;
 - Saneamento Integrado: 5,00%;
 - Desenvolvimento Institucional, Preservação e Recuperação de Mananciais, Redução e Controle de Perdas: 6,00%;
 - Manejo de Resíduos Sólidos: 6,00%;;
 - Estudos e Projetos e Plano de Saneamento Básico: 6,00%
- **Além da taxa básica, aplica-se:**
 - Remuneração da Caixa enquanto Agente Financeiro, calculada à taxa de 2% ao ano sobre saldo devedor, cobrada mensalmente do Tomador, durante o período de carência e de retorno;
 - Taxa de Risco de Crédito, percentual que é definido conforme conceito de risco de crédito emitido pela CAIXA para cada operação, limitada a 1% a.a. A taxa de risco de crédito, a critério da CAIXA, pode ser revista em função das características da operação. A taxa de risco de crédito é cobrada, após o primeiro desembolso, junto com as prestações mensais, e é incidente sobre o saldo devedor do contrato;
 - O saldo devedor é reajustado pelo mesmo índice e na mesma periodicidade da atualização dos saldos das contas vinculadas do FGTS, sendo a atualização no primeiro dia de cada mês.

A CEF, juntamente com o BNDES e o Banco do Brasil, também participa das operações administradas pelo Conselho de Administração do Fundo de Marinha Mercante. O FMM é custeado com recursos oriundos do AFRMM - Adicional de Frete (Lei 10.893/94) e do Tesouro Nacional. Destina-se a prover recursos para o desenvolvimento da indústria de construção naval no País, incluindo:

- Construção de embarcação em estaleiro brasileiro;
- Jumborização, conversão ou modernização de embarcação própria, em estaleiro brasileiro;
- Reparo de embarcação própria, em estaleiro brasileiro;
- Aquisição e instalação de equipamentos, quando realizada por estaleiro brasileiro;
- Construção de embarcação destinada a empresa brasileira de navegação;
- Produção de embarcação destinada a exportação;
- Reparo de embarcação;
- Construção, instalação e modernização de suas unidades industriais;
- Expansão e modernização de suas instalações.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

As taxas praticadas pelo FMM variam de 2% a 6% ao ano, sendo que em poucos casos as taxas situam-se acima de 4% ao ano.

Uma forma de atuação da CEF em infraestrutura nos últimos anos se deu por meio do FI – FGTS, que atuou em APPs de desenvolvimento urbano, entreposto logísticos, mobilidade urbana, rodovias e aeroportos. A participação do FI – FGTS deu-se em parceria com outros empreendedores, usualmente na forma de participação acionária.

A atuação da CEF como gestora do Protransportes não obteve resultados satisfatórios, não havendo casos recentes em que esta participação tenha sido significativa.

O Banco do Brasil

O Banco do Brasil atua fundamentalmente como banco de característica privada, apesar da origem do capital público. Suas atividades associadas ao fomento produtivo estão diretamente ligadas ao crédito agrícola necessário para produção e aquisição de equipamentos.

No setor de infraestrutura, o Banco do Brasil é parte do Conselho de Administração do Fundo da Marinha Mercado, que administra repasses do FMM. Fora o FMM, não há linhas constitucionais específicas com recursos subsidiados para projetos de infraestrutura. A especialidade é a captação de recursos em mercado destinados a operações de médio prazo, prevalecendo condições de mercado.

O FINEP

Tradicionalmente dedicado ao financiamento de pesquisa e desenvolvimento, passou a atuar em APPs que tivessem elevado conteúdo de desenvolvimento tecnológico em bases nacionais. Possui condições de empréstimo subvencionadas por linhas constitucionais. O principal desafio no caso do FINEP é o volume de garantias solicitadas na estruturação de cada operação, uma vez que esta instituição trabalha com garantias reais ou fiança bancária, limitando o espectro de agentes com acesso a estes recursos.

Agentes de Financiamento Internacionais

As Agências Multilaterais de Fomento ao Desenvolvimento

As Agências Multilaterais de Fomento ao Desenvolvimento possuem natureza desenvolvidora de projetos, em oposição ao perfil dedicado ao “enquadramento” dado aos agentes públicos nacionais. Dedicadas à viabilizar operações de crédito comercial internacional para APPs de forte impacto social, econômico e ambiental. Os principais

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

instrumentos, *empréstimos B e Club Deals*, são os principais veículos de captação de poupança internacional para projetos de infraestrutura no Brasil. Não possuem restrições quanto a itens financiáveis e são mais flexíveis nos termos de financiamento (prazos, perfil de amortização e demais condições). Possuem duas condições menos favoráveis: a origem de recursos em moeda estrangeira, que usualmente implica alguns dos agentes precisar assumir o risco de oscilações cambiais, e uma estrutura mais rígida de garantias e *covenants*, devido à natureza internacional das operações.

As Agências de Crédito à Exportação

As agências de crédito à exportação possuem condições de financiamento normatizadas pela OECD. Tais condições vêm se flexibilizando paulatinamente. Nota-se grande variação nas condições de financiamento devido ao interesse do país no item que será exportado, às características do projeto e ao perfil de relacionamento intergovernamental. A atuação das agências usualmente será limitada a complementar a estrutura central de dívida do projeto. Situações em que o *funding* de um projeto se viabiliza somente com base em Agências de Crédito à Exportação tendem a ser exceção.

Novas figuras de financiamento privado

Debêntures de mercado (Project Bonds)

Com o advento da lei federal 12.431, de 2011, criou-se a diferenciação do regime tributário para debêntures emitidas por concessionárias de projetos de infraestrutura. Com isto, procurava-se criar condições favoráveis no mercado para que a poupança doméstica privada passasse a fluir com maior intensidade para projetos de infraestrutura. Apesar de um número relativamente elevado de emissões entre 2012 e 2014, nota-se que estas concentraram-se em empresas estabelecidas no mercado, com receitas sólidas e uma posição institucional favorável. Assim, a legislação cumpre o papel de melhorar o ambiente de mercado, mas não pode ser considerado um elemento chave na estruturação de projetos em fase inicial de desenvolvimento e implantação.

As estatísticas observadas a partir dos dados compilados junto à ANBIMA indicam que em 2014 apenas as emissões da concessionária Santo Antônio Energia, concessionária da hidroelétrica de Santo Antônio, pode ser considerada uma emissão de projeto em implantação. Cabe ressaltar, ainda, que a referida hidroelétrica deveria entrar em operação comercial entre os anos de 2014 e 2015. Já no ano de 2013 observamos a emissão de debêntures por parte da Concessionária Rodovias Do Tietê S.A., quando esta ainda se encontra em fase de implantação do programa de ampliação principal da rodovia Dom Pedro I, que deveria concluir-se em 2014. Um recorte interessante pode ser realizado sob a ótica setorial. A tabela a seguir sintetiza os volumes de emissão por setores no período de 2010 a 2015.

Volumes de debêntures emitidas por empresas do setor de infraestrutura entre 2010 a 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Energia	7.115	279	5.677	3.617	1.044	892
Rodovia	2.985	470	4.055	4.549	580	0
Saneamento	1.634	0	0	1.127	0	0
Logística	0	0	0	451	266	0
Gás	0	0	0	609	0	0
Porto	0	0	0	0	287	321
Aeroporto	0	0	0	0	319	0
Ferrovias	0	1.029	0	0	0	551
Construção	0	0	377	0	0	0
Petróleo	0	0	0	0	851	0
Total	11.734	1.778	10.108	10.353	3.347	1.764

Fonte: ANBIMA. Valores em R\$ constantes de janeiro de 2015, atualizados pelo IPCA

Os custos a captação de recursos para projetos de infraestrutura via emissão de debêntures têm situado-se entre 100% e 130% da taxa de juros paga por títulos da dívida pública federal, acrescidos dos custos associados ao processo de transação, que variam de 0,5% a 1,5% do valor captado. A mediana destas taxas é de cerca de 107% do CDI, com prazos de 3 a 10 anos e uma média simples de 7,35 anos.

Operações de crédito comercial

Não há dados consolidados sobre o volume total de empréstimos comerciais para operações de investimentos em infraestrutura, mas há uma percepção não comprovada com base em dados estatísticos de que houve um crescimento relevante entre a segunda metade da década de 2000 e o ano de 2014. Entrevistas realizadas junto a algumas das principais fontes de financiamento do setor indicam que os bancos emprestaram, com base em operações de captação próprias, volumes relevantes para projetos de concessão e PPP com valores de até R\$ 250 milhões. Tais operações usualmente contavam com garantias plenas dos acionistas da SPE, aproximando-se de operações de *corporate finance* convencionais.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Fontes de Recursos Acionários

Os Fundos de Pensão

O elevado crescimento da base de contribuintes combinado à redução das taxas de juros ao longo da década de 2000 trouxe aos fundos de pensão o desafio de atender às suas metas atuariais. Apesar de operações de investimento de projetos de infraestrutura serem adequadas a estas instituições, até o presente a participação efetiva destes agentes pode ser considerada diminuta. Na vertente mais visível, os três principais fundos do Brasil, Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobrás) e Funcef (Caixa Econômica Federal) associaram-se à construtora OAS para constituir a Investimentos em Infraestrutura SA, Invepar. Também foram agentes relevantes na constituição de empresas de exploração petrolífera, como a Sete Brasil. Porém, à parte casos pontuais, são raras as incursões destes agentes direta ou indiretamente em projetos desta natureza. A recente elevação das taxas de juros acabou por eliminar o interesse momentâneo dos fundos de pensão neste mercado.

Neste caso, o conjunto de soluções necessário para incentivar a entrada destes atores no mercado está diretamente relacionado a medidas institucionais, de forma a criar uma “ponte” entre fundos de pensão e projetos de infraestrutura.

Fundos de Investimento

Na década de 2010 diversos fundos de investimento foram constituídos com o propósito de adquirir projetos no setor de infraestrutura. Observou-se que neste período a atuação destes agentes foi inibida pela presença dos construtores civis. Por sua posição de “investidores estratégicos”, os grupos de construção civil contabilizavam de forma agregada a rentabilidade da construção do projeto com a rentabilidade do capital investido, obtendo assim a denominada “rentabilidade corporativa”. Os fundos de investimentos, sem contar com a rentabilidade associada à etapa de construção, passaram a exigir retornos mais altos do que os grupos de construção civil para tomarem participação acionária em novos projetos. Esta condição fez com que muitos não obtivessem êxito em certames licitatórios, buscando assim oportunidades em outros setores da economia até projetos no exterior.

Pode-se citar como exemplo o Fundo de Investimentos em Infraestrutura constituído pelo Banco BTG Pactual. Após tentativas frustradas de participar de licitações no setor de infraestrutura, o Fundo tomou parte na aquisição de ativos como a rede de fibra óptica que conecta o Brasil aos Estados Unidos, plantas de reciclagem de baterias automotivas, a concessão para construção e operação da concessionária de águas da Catalúnia e a aquisição de uma corporação dedicada à implantação de túneis também na Espanha.

Permanece como ponto a ser observado se a ausência dos grupos de construção civil nacional nos próximos estágios de licitação abrirá espaço para a participação destes

agentes. Possivelmente esta dinâmica dependerá dos retornos esperados nos próximos projetos de infraestrutura.

Desafios ao Financiamento de Concessões e PPPs no Brasil

Ao se olhar para o futuro do financiamento de concessões e PPPs no Brasil, o desafio é criar tipologias que auxiliem na compreensão dos problemas e direcionem para um programa efetivo de soluções. A tipologia proposta divide o problema de estrangulamento em três vertentes: uma conjuntural, uma estrutural e uma atinente a problemas pontuais. Na vertente conjuntural, o contexto atual é o resultado de uma complexa combinação de inflexões:

- A primeira inflexão se dá pela transição de momentos econômicos e a defasagem temporal existente entre decisões e implementações realizadas em projetos de infraestrutura. A face mais evidente deste problema é o fato de contratos firmados a partir de licitações realizadas no ano de 2013 e no primeiro semestre de 2014 ainda não terem concluído o fechamento dos contratos de financiamento de longo prazo. A conjuntura econômica e setorial vislumbrada pelos proponentes destas licitações era oposta à realidade que se impôs. Os elevados descontos tarifários apresentados nas licitações para concessões de rodovias federais e os elevados valores de outorga propostos para as concessões aeroportuária partiram de premissas semelhantes quanto à financiabilidade dos empreendimentos junto ao BNDES em uma condição que na prática não se verificou e não se verificará ao menos no curto prazo. Uma parte expressiva do estoque de projetos assinados nos últimos anos possivelmente é viável somente nas condições projetadas à época, portanto inviável nas condições atuais de mercado. O que gera dois problemas inter-relacionados: o encaminhamento de projetos inviabilizados pelas condições do mercado financiador e como constituir um novo estoque de projetos de infraestrutura que solucione os atuais problemas setoriais e ao mesmo tempo se adequem às novas condições financeiras prevalentes no mercado.
- Um segundo elemento conjuntural que contribui para o atual estrangulamento são as normas de *compliance* relacionadas ao financiamento de empresas que estejam envolvidas em processo de investigação por mal-uso de recursos públicos. Empresas envolvidas nestes processos são *sponsors* de uma parcela que pode aproximar-se de 90% do mercado de infraestrutura. As restrições existentes nas normas de *compliance* em instituições financeiras relevantes cria um gargalo natural ao desenvolvimento das operações de crédito no setor.
- O terceiro elemento conjuntural é a perda de grau de investimento do Governo Federal face às agências internacionais de *rating*. A perda do grau de investimento possui reflexos diretos não apenas sobre o custo de captação de recursos no exterior,

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

mas também sobre o próprio volume de recursos disponíveis. Diversas fontes internacionais de recursos estabelecidas em países desenvolvidos possuem normas que impedem ou restringem a realização de investimentos ou financiamento de projetos em países de grau especulativo. Assim, até que se consolide um quadro claro em relação ao grau futuro da economia brasileira as fontes internacionais de recursos terão restrições naturais a aportarem recursos no Brasil.

- A quarta questão conjuntural refere-se à desorganização macroeconômica pela qual passa a economia brasileira, que combina elevados índices de inflação, elevada taxa de juros e produto interno bruto em retração.

No âmbito estrutural, questões abordadas há muitos anos são novamente trazidas à luz devido às dificuldades enfrentadas no plano conjuntural. Tais questões sempre existiram, porém foram deixadas em segundo plano devido a condições favoráveis até o biênio 2014 e 2015. Destacamos:

- A falta de uma poupança nacional voluntária de longo prazo realizada junto a bancos comerciais que permita estas instituições financeiras captarem recursos de forma que se viabilizem operações ativas de grande porte e prazo longo de maturidade.
- No âmbito dos fundos de pensão públicos e privados, observa-se um afastamento de sua gestão em relação ao setor de infraestrutura. Recente experiência observada nas licitações para rodovias federais, onde se tentou criar uma ponte entre tais projetos e esta importante fonte de recursos, resultou mal sucedida. Nenhuma das concessionárias contratadas deu segmento ao estabelecimento de parcerias com os denominados “fundos noiva”.
- No âmbito do financiamento internacional, prevalecem questões relacionadas à assunção dos riscos de cunho cambial e institucional, que se tornam menos intensas nos períodos de melhoria nas condições internas de mercado, quando recursos internacionais não são tão necessários, e mais intensas no período de estrangulamento interno. Assim, os recursos internacionais não conseguem suprir as necessidades de financiamento do mercado interno quando são mais necessários.
- Quanto à identificação de sponsors para os projetos de infraestrutura, a questão chave será a determinação de um novo perfil de empreendedor que ocupará os espaços abertos com o movimento dos grandes grupos nacionais do setor de construção civil. Existem diversas alternativas em discussão, tais como agentes de mercado financeiro nacional, grupos empreendedores internacionais, empresas operadoras e empresas de menor porte do setor de construção civil nacional. Ainda que potencialmente todos estes atores possam vir a ocupar espaços no mercado nacional de infraestrutura, a real intensidade deste movimento permanece indefinida. Permanece também indeterminada a resposta às razões que incentivam ou desmotivam a entrada destes atores no mercado de infraestrutura nacional. Sem que tais respostas sejam claramente identificadas e ações de cunho prático implementadas, possivelmente não existirão agentes interessados em dar andamento a projetos neste setor em um futuro próximo.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Considerações e Recomendações para a Estruturação de Projetos

Conforme exposto nas seções precedentes, os desafios impostos ao desenvolvimento de novos projetos no setor de infraestrutura no ambiente econômico e institucional brasileiro são importantes e exigirão dos formuladores de políticas públicas clareza sobre quais são seus objetivos e quais são os pontos positivos e negativos de cada uma de suas soluções. Apresentamos como considerações finais um conjunto de recomendações de cunho institucional e contratual para que procure superar as restrições se estabeleçam bases sólidas para o desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento de projetos de infraestrutura a longo prazo.

Realismo tarifário

O termo cunhado para o setor de energia deve ser perenizado em todos os setores de infraestrutura nacional. Ainda que um dos preceitos constitucionais afeitos à delegação de serviços públicos seja a busca pela modicidade da tarifa, as distorções de preços criadas por subsídios implícitos nas taxas de financiamento resultaram no atual contexto de dificuldades no financiamento dos projetos licitados.

O realismo tarifário pode ser traduzido como uma forma de tornar transparente à sociedade o custo de produção de serviços de infraestrutura, inclusive o custo real de capital necessário para se promover investimentos de grande vulto no Brasil. Para tanto, as licitações deverão ser realizadas com base em valores realistas de financiamento às condições atuais, criando condições para o levantamento de capital via mercado privado nas condições expostas nas seções precedentes deste capítulo.

Transferir uma parcela maior de riscos ao Poder Público nos projetos de maior urgência

Face à situação de imprevisibilidade quanto à financiabilidade de projetos que podem ser considerados estratégicos na perspectiva do Poder Público, alguns riscos poderão ser assumidos como forma de viabilizar fontes alternativas de recursos. A principal ação neste sentido é avaliar em detalhes as condições do projeto junto à instituição que se pretende trazer para o empreendimento, levantar os riscos críticos e compartilhar de forma eficiente os riscos previstos.

Estas ações podem incluir, como exemplo, a correção de tarifas públicas parcialmente vinculadas a variações cambiais como forma de viabilizar o financiamento internacional sem o custo adicional de *hedge* cambial. Alternativamente podem incluir a formatação de garantias específicas cedidas pelo Poder Concedente em relação a variações de demanda e outros elementos que poderiam tornar o projeto pouco atraente para empreendedores internacionais.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Incentivar modelos de financiamento mais sofisticados do que simples operações de crédito com agentes nacionais

Casos a serem avaliados provêm de diversos setores de infraestrutura, tais como o afretamento de plataformas de petróleo²¹. Operações de *cross border leasing*, constituição de fundos que conjuguem crédito de fornecedores a estruturas de seguros, manutenção e renovação, assim como outras formas de desenhar operações de *Project Finance* deverão ser analisadas com o objetivo de otimizar elementos como estrutura tributária, alocação de riscos e minimização de custos globais em projetos de infraestrutura.

Adequar as condicionantes de operações de empréstimos ponte

Conforme detalhado nas seções precedente, o mercado de debêntures de infraestrutura será uma fonte de recursos relevante quando o financiamento da implantação do projeto estiver equacionado. Em outros termos, o mercado de debêntures terá como principal função criar “mecanismos de saída” para financiadores de prazo mais curto que cumprirão a função de aportar recursos até, não raramente, a fase de *completion* do projeto.

Existem, na visão de bancos comerciais, duas categorias de riscos evidentes que reduzem sobremaneira o interesse em financiar estas operações. O primeiro risco é a descontinuidade do projeto em sua fase de implantação, o que significaria que o agente financiador necessitaria executar as garantias propostas pelos *sponsors* ou ficar com o projeto para si mesmo caso tais garantias sejam insuficientes. O segundo risco é o de não saída, ou seja, o risco de impossibilidade de emitir dívida de longo prazo na forma de debêntures de forma a cobrir o montante de capital necessário para o repagamento do empréstimo ponte com um todo.

Para o primeiro risco, sugere-se que sejam avaliados mecanismo de cobertura de riscos para financiadores no conjunto de medidas de terminação antecipada do contrato (encampação, caducidade e outros). Nestes casos, haveria a garantia do Poder Concedente de que a parcela de financiamento de curto prazo na fase de implantação, estabelecida como um percentual pré-determinado do valor do CAPEX realizado e aferido por firma independente de engenharia, seria paga “*on first demand*” aos bancos comerciais. O saldo de compensações a maior ou menor em comparação ao valor de primeira demanda seria objeto de processo administrativo específico a ser instruído entre o Poder Concedente e os *sponsors* da empresa concessionária, mas eximiriam os bancos comerciais de responsabilidades processuais e riscos de perdas significativas no caso de inadimplemento na fase pré-*completion* de cada projeto.

21. Questões circunstanciais não retiram o mérito destes modelos de financiamento, que se provam mais eficientes sob diversos aspectos do que operações de Project Finance convencionais.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O segundo risco, relacionado à saída do projeto, dependerá do sucesso do segundo conjunto de medidas, tomada como forma de dar continuidade aos estímulos do desenvolvimento do mercado de debêntures.

Criar medidas que viabilizem a operação de bancos comerciais para “pequenos projetos” de PPP

Para o mercado cujo porte de financiamento seja inferior a determinados montantes, será importante criar mecanismos contratuais que incentivem a operação direta realizada por Bancos Comerciais. Face a determinadas garantias públicas, tais operações poderão ter efeito diminuto sobre os balanços destas instituições.

Identificação de quais serão os sponsors dos projetos em análise

O espaço aberto a partir dos problemas observados com os grandes grupos de construção civil nacionais deverá ser ocupado por agentes que deem continuidade de forma efetiva ao desenvolvimento do setor de infraestrutura. A compreensão sobre o processo de decisão destes atores e a identificação dos espaços que estes deverão ocupar é elemento chave para que a retomada dos investimentos em infraestrutura ocorra de forma consistente. Conforme observado em projetos recentes, existem três perfis de agente que tecnicamente estão aptos a exercer o papel de desenvolvedores de projetos de infraestrutura:

- **Agentes Financeiros:** Compostos por fundos de investimentos, este perfil de investidor não conta com a sinergia existente para financiadores estratégicos. De forma prática, não se aplica o conceito da “taxa interna de retorno combinada” pela rentabilidade do capital investido com o resultado proveniente da obra executada ou do serviço prestado. Por esta razão, o foco em agentes Financeiros terá como contrapartida a elevação do custo de capital próprio. Uma segunda limitação existente para fundos de investimentos são as restrições legais ao fornecimento de garantias reais para os financiadores em operações limited recourse. Por conta destas restrições, os projetos deverão possuir características mais próximas a operações “non-recourse”, ou seja, um padrão mais sólido de garantias a serem fornecidas por construtores, fornecedores e operadores subcontratados. Tal perspectiva representa uma mudança muito mais profunda do que um ajuste pontual em questões contratuais. Representa uma mudança na cultura do project finance no Brasil, com uma redistribuição de papéis e responsabilidades que demandará revisões de padrões de gestão, estruturas organizacionais e políticas de recursos humanos.
- **Construtores internacionais de grande porte:** Apesar de tradicionalmente envolvidos em projetos de APPs ao redor do mundo, a presença de grupos internacionais no Brasil mostrou-se limitada nos últimos anos. Destaca-se como exceção a presença estruturada de agentes espanhóis e o recente avanço de agentes chineses em setores como transmissão de energia. Contudo, empresas europeias em um sentido mais

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

amplo, norte americanas e mesmo provenientes de países em desenvolvimento não foram parte relevante do cenário de infraestrutura no Brasil em ciclos anteriores. Para que estes atores tomem parte no atual ciclo, é necessário ter uma compreensão clara sobre as razões por trás do afastamento observado nas décadas passadas e quais são as ações de cunho governamental que deverão ser adotadas para atração destes agentes. Em recente reportagem veiculada no jornal “Valor Econômico”²², cita-se o menor nível de exigências apresentadas em editais de licitação como elemento chave para a atração de agentes internacionais. Tal previsão somente será confirmada caso a razão por trás da baixa participação de grupos internacionais sejam as restrições impostas por meio de exigências daqueles documentos. A nosso ver, tal pressuposição representa apenas parte de um problema mais complexo. Outras partes que merecem destaque são:

- **Vantagens competitivas:** empresas internacionais pautaram o seu desenvolvimento em períodos recentes pelo aperfeiçoamento extensivo de seus processos de planejamento e gestão de obras civis, reduzindo perdas, evitando retrabalhos e garantindo a máxima produtividade dos seus recursos empregados. Empresas nacionais pautaram o seu desenvolvimento neste mesmo período em gestão de imprevisibilidades, criação de recursividade de contratos e envolvimento da sociedade civil na condução de seus projetos. A adaptação do perfil de competências desenvolvidas por agentes internacionais à circunstância do mercado brasileiro não se afigura uma transição simples.
- **Normas de *compliance*:** empresas internacionais, principalmente estabelecidas em países desenvolvidos, possuem normas de *compliance* mais severas do que as observadas no mercado nacional. As normas de *compliance* poderão tornar-se um impeditivo para a participação destas empresas em licitações nacionais;
- **Construtoras de médio porte:** apesar de tecnicamente capacitadas para a execução dos serviços e das obras de menor vulto que comumente constituem objeto de concessões rodoviárias ou de PPP destinadas à construção e manutenção de edificações públicas, as construtoras de médio porte possuem alguns limitantes que poderão influenciar a decisão de participação em projetos futuros de APPs, dentre os quais cabe destacar a concentração de capital na figura do acionista dirigente, deficiências nos quadros de pessoal para as atividades de planejamento e operação de projetos de APPs e, principalmente, limitação na capacidade de prover garantias para os financiadores.

Ainda na vertente de avaliação dos novos *sponsors*, uma recomendação relevante refere-se à possibilidade de incentivar a presença de empreendedores de pequeno porte neste mercado via apoio ao fornecimento de garantias para instituições financeiras. Exemplificando-se, atualmente a principal restrição ao financiamento de projetos com

22. Valor Econômico de 11 de novembro de 2015, matéria intitulada “Mercado Espera a Formação de Novos Consórcios”.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASILAS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃOPROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAISO FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASILPROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURAPPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLEMODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOSPPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDOAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICAANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

elevado conteúdo tecnológico por parte da FINEP decorre da impossibilidade dos *sponsors* fornecerem garantias. Uma vez que os *sponsors* destes projetos são pequenas empresas, diversas oportunidades de investimentos em serviços de infraestrutura foram perdidas nos últimos anos.

Pelas razões acima arroladas, não se pode pautar decisões governamentais com base em uma transição simples entre o modelo vigente de APPs a nova geração de projetos cujos alicerces encontram-se em construção. Este hiato resultou na ausência de projetos relevantes no passado recente e possivelmente repercutirá ainda nos próximos anos. Espera-se que as medidas necessárias sejam postas em prática em um curto espaço de tempo para que no médio prazo existam condições de fato de recriar um modelo sustentável para o setor de infraestrutura.

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

*Edison Benedito da Silva Filho
Fabiano Mezadre Pompermayer*

Resumo

Este estudo analisa os principais desafios e oportunidades à atração de capital privado, em especial estrangeiro, para os projetos de concessões no setor de infraestrutura, oferecendo um novo modelo para compartilhamento de riscos de demanda e câmbio. Exercícios simulando a aplicação deste modelo sugerem que é possível ampliar de forma significativa a atratividade dos projetos de infraestrutura ao financiamento privado, preservando grande parte dos benefícios auferidos pelos consumidores e economizando um montante expressivo de recursos fiscais. A experiência de outros países emergentes no tratamento do risco cambial também poderia ser incorporada ao modelo visando ampliar o ingresso de capital estrangeiro para esses projetos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Propõe-se aumentar a receita do concessionário por meio de um pagamento fixo anual pela disponibilidade da infraestrutura e, em contrapartida, cobra-se uma outorga variável com a demanda, como um percentual da tarifa cobrada do usuário. Assim se reduziria o risco de demanda para o concessionário, ao mesmo tempo em que aumentaria o retorno do governo em caso de alta demanda. Além disso, pela antecipação das receitas e postergação dos custos, a Taxa Interna de Retorno dos projetos tende a aumentar em relação ao modelo de concessão convencional, facilitando a obtenção de financiamento privado para um setor bastante dependente do crédito público subsidiado no Brasil.

Palavras-chave: Infraestrutura; parcerias público-privadas; financiamento; compartilhamento de riscos.

Introdução

Um dos temas recorrentes em discussão nos fóruns internacionais nos últimos anos é a necessidade por fontes de financiamento para viabilizar os projetos de infraestrutura nos países emergentes para as próximas décadas (G20, 2013, p. 10-11; BRERETON-FUKUI, 2013). Os requerimentos financeiros para manutenção e expansão da infraestrutura econômica e urbana dessas economias são desafiadores. O Banco Mundial estima que, apenas para manutenção da infraestrutura nos países em desenvolvimento, seriam necessários gastos anuais de mais de US\$ 850 bilhões (WORLD BANK, 2012a). No caso do Brasil, a carteira de projetos no setor de infraestrutura a serem iniciados até o final desta década já alcança um valor de mais de R\$ 1 trilhão (SOBRATEMA, 2014).

A escassez de poupança interna, aliada à limitada capacidade das instituições financeiras multilaterais em fornecer linhas de crédito de longo prazo, enseja a necessidade dos países emergentes buscarem novos instrumentos para financiar a modernização de sua infraestrutura econômica e urbana. No caso específico do Brasil, considerando o atual cenário de deterioração das contas públicas e esgotamento das fontes oficiais de financiamento, soluções como as parcerias público-privadas (PPP)¹ e novos modelos de

1. A PPP consiste numa solução híbrida para a construção, gestão e/ou operação de ativos públicos de infraestrutura, situando-se entre a responsabilidade exclusiva do governo e sua transferência integral ao setor privado (privatização) (BORGES & NEVES, 2005). Seu objetivo é alcançar a eficiência de mercado no provimento do bem público, preservando os requisitos do interesse coletivo. Para tanto, estabelece-se uma relação de longo prazo entre as partes, que é particularmente relevante para o sucesso de projetos mais complexos, com múltiplos objetivos a serem alcançados em termos de economicidade e qualidade do serviço prestado à sociedade.

A escolha dentre as diversas modalidades de PPP deve se dar de acordo com os objetivos especificados pela sociedade em termos de tecnologia de produção, eficiência econômica, impacto socioambiental e acesso ao serviço por parte do público-alvo almejado. O contrato deve ser desenhado de modo a extrair o máximo benefício da parceria com o setor privado a partir das prioridades estabelecidas pelo agente governamental, resguardados os requisitos à viabilidade econômica do projeto. Nesse sentido, a estrutura de financiamento desempenha um papel fundamental para o sucesso da PPP, posto que a transparência na alocação de riscos e a proteção dos investidores permite ao setor público reduzir seu comprometimento financeiro nesta etapa, concentrando então seus esforços no monitoramento posterior da provisão dos serviços à sociedade.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

alocação de riscos nas concessões assumem renovada importância no debate sobre como o Estado pode ampliar a capacidade e a qualidade de serviços públicos sem impor custos excessivos à sociedade (SILVA FILHO, 2014).

O presente artigo busca analisar os principais desafios e oportunidades à atração de capital privado internacional para financiamento de concessões no setor de infraestrutura, por meio de um modelo de *project finance* que permite ampliar a rentabilidade dos projetos e introduzir novos mecanismos de tratamento do risco cambial. O texto se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção são discutidos alguns dos principais condicionantes econômicos e institucionais que dificultam hoje a canalização do capital estrangeiro para projetos de longo prazo no Brasil. A terceira seção discute soluções para ampliação da participação do capital estrangeiro nas concessões de infraestrutura a partir da análise de soluções nacionais e internacionais para o tratamento do risco cambial dos projetos. Na quarta seção é apresentado um novo modelo de compartilhamento de riscos de demanda e financiamento para as concessões de infraestrutura, e são descritos os efeitos de sua aplicação hipotética para concessões de rodovias. A quinta seção conclui o trabalho enfatizando a necessidade e a viabilidade de novas soluções para fomentar a atração de investimento privado para os projetos de infraestrutura do Brasil, incluindo capital estrangeiro, com consequente economia de recursos fiscais.

Desafios e oportunidades para a atração de capital estrangeiro para financiamento de projetos de infraestrutura no Brasil

Há consenso quanto ao esgotamento do financiamento público à infraestrutura no Brasil e necessidade de busca por novas fontes no setor privado, via bancos e mercado de capitais. Mesmo na atual situação em que o BNDES dispõe de “sobra de caixa” oriunda da baixa procura por financiamentos, não é conveniente hoje expandir sua participação no crédito ao setor (BORGES e WARTH, 2016). Por outro lado, o capital privado nacional não tem se mostrado suficiente para financiar projetos complexos e de longa maturação, dadas as incertezas regulatórias e políticas, que se somam à concorrência com títulos públicos de elevada rentabilidade e liquidez, num contexto de elevação da inflação e das taxas de juros no país.

As instituições multilaterais tampouco podem atender às necessidades de expansão do setor, porque, com a escassez de recursos, devem enfatizar projetos de maior impacto social e em regiões mais pobres. Por outro lado, há abundância de recursos no exterior à procura de investimentos rentáveis, devido ao baixo crescimento da última década nas economias centrais, que ostentam taxas de juros próximas de zero ou mesmo negativas. Esses fatores abrem espaço para a atração de capital estrangeiro voltado ao financiamento de projetos de infraestrutura no país.

São diversas as vantagens oriundas do ingresso de investimentos estrangeiros no setor de infraestrutura, dentre outras: i) custo de capital mais barato ao concessionário; ii)

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

desconcentração de riscos em uma única instituição financeira por meio da securitização de títulos; iii) expertise dos bancos de investimento estrangeiros na captação de recursos no exterior e desenho de operações estruturadas; iv) interesse de grupos estrangeiros na operação da infraestrutura, trazendo expertise técnica e aumentando a concorrência no setor; iv) fomento do mercado doméstico de capitais, pois o concessionário/fundo garantidor pode emitir títulos em reais lastreados em receitas denominadas em moeda estrangeira; v) impacto da volatilidade cambial tende a ser mitigado naturalmente num contrato de longa duração; vi) modernização e expansão da infraestrutura também favoreceriam o crescimento das exportações por meio ganhos de competitividade; e vi) entrada de capital estrangeiro de longo prazo no país facilita o financiamento de eventuais déficits na balança de transações correntes.

Certamente o financiamento em moeda estrangeira também apresenta riscos e efeitos deletérios, tais como o possível descasamento entre receitas e despesas do concessionário, custos elevados de *hedge* cambial que podem ser repassados aos usuários e potenciais choques inflacionários em momentos de elevada volatilidade do câmbio. Frequentemente o governo é obrigado a assumir grande parte desses riscos para ampliar o interesse dos investidores estrangeiros em projetos de mais longa maturação e complexidade, como é o caso da infraestrutura. Contudo, considerando a situação relativamente confortável do Brasil em termos de volume de reservas internacionais e a necessidade crescente de fontes de financiamento de longo prazo num contexto de grave restrição fiscal, os benefícios potenciais da atração de investimentos estrangeiros para projetos de infraestrutura parecem superar largamente esses riscos.

Não obstante o atual cenário de abundância de recursos nos mercados financeiros centrais em busca de oportunidades mais lucrativas de investimento e as vantagens fiscais concedidas pelo Brasil por meio da Lei 12.431/2011, a participação dos investidores estrangeiros em projetos de infraestrutura ainda permanece bastante reduzida. Isso se dá não apenas em razão de fragilidades e lacunas do marco regulatório brasileiro², mas também devido à ausência de mecanismos específicos para gerenciamento do risco cambial, agravado pela incerteza gerada por disputas jurídicas após episódios de maxidesvalorizações do real.³

2. Entre as principais deficiências regulatórias que desestimulam a entrada de capital estrangeiro no setor de infraestrutura no Brasil, destaca-se a ausência de um veículo exclusivo para a promoção desse investimento, sendo o investidor estrangeiro obrigado a se submeter a regras jurídicas e tributárias bastante distintas – e, em geral, menos eficientes – daquelas encontradas em seu país de origem. Ainda, a ausência de um tratamento jurídico diferenciado obriga o investidor estrangeiro a se submeter ao arcabouço legal que regula o mercado de capitais no Brasil, considerado excessivamente lento e burocratizado quando comparado ao de outros países. A tradição jurídica brasileira de ampliar os meios oferecidos às partes para exercer o contraditório e questionar decisões anteriores dos próprios tribunais, ao mesmo tempo em que protege em demasia os devedores, também diminui o poder de instrumentos extrajudiciais para resolução de conflitos, dificultando o acesso dos credores às garantias previstas nos contratos.
3. Exemplos recentes são as disputas envolvendo contratos de leasing denominado em moeda estrangeira após o abandono do câmbio fixo em 1999 e as perdas com derivativos que causaram o colapso de grandes exportadoras em 2008.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Além dos fatores institucionais, as especificidades setoriais também desempenham um papel importante para a atratividade do investimento externo no setor de infraestrutura, mesmo no caso de projetos com comprovada capacidade de geração de receitas próprias para viabilizar seu financiamento. Os riscos oriundos da possibilidade de ingerência do agente público visando forçar a renegociação de contratos ou o abandono de compromissos assumidos anteriormente junto ao parceiro privado se mostram mais acentuados em setores que atendem diretamente ao público, a exemplo de rodovias, distribuidoras de energia e fornecedoras de água e saneamento (RESIDE JR., 2009). A percepção de um risco político mais elevado nesses segmentos de infraestrutura também pode comprometer a participação dos investidores estrangeiros, ainda que seu interesse se restrinja ao financiamento do projeto, não alcançando, pois, sua gestão posterior.

Finalmente, é preciso considerar que a maior parte do capital estrangeiro de longo prazo para os países emergentes provém de investidores institucionais como fundos de pensão e fundos soberanos, que estão sujeitos a maiores restrições que outros agentes privados na alocação de seu portfólio. Em geral, esses investidores buscam ativos que já tenham comprovada capacidade de geração de caixa, de modo a evitar riscos de construção ao mesmo tempo em que asseguram um fluxo de caixa mais estável para seus investimentos. De modo que, visando atrair esse capital, comumente se faz necessário que os governos concluam seus projetos de infraestrutura antes de repassar sua gestão ao setor privado, ou que pelo menos já tenham avançado significativamente na etapa de construção e na capitalização dos fundos que oferecem garantias para tais projetos.

No caso das obras públicas com capacidade de geração de receitas próprias, tem ganhado destaque nas economias emergentes o modelo de financiamento baseado na securitização do fluxo de pagamentos futuros dos projetos para custear os investimentos necessários para sua construção e manutenção (*project finance*) (BORGES, 1998; FINNERTY, 1998; ESTACHE e STRONG, 1999; COSTA, 2010; GATTI, 2012). A maior vantagem desse modelo é a economia de recursos públicos, uma vez que o concessionário ou parceiro capta os recursos necessários para financiar seus gastos diretamente no setor privado, por intermédio de bancos e do lançamento de títulos no mercado de capitais. No atual contexto de forte restrição fiscal e exaurimento das fontes públicas de financiamento de médio e longo prazo no Brasil, o *project finance* deverá desempenhar um papel cada vez mais relevante para a expansão da infraestrutura logística do país.

No que tange ao risco de financiamento de um projeto de infraestrutura no modelo *project finance*, a questão essencial consiste em como proteger o fluxo de receitas do projeto dos efeitos das alterações nas variáveis macroeconômicas (FINNERTY, 1998, p.38-49). No caso das PPPs a mitigação desses riscos é, em geral, atribuída ao parceiro privado, embora o governo ainda desempenhe um papel relevante para seu sucesso. Isso porque compete ao marco regulatório assegurar que as contingências expressas nos contratos firmados pelo agente privado junto aos seus financiadores (bancos, acionistas ou detentores

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

de títulos) sejam cumpridas integralmente e nos prazos estipulados nesses contratos, quando alterações de preços macroeconômicos excedam os parâmetros originalmente estabelecidos.

Tratamento do risco cambial no project finance aplicado ao setor de infraestrutura: soluções a partir de experiências nacionais e internacionais selecionadas

Na busca pela atração de capital externo para o financiamento de projetos de infraestrutura, sobressaem os riscos oriundos da volatilidade do câmbio, dada a possibilidade de descasamento entre as receitas, denominadas em moeda doméstica, e a remuneração dos investidores, que deve ser realizada em moeda estrangeira. A literatura sobre PPP indica que os riscos de financiamento, entre os quais se inclui o risco cambial, devem ser alocados sob responsabilidade do parceiro privado, uma vez que este tem capacidade de se proteger completamente contra os efeitos dessa volatilidade, seja incorporando-a ao preço do serviço ou repassando-a ao mercado por meio de contratos de derivativos (*hedge*).

Contudo, o baixo grau de desenvolvimento e as assimetrias do mercado financeiro nos países emergentes frequentemente tornam inviável a mitigação completa do risco cambial pelo parceiro privado, ensejando a necessidade de seu compartilhamento com o agente público. No caso específico do Brasil, onde a taxa de câmbio é fortemente influenciada pelas movimentações dos mercados futuros e o diferencial de taxa de juros em relação às economias centrais tem sido historicamente bastante elevado, os mecanismos de proteção, como contratos de *hedge*, contra a volatilidade cambial são custosos e de curto alcance no tempo, tornando seu uso proibitivo em operações de financiamento de maior duração.⁴

Não obstante as dificuldades enfrentadas até aqui para a atração de capital estrangeiro no mercado de debêntures incentivadas, é razoável supor que a existência de garantias explícitas e perenes contra a volatilidade cambial nos projetos de infraestrutura contribuiria para ampliar a demanda por esses papeis, reduzindo igualmente os custos de financiamento das empresas. Para tanto, o compartilhamento do risco cambial entre os parceiros público e privado é uma condição necessária, dadas as imperfeições do mercado doméstico de capitais. Cumpre, pois, analisar exemplos de como outras economias emergentes lograram viabilizar essa condição de modo a potencializar o investimento internacional em seus projetos de infraestrutura sem incorrer em custos e riscos excessivos para o setor público.

4. A evidência empírica recente de emissões de debêntures incentivadas de infraestrutura sugere que o risco cambial tem tido um impacto significativo no sentido de afastar o capital estrangeiro desta modalidade de financiamento. Analisando dados de emissões realizadas no ano de 2013, WAJNBERG (2014, p. 355) aponta que apenas 4% do capital levantado teve origem no exterior. Embora os custos de captação no exterior sejam bem mais baixos que no Brasil, os investidores internacionais ainda exigiam um prêmio de risco bastante elevado para aquisição desses papeis, o que, combinado com o risco da variação cambial, tornava tais emissões pouco atrativas às empresas nacionais.

O quadro 3 apresenta alguns modelos de compartilhamento do risco cambial empregados por países emergentes para projetos de PPP:

Quadro 3: Exemplos de gerenciamento de risco cambial em PPPs em infraestrutura

País	Forma de alocação do risco cambial
Chile	O governo oferece ao parceiro privado possibilidade de contratar seguro contra volatilidade cambial (<i>hedge</i>), estabelecendo uma taxa de câmbio fixa para o projeto.
Colômbia	Os contratos de PPP embutem mecanismos de <i>hedge</i> atrelados aos custos de insumos importados, que podem ser repassados aos usuários por meio de correção tarifária. O governo oferece garantia explícita contra depreciações cambiais superiores a 10%.
Índia	O governo assume integralmente o risco de financiamento incluindo o cambial, e o custo do seguro é acrescido à remuneração paga pelo parceiro privado pelo uso de sua infraestrutura.
Jordânia	O parceiro privado assume o risco para variações cambiais de até 10% sobre o valor contratado, o risco excedente é assumido pelo governo; contrato segue modelo de “financiamento islâmico”. ¹
México	O governo financia os projetos de PPP no setor de óleo e gás por meio da empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), que capta recursos no exterior a custos reduzidos por meio da securitização de exportações de <i>commodities</i> .
Nigéria	Governo divide o financiamento do projeto em tranches denominadas em diferentes moedas, garantindo câmbio fixo em parte do contrato enquanto o parceiro privado contrata <i>hedge</i> para o restante do valor financiado.
Peru	As tarifas de serviços públicos operados por PPP possuem mecanismo automático de correção atrelado ao câmbio, embora em escala inferior à da variação cambial.
Uruguai	O parceiro privado assume o risco para variações cambiais de até 10% sobre o valor contratado, o risco excedente é assumido pelo governo.

Fontes: IMF (2004, 2005); KECG (2014); CEEIC (2015); World Bank (2012b); PPIAF (2013); ADB (2012).

O procedimento padrão adotado nesses países é a fixação de uma banda para a variação do câmbio em torno de um nível de referência. Quaisquer oscilações cambiais dentro da banda são de risco exclusivo do concessionário. Caso a moeda doméstica se deprecie além do teto estabelecido nessa banda, o governo se compromete a compensar parte das perdas incorridas pelo concessionário para fazer frente aos pagamentos de dívida em

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

moeda estrangeira. E, no caso de valorização da moeda doméstica para além do limite inferior da banda, o concessionário deve repassar parte de seus ganhos extraordinários ao agente público concedente.⁵

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a assunção por parte do governo federal de compromissos financeiros para os quais não esteja prevista uma fonte de receita correspondente. Portanto, quaisquer soluções que impliquem o compartilhamento do risco cambial com o setor público nos projetos de PPP deverão necessariamente estar fundadas numa estrutura orçamentária específica, com uma fonte determinada e de volume suficiente para provisão dessas garantias.

Possivelmente o gerenciamento desses riscos deva ser buscado por meio de soluções específicas para cada setor. Em alguns casos o risco cambial poderá ser parcialmente mitigado no âmbito dos próprios contratos de PPP, quando os custos de aquisição dos insumos necessários à prestação do serviço forem denominados em moeda estrangeira.⁶ No setor de óleo e gás, a Petrobras poderia, a exemplo de sua equivalente mexicana, financiar projetos de seu interesse beneficiando-se de sua capacidade privilegiada de captação externa como grande exportadora. Ainda, a tributação da exportação de *commodities*, ainda que com alíquota bastante reduzida⁷, poderia viabilizar a constituição de um fundo garantidor voltado à provisão de seguros contra os riscos de financiamento, favorecendo o ingresso de capital privado e liberando recursos fiscais para outras finalidades prioritárias. Finalmente, parte da própria disponibilidade de caixa do BNDES poderia ser destinada à capitalização de fundos garantidores de PPPs, de modo a ampliar sua capacidade de alavancagem junto ao mercado.

A próxima seção propõe um modelo de compartilhamento do risco de demanda que tende a aumentar a atratividade dos projetos de infraestrutura, aumentando a possibilidade de financiamento a taxas de mercado e reduzindo a necessidade de financiamento subsidiado via BNDES.

-
5. Certamente o mero compromisso do setor público em compensar, a posteriori, as perdas do concessionário, por força da desvalorização cambial, não é suficiente para assegurar sua proteção. Em casos extremos como nas crises cambiais asiáticas e latino-americanas no final da década de 1990, houve casos em que os governos foram obrigados a não honrar esses compromissos em razão da escassez de divisas e da necessidade de imposição de rígidos controles de capital, a exemplo de Argentina e Malásia. Vários governos também utilizaram a pressão econômica exercida pela crise internacional para forçar os parceiros privados a renegociar os contratos em condições mais favoráveis, adicionando um componente importante de risco político ao problema do risco cambial (RESIDE JR., 2009).
 6. É o caso dos investimentos realizados no setor elétrico e para expansão das linhas de metrô nas capitais do país, onde a aquisição de equipamentos importados se faz imprescindível para a viabilização dos projetos.
 7. A título de exemplo, uma alíquota de 1% sobre as exportações de *commodities* geraria receitas anuais superiores a US\$ 1 bilhão, considerando o volume de exportações do país em 2015.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Um novo modelo para o financiamento das concessões: aumentando a atratividade de projetos de infraestrutura por meio do compartilhamento do risco de demanda

Nas concessões de infraestrutura de transportes brasileiras, o risco de demanda tem sido alocado quase na totalidade ao parceiro privado. Nas do setor elétrico, esse risco é compartilhado. Mas mesmo quando alocado ao parceiro privado, são usados mecanismos de repasse de seus custos aos usuários do sistema. E isso vale também quando os custos associados ao risco de demanda caem (por um aumento de demanda, por exemplo). De modo que, ao contrário do que ocorre nas concessões de transportes, o investidor privado do setor elétrico não enxerga esse risco como preocupante.⁸

Nesta seção apresentamos um modelo de compartilhamento de risco de demanda para concessões rodoviárias que deverá aumentar a atratividade para o investidor privado sem onerar os cofres públicos. Com algumas adaptações, o modelo proposto pode também ser usado em outras infraestruturas.

A ideia central é que parte da receita do concessionário seria oriunda de um pagamento por disponibilidade da via, além da obtida das tarifas de pedágio dos usuários. Em contrapartida, um percentual da tarifa de pedágio é repassado ao poder concedente como outorga. Com isso, a receita se tornaria menos dependente da demanda. E os custos, que em geral são fixos e pouco dependentes do volume de tráfego, passam a ser mais variáveis com a demanda, devido à cobrança de outorga atrelada à receita obtida com pedágio.

A fim de estimular a participação de investidores estrangeiros em concessões desse tipo, a parcela da tarifa correspondente à outorga seria corrigida pela variação cambial caso superasse os limites de uma banda de variação pré-estabelecida, em moldes de gerenciamento de risco de câmbio similares aos aplicados por outros países (quadro 3). A ideia central é proteger parte da receita do concessionário do risco cambial, repassando esse risco ao concedente (agente público) por meio da correção automática do valor da outorga a ser paga pelo concessionário.

Além disso, a proteção contra a variação cambial estimularia a participação de investidores estrangeiros na etapa de capitalização do projeto, reduzindo sensivelmente o rendimento exigido para aquisição dos papéis da empresa dado o menor custo de capital no exterior. E parte dos recursos economizados pelo setor público por meio da redução da

8. Não foi apenas em razão dessa distinção da alocação do risco de demanda entre os setores de transporte e de energia elétrica que os investimentos privados no segundo tenham enfrentado menos dificuldades para sua implementação que no primeiro. Porém, trata-se de um dos itens que limitam hoje uma maior participação privada na infraestrutura de transportes. E esse fator poderá se tornar mais relevante no futuro, à medida que os projetos menos atrativos entrem nas carteiras de concessões. Tomando como exemplo as rodovias, aquelas com maior tráfego já foram quase todas concedidas.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

participação do BNDES no financiamento do projeto poderia ser utilizada para arcar com os custos da contratação de *hedge* cambial, caso o governo desejasse também preservar o valor de suas receitas de outorga contra os riscos da depreciação da moeda doméstica. Ainda, o próprio BNDES poderia emitir títulos no exterior para financiar o concessionário no pagamento da outorga, uma vez que este estaria coberto contra os efeitos da variação do câmbio sobre estas despesas.

No caso de uma concessão nos moldes de uma PPP, o modelo proposto seria bastante similar. Contudo, há a diferença essencial de que, em vez do pagamento de outorga por parte do concessionário, na PPP o fluxo de pagamentos se dá na direção contrária: nesse caso existe o pagamento por disponibilidade por parte do concedente, uma vez que parte das ou todas receitas da concessão são públicas. O mecanismo de proteção cambial então também funcionaria de forma inversa: a parcela da tarifa referente ao pagamento por disponibilidade seria reajustada a maior no caso de depreciação da moeda doméstica para além dos limites da banda, e a menor no caso de apreciação. Desse modo, o parceiro privado teria sua receita protegida do risco cambial, ampliando assim sua capacidade de emissão de dívida no exterior.

E para evitar que o governo tenha problemas de caixa devido à excessiva exposição ao risco cambial, o fundo garantidor das PPPs (Lei 11.079/2004) poderia aplicar seus recursos em títulos externos. Caso a moeda doméstica se deprecie, os recursos do fundo ficariam relativamente maiores, exatamente no momento em que aumentará os valores de resgates para os pagamentos por disponibilidade.

Simulação de aplicação do modelo de compartilhamento do risco de demanda: concessão da rodovia federal BR-050 no trecho entre Cristalina (GO) e a divisa entre Minas Gerais e São Paulo

Vejamos o efeito no fluxo de caixa do concessionário a partir da concessão do trecho da rodovia federal BR-050 entre Cristalina (GO) e a divisa de Minas Gerais com o estado de São Paulo, com licitação ocorrida em 2013. Trata-se de um trecho de 436,6 km de extensão, parcialmente duplicado antes da licitação. A rodovia deveria ser totalmente duplicada até o quinto ano da concessão, ou seja, havia uma necessidade considerável de investimentos logo no início da concessão. Para aumentar a atratividade do projeto, o governo federal garantia financiamento (via BNDES) de até 70% dos investimentos previstos em condições melhores que as de mercado: i) 5 anos de carência; ii) 25 anos para pagar; e iii) taxa de juros composta pela TJLP (5% a.a. na época), mais taxa de administração (em torno de 2% a.a.) mais taxa referencial (TR). O prazo da concessão é de 30 anos. A taxa interna de retorno (TIR) estimada pela ANTT para o projeto era em torno de 7% a.a. Com o financiamento garantido pelo governo, a TIR do acionista anunciada seria acima de 15% a.a. Em nossos cálculos, a partir das planilhas de fluxo de caixa disponíveis no sítio da ANTT na internet, a TIR do acionista ficaria em torno de 22% a.a.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

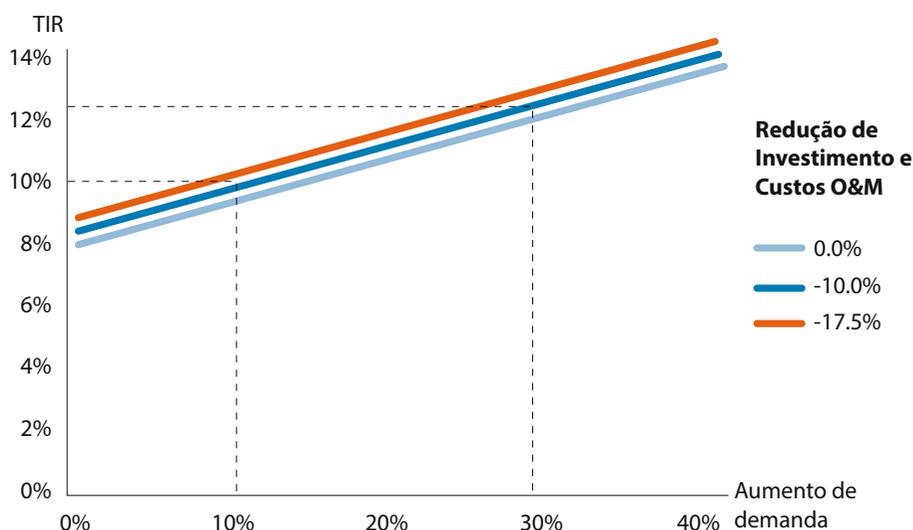
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A tarifa básica de pedágio foi usada como critério para selecionar o vencedor da licitação. A tarifa teto estabelecida era de R\$ 7,87 por automóvel a cada 100 km. O mesmo valor também era adotado para cada eixo de caminhão ou ônibus. Na licitação, a tarifa vencedora foi de R\$ 4,534, um deságio de 42%. Claramente, algumas premissas usadas nas projeções do governo estavam diferentes do licitante vencedor, em especial as projeções de demanda e custo das obras, do custo de capital do acionista e ainda a possibilidade de obter financiamentos subsidiados em outras fontes. Para fins da nossa análise, avaliamos a possibilidade de subestimação da demanda e superestimação dos custos pelo governo. Para atingir TIR do acionista acima de 15% com a tarifa básica de R\$ 4,534, estimamos que os custos devam ser entre 10 e 17,5% menores e que a demanda seja entre 10% e 30% maior que o estimado pelo governo federal (Figura 1).

A adoção dessas faixas de demanda e custos no fluxo de caixa do projeto, sem o efeito do financiamento, permite avaliar o efeito na TIR do projeto com a tarifa teto original, conforme indicado na Figura 1. Esses resultados indicam que o projeto já seria bastante atrativo a taxas de financiamento mais altas, próximas das de mercado, o que permitiria reduzir o montante do financiamento subsidiado via BNDES.⁹

Figura 1: Sensibilidade da TIR do projeto de Concessão da BR-050 GO-MG a variações de custo e demanda, tomando por base a tarifa teto



Fonte: ANTT (2013). Elaboração dos autores

9. Porém, como o governo poderia saber qual a diferença de entre suas estimativas de demanda e custo em relação às dos potenciais investidores? Na mesma época da licitação da BR-050, outros trechos de rodovias federais apresentaram deságios semelhantes, mas para um trecho a licitação foi vazia. Para a BR-262 entre Minas Gerais e o Espírito Santo, não houve interessados. Um dos motivos pode ser que a região dessa rodovia já é consolidada economicamente, diferente dos demais trechos licitados, a maioria no Centro Oeste, com grande potencial de aumento de tráfego. Aparentemente, o governo considerou um aumento do tráfego menor que os licitantes na região Centro-Oeste, o que não ocorreu para a rodovia da região Sudeste.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Tendo em vista a dificuldade de previsão da demanda e as recomendações da literatura sobre alocação de riscos em concessões de transporte, propomos reduzir o efeito da demanda sobre o fluxo de caixa do concessionário. O mecanismo sugerido atua tanto na receita quanto nos custos. No fluxo de caixa de uma concessão rodoviária simples, os custos são em sua maioria fixos, invariáveis com a demanda, enquanto a receita é quase totalmente dependente da demanda. No modelo proposto, a receita é aumentada em uma parcela fixa por meio de um pagamento por disponibilidade pelo governo. E os custos são aumentados em uma parcela variável com demanda, por meio da cobrança de uma outorga atrelada à receita de pedágio.

Em comparação a uma concessão simples, o Valor Presente Líquido (VPL) do projeto descontado à taxa social¹⁰ seria o mesmo, isto é, o efeito tenderia a ser nulo para o governo, mas a TIR do projeto tenderia a aumentar. Para ilustrar, tomamos o fluxo de caixa da concessão da BR-050. Considerando apenas os investimentos previstos para o concessionário executar, obtém-se o valor presente (à taxa de desconto de 5,4% a.a.) de R\$ 1.806 milhões. Isso equivale a um investimento anual de R\$ 123,1 milhões durante os 30 anos da concessão (usando a mesma taxa de desconto de 5,4% a.a.). No modelo proposto, esse poderia ser o valor a ser pago ao concessionário pela disponibilidade da via.

Para calcular o valor de outorga, parte-se do mesmo valor presente de R\$ 1.806 milhões (equivalente ao valor presente dos pagamentos anuais por disponibilidade). Toma-se, então, a previsão de tráfego em veículos equivalentes (para cada 100 km trafegados)¹¹ e calcula-se o valor que multiplicado pelos veículos equivalentes em cada ano e trazido a valor presente pela taxa de 5,4% a.a. chegará aos mesmos R\$ 1.806 milhões. Esse valor é de R\$ 3,37 por veículo equivalente a cada 100 km, ou 43% da tarifa teto do pedágio. Calcula-se, por fim, o aumento de custo anual devido ao pagamento de outorga de R\$ 3,37 para cada veículo equivalente. O resultado no fluxo de caixa é ilustrado na Figura 2, em comparação ao fluxo de caixa original.

10. Taxa social de desconto é o custo de oportunidade do capital que a sociedade enxergaria como justo para investimentos públicos. Em linhas gerais, seria próxima do custo real (descontada a inflação projetada) de emissão de dívida pública.

11. O mesmo valor apresentado pela ANTT.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

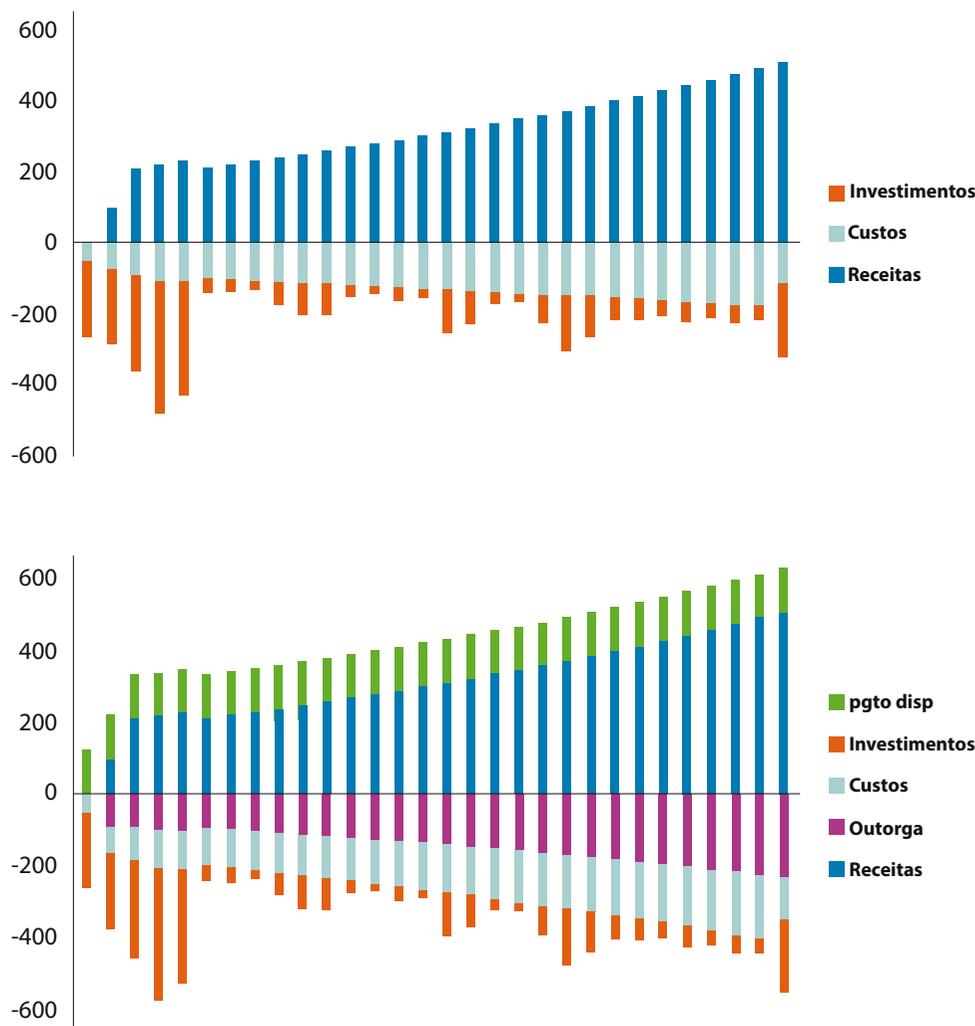
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 2: Comparação dos fluxos de caixa original e a proposta de pagamento por disponibilidade e outorga variável – BR 050 GO-MG.

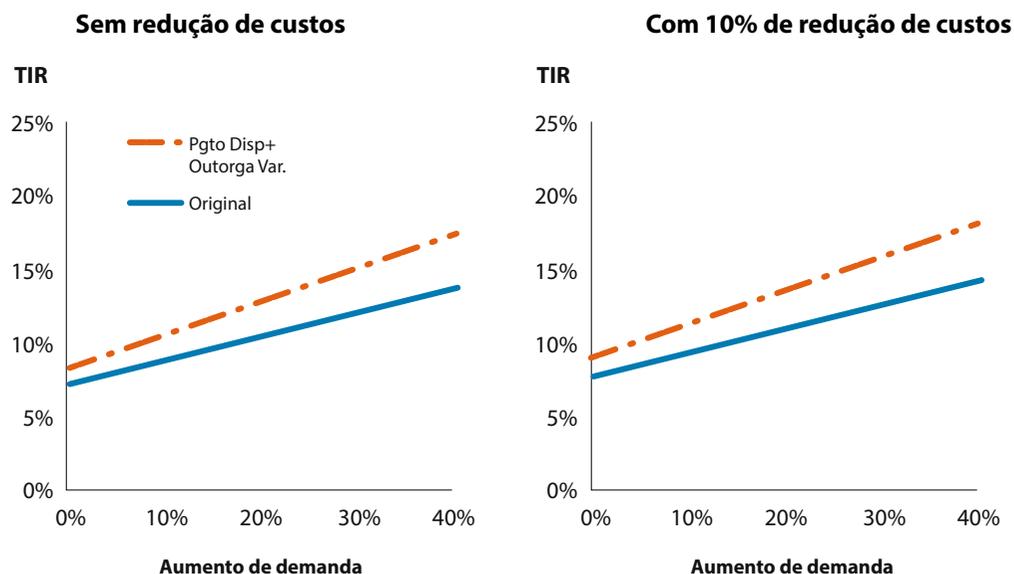


Fonte: ANTT (2013). Elaboração dos autores.

Como se observa na Figura 2, a receita é acrescida em um montante fixo devido ao pagamento por disponibilidade, enquanto os custos são acrescidos em uma parcela que aumenta à medida que a demanda aumenta. O efeito líquido é tal que, nos primeiros anos da concessão, quando a demanda ainda é baixa, há um ganho para o concessionário, reduzindo seu prejuízo até o quinto ano e aumentando seu lucro do sexto ao 12º ano. A partir do 13º, os custos com a outorga superam o pagamento por disponibilidade, mas ainda assim o concessionário obtém lucro com a operação. A redistribuição do fluxo de caixa provoca um aumento da TIR do projeto, como ilustrado na Figura 3.¹² Com isso, a parcela de financiamento subsidiado poderia ser reduzida, economizando recursos públicos.

12. O valor presente dos investimentos previstos para a concessão que foi empregado nesta simulação para definir o pagamento por disponibilidade serve apenas para facilitar o entendimento. Qualquer valor poderia ser escolhido; quanto maior for esse valor, mais elevado também tende a ser seu impacto sobre a TIR (desde que se mantenha o valor presente dos pagamentos por disponibilidade igual ao da cobrança de outorga variável).

Figura 3: Comparação da TIR do projeto original e o com pagamento por disponibilidade e outorga variável.



Fonte: ANTT (2013). Elaboração dos autores.

Esse modelo pode ser usado, inclusive, para rodovias com baixo volume de tráfego, que teoricamente não seriam interessantes para a iniciativa privada via concessão simples. O exemplo apresentado é de uma rodovia com tráfego suficiente para cobrir os custos com a duplicação à tarifa teto pré-definida. Para rodovias com baixo volume de tráfego, mas ainda sim altos custos para ampliação de capacidade (como rodovias em regiões montanhosas), o valor presente do pagamento por disponibilidade poderia ser maior que o valor presente da outorga esperada. O efeito seria semelhante a uma PPP na modalidade concessão patrocinada (ver Lei 11.079/2004, Art. 2º § 1º), em que parte da receita do concessionário vem do poder concedente. De fato, para implementar o modelo proposto, mesmo que o valor presente da outorga fosse maior que do pagamento por disponibilidade, a concessão deveria seguir as regras da Lei 11.079/2004.

Com isso, a exigência colocada de que o valor presente de outorga e do pagamento por disponibilidade seja igual é desnecessária. Inclusive, um dos dois pode ser usado como critério para selecionar o ganhador da licitação, mantendo o valor do pedágio na tarifa teto pré-estabelecido (como no modelo de concessões aeroportuárias). Como o parceiro privado tem muito maior conhecimento e capacidade de gestão sobre os custos de construção que o governo, propomos que o valor do pagamento por disponibilidade seja o critério de seleção, escolhendo o licitante que exigir o menor pagamento. O percentual da tarifa de pedágio a ser repassado como outorga seria definido em função de quanto o governo deseja transferir o risco de demanda ao concessionário. Quanto maior o percentual, menos risco é transferido e, conseqüentemente, maior tende a ser o pagamento por disponibilidade exigido.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Para rodovias com alto volume de tráfego e baixa necessidade de investimentos, haveria até a possibilidade de cobrança de uma outorga fixa. Para esses casos, basta que a licitação preveja a possibilidade de o licitante exigir um pagamento negativo pela disponibilidade, que seria convertido em cobrança de outorga fixa sobre o concessionário. Ressaltamos, entretanto, que isso aumentaria os riscos de demanda para o concessionário, que tende a exigir maiores taxas de retorno. Para esses casos, propõe-se que o percentual de pedágio como outorga variável seja mais elevado, para evitar que algum licitante ainda encontre margem suficiente para pagar uma outorga fixa. Apenas por precaução as regras da licitação devem prever a oferta de outorga fixa (pagamentos por disponibilidade negativos).

Para seguir as regras da Lei 11.079/2004, um fundo garantidor deverá ser constituído, a fim de cobrir os pagamentos por disponibilidade ao longo da concessão. Para reduzir a necessidade de capitalização inicial desse fundo, propõe-se que a receita governamental com a outorga variável também seja destinada ao fundo. Inclusive, rodovias com alto tráfego e baixa necessidade de investimentos tendem a ser superavitários para o governo, isto é, o valor arrecadado com a outorga deverá superar o pagamento por disponibilidade. Já as rodovias de baixo tráfego teriam o efeito inverso. Infelizmente, por um lado, a maior parte das rodovias com alto tráfego, potencialmente superavitárias, já foram repassadas à iniciativa privada via concessão simples. Por outro lado, algumas rodovias concedidas na década de 1990 se aproximam do término de suas concessões originais, podendo ser novamente entregues à operação privada com a possibilidade de serem superavitárias para o fundo.

Mesmo para as rodovias com baixo tráfego, a necessidade de capitalização do fundo não seria tão problemática. Tomando, novamente, os fluxos de caixa da concessão da BR-050 GO-MG, calculamos como seriam os fluxos de caixa do fundo garantidor atrelado a essa concessão (ver Figura 4). No início, a receita do fundo com outorga seria menor que o custo com pagamento por disponibilidade. Mas a partir do 12º a concessão seria superavitária para o fundo.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

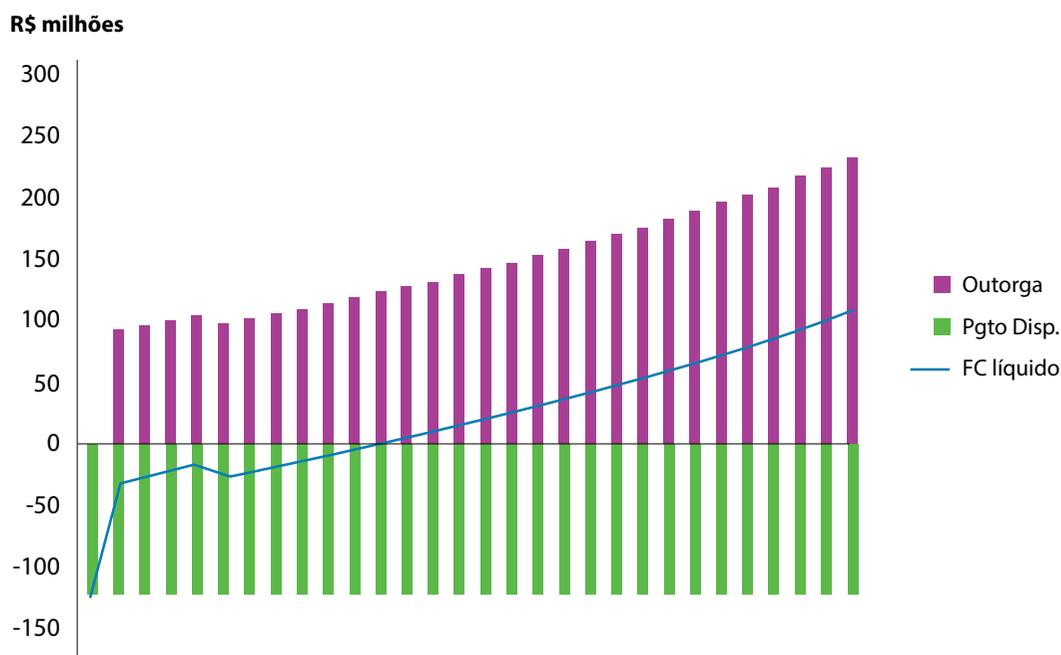
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 4: Projeção do fluxo de caixa do fundo garantidor com relação à outorga e pagamento por disponibilidade para a BR-05 GO-MG.



Fonte: elaboração dos autores.

Para a concessão da BR-050 GO-MG, no primeiro ano não haveria cobrança de pedágio, conforme as projeções da ANTT. Com isso, o fundo garantidor não teria receita da outorga variável obtida como percentual do pedágio pago. Mas o pagamento por disponibilidade, em nossa projeção, já seria devido no primeiro ano. A partir do segundo ano, entretanto, o fundo garantidor já teria as receitas com outorga, obtendo um prejuízo bem menor que no primeiro ano. Considerando os fluxos líquidos negativos até o décimo primeiro ano, e trazendo-os a valor presente à taxa de 5,4% a.a. obtemos o montante de R\$ 264 milhões. Esse seria a capitalização inicial necessária ao fundo para garantir os pagamentos previstos ao longo da concessão. Em comparação ao valor de financiamento subsidiado garantido pelo governo para essa concessão, a capitalização inicial representa apenas 21%. Como para capitalizar o BNDES (para o banco então financiar o concessionário) o governo precisou emitir dívida, a emissão para o fundo garantidor seria muito menor.

No limite, assumindo que a demanda não cresça conforme as projeções da ANTT, o fluxo negativo do segundo se perpetuaria até o fim da concessão, o que equivaleria a um valor presente de R\$ 578 milhões, ou 46% do montante do financiamento previsto, ainda um esforço fiscal bem menor que o obtido no modelo de concessão adotado. Ou seja, mesmo em rodovias que não tenham grandes perspectivas de crescimento de tráfego, a necessidade de capitalização do fundo garantidor seria menor que a do BNDES para financiar as concessões nos padrões adotados em 2013.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Além disso, um único fundo pode ser usado para gerenciar todas as concessões rodoviárias, com as rodovias superavitárias custeando as deficitárias. Até as rodovias já concedidas poderiam ser envolvidas. Para aquelas em que o valor de pedágio estiver abaixo do padrão adotado no novo modelo de concessão, pode-se instituir uma Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE) para equalizar o valor cobrado dos usuários. A receita com essa CIDE seria revertida ao fundo garantidor, reduzindo a necessidade de emissão de dívida pelo tesouro.

Uma possível crítica ao modelo proposto seria de que não adotar o critério de menor tarifa para selecionar o concessionário reduziria o excedente do consumidor, pois o preço cobrado não teria relação com os custos de fornecimento do serviço. Para a energia elétrica essa preocupação é bastante pertinente. Para o setor de transporte, entretanto, como quase sempre há alternativas ao transporte pela rodovia concedida pedagiada, seja por outras rotas ou por outros meios de transporte, a obtenção do preço justo via licitação pela menor tarifa nem sempre é efetiva. E, na maioria dos casos, há subsídios não explícitos nos projetos de infraestrutura de transportes, como o financiamento subsidiado e a execução de parte das obras com recursos fiscais. Além disso, os usuários auferem benefícios privados ao trafegarem em uma rodovia de maior qualidade e capacidade, em geral maiores que o valor do pedágio. Assim, seria possível cobrar um valor único de pedágio em qualquer rodovia do país, com base nos benefícios privados que os usuários obteriam. A revelação do custo de prover o serviço se daria pelo valor exigido como pagamento por disponibilidade na licitação da concessão.

Principais desafios à aplicação do novo modelo de compartilhamento de riscos na infraestrutura

São três os principais obstáculos à implementação desse novo modelo de financiamento e compartilhamento de riscos para projetos de infraestrutura, com ênfase na proteção contra o risco cambial para atração de investimento estrangeiro:

1. *Preterimento do modelo de concessão por pagamento de outorga* – Ao longo da última década o governo federal tem empregado o modelo por pagamento de outorga apenas nas concessões de aeroportos e portos, preferindo adotar para outros setores de logística a modalidade de menor valor de tarifa. Também no setor elétrico tem se adotado a menor tarifa. Embora o usuário do serviço seja mais beneficiado nesse modelo, o setor público como um todo é penalizado na medida em que se obriga a fornecer um grande volume de financiamento de longo prazo a juros subsidiados para a realização dos gastos de expansão e manutenção da infraestrutura concedida. O temor dos governos quanto aos efeitos políticos deletérios de um aumento substancial das tarifas também constitui um incentivo ao preterimento de concessões por meio do pagamento de outorgas.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

2. *Exigência de pagamento imediato da outorga* – Mesmo quando o modelo de concessão adotado pelo agente público envolve pagamento de outorga, o agente privado é obrigado a cumprir essa obrigação imediatamente ou em prazos bastante curtos, em geral de um ou dois anos. Quando o pagamento da outorga se dá por meio de uma parcela fixa e outra variável (geralmente um percentual da receita líquida do concessionário), o componente fixo tem sido bem maior que o variável e seu vencimento se dá no curto prazo, usualmente com a exigência de um pagamento parcial substantivo já no momento da assinatura do contrato. A razão disto é que os governos utilizam as receitas de outorga com objetivo exclusivo de arrecadação fiscal, ao invés de uma poupança para financiamento de projetos de longo prazo.
3. *Descasamento entre o contrato de concessão e sua estrutura de financiamento* – Não há previsão legal de que o modelo de financiamento deva ser estabelecido antes da assinatura do contrato de concessão. Tampouco se prevê a exigência de divisão *a priori* das receitas da concessão entre o agente público concedente e o concessionário privado, por exemplo, por meio de percentuais de um valor pré-estabelecido de tarifa, o que aumentaria a previsibilidade de receitas e viabilizaria uma maior participação do setor privado no financiamento do projeto. Na prática, isso torna o agente público “refém” do concessionário na medida em que é obrigado a disponibilizar desde o início condições vantajosas de crédito para viabilizar a execução das obras previstas na concessão.

O sucesso dos modelos propostos neste artigo depende da superação desses entraves, que, como visto, envolvem não apenas questões legais, mas também custos políticos de monta. Contudo, resta claro hoje que o Estado brasileiro dispõe de meios cada vez mais limitados para viabilizar soluções de financiamento ao investimento em infraestrutura, num contexto de demandas crescentes por parte da sociedade. Nesse sentido, a explicitação dos custos relativos aos subsídios implícitos nos empréstimos realizados pelo BNDES e outros bancos públicos constitui o primeiro passo para qualificar o debate sobre as alternativas para a ampliação da infraestrutura do país.

Considerações Finais

Não obstante o país enfrente um cenário macroeconômico adverso com reflexos sobre a volatilidade da cotação da moeda nacional, há oportunidades para ampliação dos canais de captação de recursos privados e até mesmo no exterior para o financiamento de projetos de infraestrutura, sobretudo patrocinada. Para tanto, é preciso um esforço no sentido de viabilizar mecanismos efetivos de gerenciamento dos riscos financeiros para os projetos idealizados pelo governo para as próximas décadas. A experiência recente de outras economias emergentes sugere que é possível implementar soluções híbridas, onde o desenho contratual assegura aos parceiros público e privado uma divisão coerente de riscos que assegura a disponibilidade dos serviços sem implicar um custo excessivo à sociedade.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

Demonstrou-se a viabilidade de se conceber novas estruturas de financiamento para projetos de infraestrutura que, sem afastar a participação ainda relevante do crédito público, permitam ampliar o papel desempenhado pelo setor privado na capitalização desses projetos. Favorecendo, assim, não apenas a economia de recursos públicos cada vez mais escassos para outras prioridades de políticas públicas, mas também ganhos relevantes de eficiência na execução e gestão de projetos de infraestrutura por meio da maior transparência e razoabilidade na distribuição de riscos entre os agentes governamentais e o setor privado.

Em síntese, este trabalho propõe um modelo de concessão para projetos de infraestrutura em que o risco de demanda é compartilhado entre governo e parceiro privado, por meio de um pagamento fixo ao concessionário pela disponibilidade da infraestrutura concedida, e a cobrança de uma outorga variável com a demanda. O modelo também pode ser adaptado para cobrir riscos cambiais, atrelando o pagamento por disponibilidade ou o valor básico da outorga às variações cambiais. Com isso, parte do fluxo de caixa do concessionário seria indexada à variação do câmbio, permitindo-o assumir dívidas em moeda estrangeira para arcar com os investimentos iniciais da concessão. Espera-se que o modelo proposto aumente tanto a participação do financiamento privado nacional em concessões de infraestrutura quanto o volume de capital estrangeiro alocado nesses projetos, liberando recursos públicos para outras prioridades de políticas.

Referências Bibliográficas

ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Exploring Public–Private Partnership in the irrigation and drainage sector in India: a scoping study*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012.

ANTT. *Novas Concessões Rodoviárias Federais: Estudos Atualizados – Lote 4*. 2013. Disponível em: <http://3etapaconcessoes.antt.gov.br/index.php/content/view/1968/Estudos_Atualizados.html>

BORGES, A.; WARTH, A. Governo quer menos BNDES nas obras de infraestrutura. São Paulo: *Exame*, 18 mai. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/governo-quer-menos-bndes-nas-obras-de-infraestrutura>>.

BORGES, L. F. X.; NEVES, C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-118, 2005.

BRACEY, N.; MOLDOVAN, S. *Public-private-partnerships: risks to the public and private sector*. In: GLOBAL CONFERENCE ON BUSINESS AND ECONOMICS, 6., Boston, USA. *Anais*. Boston, USA, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Infraestrutura Brasil*. Brasília, ano 1, n. 1, 18 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.spoa.fazenda.gov.br/imagens/pt-boletim-brasil-infraestrutura-18-06-2015-14h30.pdf>>.

_____. *Lei nº 12.431*, de 24 de junho de 2011. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/RNZPiu>>.

BRERETON-FUKUI, N. G-20 seeks private funding for infrastructure projects. *The Wall Street Journal*, New York, 4 Sept. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/I9lsUK>>.

CAMPOS NETO, C. A. S.; SOARES, R. P. *A eficiência do Estado e as concessões rodoviárias no Brasil: preocupação com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade das tarifas*. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1286).

CEEIC - CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Financiamiento de infraestructura: apuntes sobre la experiencia internacional y reflexiones para el caso uruguayo - 2015*. Montevideo, mai. 2015. Disponível em: <<http://ceeic.uy/files.php/documentos/415/ceeic-dt-n-2-financiamiento-de-infraestructura.pdf>>.

CHAN, C. et al. *Public infrastructure financing: an international perspective*. Melbourne: Productivity Commission, Mar. 2009. (Working Paper). Disponível em: <<http://goo.gl/ydLP69>>.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. Introductory guide to public private partnerships. *Financial management guidance*, Barton, n. 16, Dec. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/p0Hxfp>>.

COSTA, A. L. B. *A utilização do Project Finance como instrumento de financiamento no setor de infraestrutura no Brasil no período de 1999 a 2009*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 22 jan. 2010.

ESTACHE, A.; STRONG, J. *The rise, the fall, and... the emerging recovery of project finance in transport*. Washington: World Bank, nov. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/TH0FDp>>.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- APRESENTAÇÃO
- O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL
- AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO
- PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS
- O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL
- PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA
- PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE
- MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS
- PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO
- AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA
- ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES
- FINNERTY, J. D. *Project Finance*: engenharia financeira baseada em ativos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998. 355 p.
- G20. *G20 Leader's Declaration*. Saint Petersburg, set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/uTswsD>>.
- GATTI, S. *Project finance in theory and practice*: designing, structuring, and financing private and public projects. 2nd ed. Waltham: Elsevier, 2012. 496 p.
- GHOBIADIAN, A. et al. Future of public-private partnership. In: GHOBIADIAN, A. et al. (Ed.). *Public-private partnerships*: policy and experience. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. p. 271-302.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Public - Private Partnerships*. Fiscal Affairs Department, Washington D.C., 12 mar. 2004. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>>.
- _____. Chile: selected issues. *IMF Country Report No. 05/316*. Washington D.C., set. 2005. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05316.pdf>>.
- IRWIN, T. et al. Dealing with public risk in private infrastructure: an overview. In: IRWIN, T. et al. (Org.). *Dealing with public risk in private infrastructure*. Washington: The World Bank, 1997.
- KECG - KOREA EXPERT CONSULTING GROUP. *2013 Joint Consulting with Inter-American Development Bank*: Support for Public Private Partnership Infrastructure in Colombia. Bogota, fev. 2014.
- KAMMER, A.; NORAT, M.; PIÑÓN, M.; PRASAD, A.; TOWE, C.; ZEIDANE, Z. Islamic Finance: opportunities, challenges, and policy options. *IMF Staff Discussion Note N. 15/05*, Washington D.C., abr. 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1505.pdf>>.
- PPIAF - PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY. *Emerging Partnerships*: top 40 PPPs in emerging markets. Washington D.C, 2013. Disponível em: <<http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/emerging-partnerships.pdf>>.
- QUEENSLAND. *Public private partnerships guidance material*, Queensland Government, Department of Infrastructure and Planning, 2008. Disponível em: <<http://www.treasury.qld.gov.au/projects-queensland/policy-framework/public-private-partnerships/>>.
- RESIDE JR., R. E. Global Determinants of Stress and Risk in Public-Private Partnerships (PPP) in Infrastructure. *ADB Working Paper n° 133*. Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADBI), mar. 2009. Disponível em: <http://www.adbi.org/workingpaper/2009/03/17/2899.global.determinants.stress.risk.ppp.infrastructure/>
- SILVA FILHO, E. B. Financiamento da infraestrutura no Brasil: limites dos mecanismos convencionais e alternativas a partir do investimento estrangeiro e do mercado de capitais. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.) *Brasil em desenvolvimento 2014*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, v.1, pp. 169-196, 2014.
- SOBRATEMA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO E MINERAÇÃO. *Principais investimentos em infraestrutura no Brasil até 2019*. Simpósio “Tendências no Mercado da Construção”, São Paulo, 13 nov. 2014.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASILAS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃOPROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAISO FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASILPROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURAPPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLEMODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOSPPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDOAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICAANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

THOBANI, M. Private infrastructure, Public risk. *Finance & development*, Washington, DC., mar. 1999.

WAJNBERG, D. Debêntures de infraestrutura: emissões realizadas e perspectivas. *Revista do BNDES*, v. 41, pp. 332-377, jun. 2014.

WORLD BANK. *Transformation through infrastructure*. Washington D. C.: World Bank, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/ZNx3YK>>.

WORLD BANK. *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D. C.: World Bank, 2012b. Disponível em: <https://einstein.worldbank.org/ei/sites/default/files/Upload_Files/BestPracticesPPPFfinancingLatinAmericaguarantees.pdf>.

Referências Complementares

DAVIS, H. A. (Ed.) *Infrastructure Finance: trends and techniques*. London: Euromoney, 608 p., 2008.

OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs.) *Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013, 409 p.

POMPERMAYER, F. M.; SILVA FILHO, E. B. Concessões no Setor de Infraestrutura: propostas para um novo modelo de financiamento e compartilhamento de riscos. *Texto para Discussão nº 2177*. Brasília: IPEA, 2016.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômicos e jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007. 480 p.

WORLD BANK. *Capital for the future: saving and investment in an interdependent world*. Washington: World Bank, 2013. 168 p. Disponível em: <<http://goo.gl/ZxmWvN>>.

PPPs E RISCOS FISCAIS

– UM A NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE¹

*David Polessi Moraes
Tomás Bruginski de Paula*

Resumo

Este artigo discute os impactos fiscais das diferentes obrigações e riscos dos contratos de Parcerias Público-Privadas. Na primeira seção, sublinham-se algumas características particulares dos contratos de PPP e procuram-se caracterizar, do ponto de vista estritamente fiscal, as obrigações deles decorrentes. Na segunda seção, é feito um breve histórico da normatização contábil e fiscal das PPPs, notando-se o debate no contexto europeu e a emergência de um novo padrão contábil, com impactos específicos e desafios a serem enfrentados, especialmente no sentido de um equilíbrio entre a normatização contábil e os indicadores fiscais. Por fim, abordam-se as questões de mensuração e os mecanismos institucionais e de controle dos riscos fiscais, ou seja, a pertinência de mecanismos e/ou instâncias institucionais de controle/monitoramento dos riscos fiscais e, também, algumas metodologias que são particularmente relevantes no caso das obrigações fiscais contingentes.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas, Riscos Fiscais, Passivos Contingentes

1. Este texto é de responsabilidade de seus autores e não necessariamente apresenta a posição oficial da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo ou do Governo do Estado de São Paulo.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Introdução

A retomada dos investimentos em infraestrutura, em parceria com o setor privado e em bases mais realistas e sustentáveis, é considerada uma prioridade do Governo Temer. Neste sentido, em 13 de setembro de 2016, foi sancionada a Lei 13.334, de iniciativa do Executivo, que cria o Programa de Parcerias de Investimento – PPI, vinculado diretamente à Presidência da República. Na mesma ocasião, foi apresentado o chamado Projeto Crescer, com o primeiro conjunto de 34 projetos (entre concessões e privatizações) a serem executados no âmbito do PPI².

A nova lei promove um rearranjo institucional dos Programas de Parcerias – *lato sensu* – no âmbito federal e engloba o conjunto de concessões (comuns, patrocinadas, administrativas e as regidas por legislação setorial), as permissões, os arrendamentos de bens públicos e outros negócios público-privados que, “... em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante”³. Trata-se, portanto, de um conceito bastante amplo de parcerias abarcadas pelo PPI, que pode envolver ainda as medidas do Programa Nacional de Desestatização – PND e que não se limita a iniciativas do Governo Federal, já que pode incluir ‘*empreendimentos públicos de infraestrutura*’ dos Estados e Municípios, que estejam em regime de *delegação* ou que contem com *fomento* da União.

Há uma forte preocupação institucional na criação do PPI, que explicita princípios, objetivos e regras de governança para a priorização e implantação dos empreendimentos, o que inclui o apoio à estruturação dos projetos por meio de um Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias – FAEP, sob responsabilidade do BNDES.

Não é nosso objetivo aqui examinar em detalhe ou avaliar o diagnóstico e as perspectivas do PPI, o que já tem sido feito por diferentes analistas⁴. Cabe notar, no entanto, que o advento do PPI, a maior disposição e pragmatismo do Governo Federal em executar projetos de infraestrutura com participação privada e o próprio contexto de forte restrição fiscal para os investimentos públicos devem levar a União a ampliar sua atuação por intermédio das diferentes modalidades de concessão, o que inclui os contratos de parceria da Lei 11.079/2004.

Do ponto de vista institucional e da estruturação dos projetos esse movimento seria bem-vindo já que, decorridos cerca de doze anos desde a introdução dos contratos de PPP no arcabouço legal brasileiro, o desenvolvimento dos projetos e a formalização dessa

2. Mais modesto que as versões congêneres recentes, o plano apresentado procura focar projetos mais maduros e com cronogramas mais realistas, ver Portal do Planalto (2016).

3. Cf. Parágrafo 2º do art. 1º da Lei 13.334/2016.

4. O PPI foi, em geral, bem recebido. Ver por exemplo, Sundfeld (2016). Para uma visão crítica, ver Ribeiro (2016).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

modalidade de contratos, em diferentes setores, ficaram restritos, essencialmente, a alguns estados e municípios.

Um dos temas centrais no desenvolvimento das PPPs diz respeito aos riscos fiscais associados, já que esses contratos, além de incorporarem matrizes de risco que os distinguem de outros contratos públicos, tem uma dimensão fiscal inerente, o que também os diferencia, em princípio, das concessões comuns, das políticas conduzidas por empresas estatais ou de outras modalidades de parcerias. A experiência internacional tem demonstrado a importância desse ponto para os governos, mesmo nos países desenvolvidos, e ele se coloca de modo particularmente crítico diante da fragilidade e instabilidade recorrentes das estruturas de financiamento do setor público brasileiro, como o demonstra a crise recente.

A análise dos riscos fiscais das PPPs deve, de qualquer modo, integrar a avaliação mais abrangente, necessária, e realizada em bases regulares, do conjunto dos riscos fiscais com os quais se defrontam os Tesouros. Avaliações dos riscos fiscais vem sendo progressivamente incorporadas às práticas da política orçamentária e financeira de muitos países, mas, como sublinha o FMI (2016), ainda são poucos os que efetivamente realizam e disponibilizam exercícios mais detalhados dos diferentes tipos de riscos. E as PPPs, em que pese sua maior relevância em casos específicos, não são, no conjunto dos riscos fiscais, especialmente nos riscos contingentes, as fontes responsáveis pelos impactos macroeconomicamente mais significativos, liderados pelo setor financeiro⁵.

Nosso foco aqui é, assim, delimitado e tem um caráter introdutório, relacionado à identificação, mensuração e controle dos riscos fiscais associados aos contratos de PPP da lei 11.079, levando em conta a experiência internacional, a forma como foram até aqui enquadrados os contratos de PPP no Brasil e seus efeitos para a contabilidade pública e a política fiscal. Chamar a atenção para este ponto não significa, em absoluto, ser contra o modelo ou entender que ele não tenha pertinência em muitas áreas. Pelo contrário, entendemos que esta forma de contratação viabilizou e poderá viabilizar investimentos de longo prazo e prestações mais eficientes de serviços. No caso do Brasil, no entanto, especialmente diante da fragilidade recorrente das finanças públicas, é exatamente a imprevidência fiscal na estruturação dos projetos e/ou na execução dos contratos de PPP que pode enfraquecê-los como alternativa relevante para os investimentos em infraestrutura e para os serviços públicos em geral.

Esse artigo está dividido em três seções. Na primeira, sublinham-se algumas características particulares dos contratos de PPP e procura-se caracterizar, do ponto de

5. Cf. estudo de Bova, E. et alii (2016), do Depto. Fiscal do FMI, que examinou fontes de choques para o endividamento em cerca de 80 países entre 1990 e 2014. Ações judiciais, resgate de governos subnacionais e de empresas estatais, desastres naturais etc. são outras fontes de materialização de riscos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

vista estritamente fiscal, as obrigações deles decorrentes, que podem ser agrupadas em duas categorias básicas, as obrigações que podem ser chamadas *diretas* e as obrigações *contingentes*. Na segunda seção, tomando como referência o caso-base representado pelas obrigações *diretas*, é feito um breve histórico da normatização contábil e fiscal das PPPs, notando-se o debate no contexto europeu e a emergência de um novo padrão contábil, com impactos específicos e desafios a serem enfrentados, especialmente no sentido de um equilíbrio entre a normatização contábil e os indicadores fiscais.

Na terceira seção abordam-se as questões de mensuração e os mecanismos institucionais e de controle dos riscos fiscais, ou seja, a pertinência de mecanismos e/ou instâncias institucionais de controle/monitoramento dos riscos fiscais e as metodologias que são particularmente relevantes no caso das obrigações fiscais contingentes.

Contratos de PPP e riscos fiscais

A participação do Estado nos projetos de parceria com o setor privado gera diferentes formas de obrigações, incertezas e riscos fiscais, cada qual com implicações orçamentárias, financeiras e contábeis próprias. A natureza e os resultados esperados destas obrigações, incertezas e riscos fiscais dependerão do desenho contratual da parceria, das normas vigentes que as regulam, assim como da ocorrência de fatores exógenos relacionados ao risco e a incerteza.

Avaliar o impacto fiscal, tanto das obrigações quanto dos riscos e incertezas de tais parcerias tem se mostrado uma tarefa desafiadora, por pelo menos três motivos básicos: em primeiro lugar a maior velocidade da prática das PPPs pelos governos em relação à correspondente normatização⁶; em segundo lugar, pelos horizontes de prazo distintos entre os contratos de parcerias e as peças e planos fiscais e orçamentários; e em terceiro lugar pela relativa inexistência de instrumentos institucionais de apuração e controle dos riscos, compatíveis com sua extensão e complexidade.

Adicionalmente, os contratos de PPP encerram algumas peculiaridades em relação a outras formas de contratação e à contabilidade pública tradicional, as quais também têm implicações para as finanças públicas. As PPPs envolvem sempre pagamentos por parte do ente contratante ao contratado, com diferentes objetivos (subsídios de capital, remuneração dos serviços, partilhamento de riscos etc.) e sob diferentes formatos. No caso das PPPs contratadas no âmbito da Administração Direta ou por empresas dependentes, segundo o conceito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) há uma fiscalidade inerente aos contratos nas suas duas modalidades, Patrocinada ou Administrativa. E esses pagamentos, especialmente no caso das Concessões Administrativas, fazem frente quer a despesas

6. *A prática de PPP precedeu a teoria econômica sobre o assunto* (ENGEL et al., 2013). Pode-se dizer o mesmo para a questão da normatização contábil e fiscal.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

que seriam classificadas como correntes na contabilidade pública tradicional, quer a investimentos realizados (despesas de capital) e, pelo menos no caso das Contraprestações Pecuniárias, essas categorias distintas de despesas não estão, em princípio⁷, formalmente separadas. É evidente, no entanto, que as contrapartidas contábeis deveriam ser distintas para esses dois componentes de despesa.

Mas as PPPs podem também ser contratadas por empresas não dependentes e, nesse caso, os desembolsos pertinentes e o registro dos ativos integrarão a contabilidade da empresa, segundo as regras da contabilidade privada, sem reflexos diretos para as contas fiscais⁸.

A natureza específica dos desembolsos, a fiscalidade própria aos contratos celebrados pela Administração e a própria diversidade de contratantes (que podem ser diferentes entes da Administração Indireta, inclusive suas fundações e autarquias) sugerem também que a ‘regulação’ desses contratos de PPP certamente não será a mesma ‘regulação econômica’ própria dos serviços públicos concedidos sob a forma de concessões comuns, com seus princípios relativamente assentados na literatura econômica e que busca um equilíbrio consistente entre investimentos, serviços prestados, taxas de retorno e tarifas cobradas aos usuários.

É diverso o regime fiscal/financeiro das PPPs. Não só os contratos comportam características e matrizes de risco diferentes dos contratos tradicionais como, no que nos interessa diretamente aqui, os contratos de PPP celebrados pela Administração Direta ou por quaisquer entes dependentes de recursos do Tesouro encerram uma fiscalidade inerente que deve ser objeto de escrutínio na estruturação dos projetos e monitoramento na sua execução.

As primeiras, e principais obrigações decorrentes dos contratos de parceria e que podem ser consideradas *diretas*⁹, são aquelas onde a temporalidade e o valor dos pagamentos são conhecidos. Dentre estas obrigações pode-se citar o *aporte de recursos*¹⁰, por meio do qual o governo realiza pagamentos *pari-passu* ao andamento da obra, em contrapartida a eventos e em montantes previamente definidos; e as *contraprestações pecuniárias*, por meio das quais ocorre o regular pagamento dos serviços prestados ao longo da vida do contrato, sob condições e montantes também previamente definidos.

7. A separação orçamentária entre despesa corrente e capital, da contraprestação, foi tratada na nova versão do Manual de Contabilidade Pública, de 2015, mas a separação efetiva das rubricas de tal forma a aproximá-las do sentido econômico de formas usuais de contabilização de despesa do setor público dependerá, neste caso, da contabilidade privada.
8. É o caso, no Estado de São Paulo, dos contratos de PPP da Sabesp, que é uma sociedade anônima não dependente do Tesouro e, inclusive, aberta, com ações negociadas em Bolsa.
9. A classificação utilizada aqui foi adaptada de MRŠNIK (2007) que, por sua vez, utilizou do referencial de Polackova (1998) para classificar riscos fiscais de forma geral. O referencial citado também utilizado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN para orientar a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais.
10. A Lei 12.766 de 2012 alterou o Art. 6 da Lei 11.079 (Lei da PPP) permitindo que o setor público aportasse recursos no contrato antes mesmo da fruição do serviço, sob certas condições.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Essas obrigações, uma vez assinados os contratos e cumpridos os requisitos para o início da execução, são certas e devem estar previstas pelos órgãos setoriais, anualmente, dentre as rubricas orçamentárias específicas. Desta forma, no curto prazo, compartilham um risco fiscal comum aos demais gastos obrigatórios no âmbito da execução orçamentária e que não decorre especificamente da forma de contratação.

Por sua previsibilidade e pela forma na qual estão claramente expressas contratualmente não deveriam demandar maiores esforços para se avaliar seu impacto fiscal. Todavia, as incertezas na adoção da normatização contábil/fiscal e as diferenças de horizonte entre os contratos e os instrumentos legais de planejamento e orçamento (a LDO, a LOA e o PPA), geram discussões sobre registro e impacto fiscal que tem permeado as iniciativas de PPP desde a promulgação da Lei 11.079 em 2004 e que permanecem em aberto até os dias atuais. Portanto, mesmo quando as obrigações são conhecidas e já consideradas nos três instrumentos de planejamento previstos no texto constitucional, a visão que se tem do impacto fiscal de um projeto de PPP ainda é restrita.

Mas os contratos de PPP podem gerar também obrigações que não têm essas características de certeza. Trata-se de um conjunto bastante amplo de *obrigações contingentes*, de diferentes naturezas, as quais decorrem não apenas de situações de risco, mas também de incerteza diante do horizonte dos contratos.

É clássica a distinção estabelecida entre *risco* e *a incerteza* por Frank Knight no seu Tratado sobre Risco, Incerteza e Lucro (1921), através de uma gradação do nosso conhecimento sobre a probabilidade de ocorrência de resultados futuros. Existiria incerteza em eventos em que não fosse possível quantificar a probabilidade dos resultados de eventos futuros e, em consequência, o seu resultado esperado. Haveria risco em situações nas quais se pudesse estimar o valor esperado, e tanto as probabilidades de ocorrência quanto o resultado seriam conhecidos.

A incerteza, tal como acima definida, é uma das causas fundamentais para a incompletude dos contratos de PPP, compartilhada com outros contratos relativamente complexos e longos como os contratos de concessão. Por suas características específicas – longa duração, altos custos transacionais, complexidade do objeto e incerteza – não é possível *a priori*, determinar e tratar contratualmente todas as contingências que surgirão no decurso de seu tempo. Os custos seriam inviáveis caso se quisesse transformar toda a incerteza em risco. Soluções fora da previsão contratual deverão ser encontradas ao longo do seu andamento.

Essas obrigações potenciais, embora possam decorrer de situações identificáveis e previstas nos contratos, são de ocorrência incerta e, geralmente, não possuem valores, condições de pagamento ou mesmo a integral extensão da responsabilidade das partes definida previamente no contrato. Trata-se de obrigações contingentes, em relação às quais

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

os montantes envolvidos podem até ser estimados pela Administração, mas sua ocorrência e os valores efetivamente devidos são incertos e dependem das circunstâncias concretas, muitas vezes envolvendo fatores que estão fora do controle da Administração Pública.

Essas obrigações contingentes geralmente decorrem de previsões de compensação aos contratados diante da ocorrência de eventos específicos, tais como variações relevantes na demanda, no caso de compartilhamento desse risco por meio, por exemplo, de bandas de mitigação, variações relevantes na taxa de câmbio se houver alguma previsão e vinculação a preços em dólar, variações nos custos decorrentes de riscos geológicos que tenham se materializado e excedido limites eventualmente pré-acordados ou que já sejam tratados em fórmulas paramétricas previamente definidas.

Enquadram-se também aqui, e com grande impacto para muitos contratos, o atraso ou não cumprimento de obrigações cuja responsabilidade foi claramente atribuída ao Poder Concedente (como obras, licenças, normas, etc.) e cuja ocorrência gera um desequilíbrio contratual a favor do parceiro privado.

Nesses casos, os riscos são previamente identificáveis nos contratos e podem, inclusive, existir mecanismos de mitigação do risco fiscal, como multas previamente estipuladas para determinadas inadimplências da Administração. Mas sua adequada mensuração envolverá um espectro de faixas com diferentes probabilidades e hipóteses.

Há, também, riscos fiscais contingentes específicos do projeto que comportam um grau de indeterminação ainda maior e que envolvem eventos ou circunstâncias supervenientes, de grande impacto para os contratos e impossíveis de serem previstas de forma precisa por ocasião de sua celebração. Isto pode envolver desde erros de concepção ou de planejamento na implantação dos projetos que os comprometam de modo significativo, como fatores imponderáveis típicos, que podem ser de diferentes ordens (legais, políticos ou tecnológicos) e que podem impactar o contrato e exigir o reequilíbrio econômico-financeiro ou mesmo sua rescisão.

Ambas as obrigações encerram, portanto, riscos fiscais próprios e seu monitoramento, como ocorre em outras estruturas relevantes de gasto público – caso, tipicamente, das despesas previdenciárias – deve ser parte integrante do planejamento orçamentário e financeiro dos governos. No caso das despesas diretas não há sequer um problema maior de identificação ou mensuração dos impactos fiscais. No caso das despesas contingentes os riscos propriamente ditos são maiores e mais complexos o monitoramento e a mensuração.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Limites e contabilização das despesas de PPP

O marco legal – exigências e parâmetros

O artigo 10 da Lei 11.079 é bastante claro quanto aos requisitos a serem observados para que se inicie um processo de licitação para contratação na modalidade de PPP. É obrigatória a apresentação de um **estudo técnico** prévio, o qual deve demonstrar: a conveniência e a oportunidade da contratação, incluindo a justificativa para a modalidade contratual; que as despesas criadas ou aumentadas não afetam as metas fiscais do ente previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da LRF (Anexo de Metas Fiscais) e que seus efeitos financeiros devem ser compensados nos exercícios seguintes; e que as obrigações contraídas pela Administração Pública nos contratos devem observar os limites e condições decorrentes da aplicação dos artigos 29 (definição dos conceitos de dívida, concessão de garantias etc.), 30 (limites de endividamento) e 32 (regras para contratação de operações de crédito) da LRF.

Além da previsão e compatibilidade com a LDO, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual, o artigo 10, dentre outros requisitos, também prevê: “II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos **exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada**” (grifo nosso); e “III - estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, **durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública**” (grifo nosso).

As obrigações previstas no artigo 10 não deixam dúvidas acerca da preocupação com os possíveis impactos fiscais das PPPs para os entes da Federação e que se estende para além do horizonte dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos na Constituição Federal, ou seja, a LDO, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual¹¹.

Portanto, as despesas derivadas destes contratos não seriam variáveis exógenas aos instrumentos de planejamento disponíveis, respeitados os condicionantes citados. Pelo menos no caso das despesas diretas, obediência às regras de planejamento orçamentário, projeções minimamente consistentes e monitoramento efetivo dos contratos podem conferir razoável grau de previsibilidade a sua execução orçamentária.

Isto não garante, no entanto, a sustentabilidade fiscal dos contratos, especialmente considerando-se os horizontes distintos das principais peças do processo orçamentário e de planejamento em relação aos prazos dos contratos de PPP. Na ausência de estudos técnicos sólidos e de controles e limites fiscais mais estritos, haverá sempre um incentivo em propor e, eventualmente, iniciar, os projetos cujo pagamento das contraprestações ocorra num horizonte posterior aos dos mandatos e planos orçamentários, cujas obrigações diretas

11. Anualmente, a LRF determinou a elaboração, por ocasião da LDO, de um Anexo de Riscos Fiscais, o qual já tem contemplado, pelo menos no caso de São Paulo, os contratos de PPP.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

sejam não-lineares (e crescentes), ou simplesmente que encerrem variáveis e obrigações que sejam de difícil apreensão nas fases iniciais de desenvolvimento e execução.

Assim, para estabelecer controle mais rigoroso desses gastos, além das previsões do artigo 10, estabeleceu-se no artigo 28 da Lei de PPP, também um limite quantitativo na forma de uma punição (a não concessão de garantia ou realização de transferências voluntárias pela União) para os entes cuja soma das *despesas de caráter continuado* derivadas do conjunto das parcerias tiver excedido 5,0% da Receita Corrente Líquida do ente no exercício anterior ou projete-se que venham a exceder esse limite nos dez anos subsequentes.

Esta projeção das despesas para um horizonte de 10 anos é o indicador que, regularmente, tem sido estimado pelos entes e acompanhado pela STN. Bimestralmente, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) os entes devem publicar o Demonstrativo de Parcerias Público-Privadas com a projeção das despesas, garantias, ativos, passivos e comprovar a não violação do limite de 5% da Receita Corrente Líquida com despesas de PPPs.

De qualquer modo, e em que pese a grande diversidade de situações entre os entes federados (o que já motivou a elevação do limite de 1,0% para os 5,0% atuais¹²) trata-se de indicador em si mesmo insuficiente para aferir a real capacidade de qualquer ente efetivamente celebrar novos contratos de PPP, o que demanda uma análise mais detalhada da composição e dinâmica das estruturas de receitas e despesas em cada ente.

E os limites e controles previstos sobre os *fluxos* totais de despesas com PPPs, não resolvem, igualmente, os impactos contábeis e fiscais específicos que decorrem da dupla natureza das despesas de PPP, de gastos de capital e correntes. São as regras de contabilização dos contratos que deveriam definir o modo de ativação dos bens decorrentes das PPPs, e suas contrapartidas, nos balanços do ente público e do parceiro privado.

A contabilização no Brasil e a experiência europeia

No âmbito do setor público, é competência do Governo federal, mais exatamente da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a normatização da contabilidade pública em geral e, por consequência, dos contratos de PPP. A própria lei de PPP, no seu artigo 25, previu a edição, pela STN, de “... *normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada*”.

Assim, em 2006, por meio da Portaria nº 614 da STN, houve uma primeira iniciativa mais sistemática para o reconhecimento contábil e fiscal dos contratos de PPP. E o critério central

12. Há três projetos de lei com a finalidade de aumentar o limite da RCL para gastos com PPPs. O PL 1650/2015 que reduz de R\$ 20 milhões para R\$ 5 milhões o valor mínimo contratual e amplia para 10% o limite da RCL. O PL 2039/2015 amplia o limite para 7% da RCL e o PL 7803/2014 permite o aumento do limite para 15% mediante autorização de órgão técnico federal especialmente designado para este fim.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

de análise adotado para o tratamento fiscal e contábil dos ativos e passivos dos contratos de PPP foi o risco.

Para a definição da propriedade do ativo a STN buscou os conceitos desenvolvidos anos antes pela *Eurostat*, o órgão responsável pelas estatísticas na União Europeia, cujo papel principal é o de harmonizar, processar e publicar estatísticas comparáveis em nível europeu. Esse órgão preconizava que a propriedade econômica, independentemente da forma legal, derivava do *carregamento do risco do ativo*, o agente que suportasse a maior parte do risco da atividade derivada do ativo deveria reconhecê-lo, assim como o passivo, em seus demonstrativos contábeis. A adoção de tal critério facilitaria a obtenção das informações por estatísticos, os riscos seriam mais facilmente identificáveis nos contratos e, por fim, não era contraditória à maneira usual como o assunto era tratado pelo setor privado (Eurostat, 2004). Dessa forma, foi definido que os ativos não seriam registrados no ente público se: o setor privado carregasse o risco de *construção* e, ao menos, um de dois riscos adicionais, de *demand* ou de *disponibilidade*.

A normatização decorrente da Portaria 614 foi mais restritiva em relação ao reconhecimento dos riscos e mais detalhada na sua quantificação. Em seu artigo 4º, estabelece que o ativo seja registrado no balanço público, com o respectivo reconhecimento da dívida em seu passivo, se houver o carregamento pelo Estado de parte relevante de pelo menos *um* dentre os três riscos: de demanda, disponibilidade ou construção.

A Portaria teve o mérito de explicitar, categorizar, quantificar, estimular o debate dos impactos fiscais dos projetos de PPP e, principalmente, de preencher a lacuna normativa sobre o controle de dívida criada na Lei 11.079. Mas seu alcance foi menor que o esperado. A expectativa de que, além de ser efetivamente aplicada, pudesse nortear a alocação de riscos dos futuros contratos de PPP (GUIMARÃES 2010), não se concretizou e, do ponto de vista prático, da estruturação dos projetos, da sua contabilização e do seu controle fiscal, foi inócua.

Uma das possíveis causas da falta de aplicabilidade da Portaria, além da sua complexa operacionalização, pode também ser encontrada no caminho distinto que estava sendo percorrido pelas normas internacionais de contabilidade do setor privado, especialmente as relacionadas às concessões.

No caso da contabilidade do setor privado, o Comitê de Interpretações de Relatório Financeiro Internacional Comitê de Interpretações¹³ (IFRIC), vinculado ao Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade¹⁴ (IASB), publicou no mesmo ano da edição da Portaria pela STN, a interpretação 12, a IFRIC 12, com o intuito de fornecer disposições para a contabilização, pelo setor privado, de contratos de concessão de serviços públicos.

13. *International Financial Reporting Standards Interpretations Committee* – IFRIC.

14. *International Accounting Standards Board* – IASB.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O normativo, que se tornou válido a partir de janeiro 2008 e foi adotado oficialmente pela Comunidade Europeia em março de 2009¹⁵ e, no Brasil, a partir de 2011¹⁶, apesar de buscar a mesma abordagem de substância sobre a forma para se determinar a propriedade econômica do ativo, diferia substancialmente dos critérios até então utilizados pela *Eurostat* para se chegar a este fim. Segundo o normativo, e se distanciando do teste de riscos, a propriedade econômica poderia ser verificada se a entidade *controla ou regulamenta quais seriam os serviços derivados da infraestrutura construída e, ainda, controle qualquer participação residual significativa na infraestrutura no final do prazo da concessão*.

Com a existência de dois conceitos tão distintos sobre a propriedade econômica dos ativos na contabilidade pública e na contabilidade privada permitiu-se que ativos construídos a partir de concessões não possuíssem nenhum tipo de registro patrimonial. O setor público poderia, ao adotar o critério de risco da *Eurostat*, concluir que os ativos e passivos derivados de uma PPP deveriam ser contabilizados na Sociedade de Propósito Específico (SPE), enquanto esta, ao adotar o IFRIC 12, poderia chegar a uma conclusão oposta. Como consequência, não foi incomum a existência de ativos “órfãos”, os chamados “*Off Balance Sheet*”¹⁷.

Com o objetivo de abordar esta questão o Conselho Internacional de Normas Contábeis do Setor Público¹⁸ (IPSASB), que publica as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (as IPSAS), emitiu a IPSAS 32 em outubro de 2011, com vigência a partir de janeiro de 2014, de forma reflexa ao IFRIC 12, adotando o *controle* como variável determinante sobre quem deveria reconhecer os ativos e passivos¹⁹. Pela nova regra, o Poder Concedente deverá reconhecer um ativo provido pelo operador se *controla ou regula quais serviços devem ser providos* com o ativo, para quem e por qual preço; e, ainda, *controla* – por meio da propriedade, direito aos benefícios ou outra forma de controle – *qualquer interesse residual significativo sobre o ativo ao final do período contratual da concessão*.

Com o surgimento de um conceito de reconhecimento de ativos e passivos de concessões no setor público consistente com o conceito já utilizado pelo setor privado, vários Bancos Centrais solicitaram uma revisão na metodologia da *Eurostat* de modo a tornar os dados fiscais europeus mais transparentes em relação aos futuros compromissos governamentais (EPEC, 2010). No entanto, a adoção do mesmo critério utilizado pelo IPSASB na IPSAS 32 poderia trazer profundas implicações para os indicadores fiscais dos entes que possuíam

15. Regulação da Comissão No 254/2009 (Official Journal of the European Union).

16. Deliberação nº 677 de 2011, da CVM.

17. De forma semelhante, nos demonstrativos de Parcerias Público-Privadas, informados bimestralmente nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), não se encontram os ativos construídos pelas SPEs.

18. *International Public Sector Accounting Standards Board* – IPSASB.

19. Na ocasião da publicação da IPSAS 32, o presidente do IASB comentou: “*It closes the gap on significant assets not being recognized by either the grantor or the operator, and is a welcome addition to the body of accounting guidance for the public sector*”.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

volumes expressivos em contratos de PPPs, principalmente os que já haviam adotado o critério de risco para a determinação da propriedade econômica do ativo.

O Centro Europeu de Expertise em PPP (EPEC), ligado à União Europeia, ainda no ano anterior a publicação da IPSAS 32, avaliou as possíveis consequências da adoção do critério de controle para a Comunidade Europeia frente às regras, na época ainda em discussão, da IPSASB²⁰:

“In particular, the use of data derived from the accounting treatment of PPPs based on a control criterion would generate substantial over-reporting for Eurostat (and thus debt and deficit) purposes. Indeed, the switch to a ‘control’ criterion could be expected to bring on government balance sheet almost all PPP assets. Unless this issue is addressed, a significant reduction in PPP activity could take place as governments would discontinue (for reasons debt and deficit reporting impact) PPP programmes which could otherwise have passed the tests of economic value, affordability and value for money.”

Na revisão do *“Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of European System of Accounts”*, publicado em 2016, o conceito de risco foi mantido, introduziu-se o conceito de controle no reconhecimento do ativo de forma complementar, a ser utilizado apenas quando o conceito do risco não fosse conclusivo.

A metodologia da *Eurostat*, inspiradora da Portaria 614, é criticada por vários autores (Funke et al. 2013, Engel et al. 2014, Monteiro, 2007) por subavaliar o nível de comprometimento fiscal dos governos com obrigações derivadas dos contratos de PPPs. No caso europeu, virtualmente qualquer modelo poderia ficar fora do balanço pelo conceito de risco, já que poucos não carregam o risco de construção ou de demanda ou de disponibilidade. Já no caso brasileiro, os critérios definidos pela Portaria 614 significariam a obrigação de registrar como dívida possivelmente todas as Concessões Administrativas e grande parte das Concessões Patrocinadas, já que a assunção pelos agentes privados dos riscos de demanda e disponibilidade em geral existe, mas situa-se abaixo dos percentuais definidos na Portaria.

Ainda no caso europeu, diante da continuidade de dois critérios contábeis vigentes, o da *Eurostat* mais flexível e a IPSAS 32, mais rígida, foram necessárias algumas adaptações na forma pela qual as PPPs estavam sendo tratadas fiscalmente. O Reino Unido é o caso mais emblemático da situação: nos balanços em nível local, os ativos são contabilizados pelo conceito de controle; já quando consolidados no balanço nacional são contabilizados pelo conceito de risco e, portanto, não são computados para fins de cálculo da dívida do setor público (ENGEL et al., 2014).

20. A análise da EPEC foi baseada em uma minuta do que seria a IPSAS 32, a IPSAS ED (Exposure Draft) 43, de dezembro de 2009.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

No caso do Brasil, com a publicação do sexto Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válido a partir de 2015, há uma convergência inicial para as Normas Internacionais de Contabilidade, conforme pode ser visto no item 2.4.1, transcrito abaixo:

“O parceiro público deve reconhecer um ativo da concessão quando, além dos requisitos para reconhecimento do ativo – probabilidade que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços dele provenientes fluirão para a entidade e possibilidade de que seu custo ou valor seja determinado em bases confiáveis – estejam presentes todos os seguintes requisitos:

- a. O parceiro público controla ou regula o serviço objeto da concessão.
- b. O parceiro público detém o controle ou qualquer participação residual no ativo ao final do contrato ou o ativo é utilizado durante toda a sua vida econômica²¹”

Com o advento dessa norma pode-se entender que fica implicitamente revogada a Portaria 614 como critério para definição da alocação dos ativos na contabilidade pública. Entretanto, a mesma conclusão a que a EPEC chegou em 2010, ao comparar o reconhecimento do ativo pela *Eurostat* e pela IPSAS 32, poderia ser replicada no Brasil a partir da adoção do Manual em 2015. O reconhecimento do passivo, mesmo em se desconsiderando a parte da contraprestação referente à remuneração pelos serviços, geraria um forte desincentivo à adoção de projetos que contivessem um investimento relevante, além de, eventualmente, desenquadrar os entes que já possuem várias PPPs assinadas dos limites impostos de operação de crédito e dívida consolidada, em que pese os projetos e capacidades financeiras terem sido avaliados, tanto pela STN como pelas instituições financiadoras.

Na atual situação, um passo inicial intermediário, similar ao adotado no Reino Unido, e que procuraria equilibrar o necessário reconhecimento contábil das obrigações segundo o critério do controle com o eventual impacto nos indicadores fiscais dos critérios de contabilização, seria o reconhecimento do ativo e passivo para fins patrimoniais, mas sem considerar o seu impacto nos limites de operações de crédito e na dívida consolidada²².

Isto significaria, na prática, tratar separadamente os impactos contábeis dos impactos sobre os indicadores fiscais. Mas com o benefício, se formalmente adotada, de ampliar consideravelmente a transparência e o controle sobre a real situação das obrigações de PPP assumidas em cada ente de governo. Essa alternativa de certa forma foi admitida pela STN, pragmaticamente, por ocasião da publicação do novo MCASP, o qual previu explicitamente

21. O parágrafo correspondente da IPSAS 32 versa: “*The grantor shall recognize an asset provided by the operator and an upgrade to an existing asset of the grantor as a service concession asset if: (a) The grantor controls or regulates what services the operator must provide with the asset, to whom it must provide them, and at what price; and (b) The grantor controls—through ownership, beneficial entitlement or otherwise—any significant residual interest in the asset at the end of the term of the arrangement*”.

22. Note-se que no caso dos aportes financiados, os financiamentos contraídos já estão refletidos nesses limites.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

a inclusão de todos os gastos decorrentes das PPPs no limite de 5,0% da RCL (inclusive os aportes, que são claramente gastos de capital), mas sinalizou a não contabilização dos passivos de PPP para fins dos indicadores fiscais:

“A contabilização das PPP deve possibilitar a distinção entre os passivos relativos ao ativo da concessão e os passivos relativos à prestação de serviços, tanto sob a ótica patrimonial quanto orçamentária. **Ressalta-se que a forma de contabilização não impacta os aspectos fiscais, que são regulamentados por normativos próprios.**”

Diante de cenário semelhante, de falta de visão de longo prazo que incorporasse todas as informações disponíveis sobre os compromissos futuros de PPPs, o Conselho Europeu publicou a Diretiva 2011/85/EU, determinando que todos os países associados informassem suas obrigações de PPPs não captadas pelo sistema de contas nacionais a partir de 2013²³. Já em 2012 a *Eurostat* criou uma força tarefa para a coleta e implementação da diretiva, mas apenas três anos depois, em 2015, foi publicado o primeiro relatório com o passivo total relacionado a PPP em percentual do PIB fora do balanço²⁴.

O Tesouro Britânico, por sua vez, desde 2012 publica um relatório no qual consolida todas as contas auditadas de mais de 5500 organizações do setor público baseadas nos padrões internacionais de contabilidade, inclusive as iniciativas de Finanças Privadas (*PFI*). A partir deste relatório, e em conjunto com os dados das Contas Nacionais, o *Office for Budget Responsibility*²⁵ produz sua análise de longo prazo da sustentabilidade fiscal do Reino Unido.

Portanto, se essa separação inicial entre o registro patrimonial e os indicadores de dívida não é, em princípio, a opção conceitualmente ideal, ela também não significa, em si mesmo, descuidar da sustentabilidade fiscal ou flexibilizar a contratação de PPPs, se as condições de partida para contratação de PPPs forem integralmente cumpridas e se houver não só transparência e um detalhamento adequado na apresentação das informações como pontos de controle efetivos acerca de sua execução. Esse controle em alguma medida já é exercido hoje, no caso dos estados, no âmbito dos acordos do PAF, por exemplo, mas há outros instrumentos institucionais e suficientes motivações macroeconômicas para fazê-lo. Nesse sentido, há um trabalho importante de levantamento, uniformização e estabelecimento de regras compulsórias de registro, bem como de elaboração e implantação de métricas pertinentes para avaliar a sustentabilidade fiscal das PPPs, que as posicionem no conjunto

23. Além dos passivos contingentes, é interessante notar, provavelmente em decorrência da crise financeira anos antes, que a diretiva também estabelece a adoção de um planejamento orçamentário de médio prazo. (*Official Journal of the European Union* L306/41, 23 de novembro de 2011).

24. É importante registrar que os dados apresentados em 2015 foram os que já estavam disponíveis nos países membros. A totalidade das obrigações fora do balanço será publicada apenas em 2018. (*Official Journal of the European Union* L 174/7, 26 de junho de .2013).

25. Com a missão institucional de examinar e reportar sobre a sustentabilidade das finanças públicas (<http://budgetresponsibility.org.uk/>).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

das estruturas e da dinâmica das receitas e despesas de cada ente. Bancos financiadores, agências de *rating* e investidores/parceiros, continuarão a fazer, do seu lado, avaliações tão ou mais criteriosas dos diferentes projetos.

Um aspecto importante a observar aqui é que a grave crise econômica e fiscal dos últimos anos explicitou a insustentabilidade não das PPPs exatamente, mas do conjunto da estrutura de gastos do setor público brasileiro, em especial de alguns estados. Em particular, a enorme e, ao longo dos últimos anos, crescente rigidez orçamentária, aliada aos efeitos potenciais de um prolongado esforço de ajuste fiscal, vão significar um estreitamento das margens disponíveis para investimentos e para outras despesas de custeio. Os contratos de PPP ampliam, em princípio, a rigidez orçamentária. É evidente que podem ser redutores de despesas e podem elevar a escala e eficiência do gasto e da prestação dos serviços, o que é exatamente seu mérito e, por isso, haverá projetos cujo formato ideal de contratação será por meio de PPPs. Mas as obrigações decorrentes serão sempre certas e de longo prazo, e, sob esse aspecto, pouco diferentes de outros gastos compulsórios. Nesse sentido, e especialmente porque há um conjunto relevante de investimentos que continuarão sendo executados diretamente pela Administração, cada vez mais será necessário examinar as PPPs e seus compromissos de desembolsos com atenção à trajetória do conjunto das contas públicas.

Mensuração e controle dos riscos fiscais

Se há, conforme discutido acima, o desafio de se identificar ou mensurar os impactos fiscais das despesas diretas, conhecidas, o desafio torna-se muito maior quando as variáveis tanto fiscais quanto as do projeto em si mesmo são incertas. Nestes casos os riscos são maiores e mais complexos tanto no monitoramento quanto na sua mensuração.

Presente desde o início da Lei de PPP, a discussão dos riscos decorre da diretriz expressa na Lei 11.079, em seu artigo 4º, sobre a necessidade de sua repartição objetiva, e em seu artigo 5º, inclusive aos riscos referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Grande parte da literatura sobre PPP é dedicada a alocação de riscos (Banco Mundial, 2014)²⁶ e seus efeitos potenciais, os chamados passivos contingentes, sempre foram constantes nos trabalhos sobre riscos macroeconômicos dos organismos multilaterais como OECD, FMI, BID, Banco Mundial, com destaque maior após a crise financeira de 2008.

A repartição dos riscos, como regra geral, e com o objetivo de aumentar o valor total do projeto, é feita de forma a se atribuir o risco à parte que está em melhor posição para gerenciá-lo com o menor custo. Ao final deste processo, os riscos são listados em uma tabela

26. Para uma compilação do tema, ver *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0*. Banco Mundial, BID e Banco Asiático de Desenvolvimento, p. 154, 2014.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

no que se convencionou chamar de matriz de risco do projeto²⁷. Logicamente, a alocação em si não é suficiente para que se possa estimar o valor total do projeto para o setor público, sua exposição máxima. Apesar do nome, não é possível obter da tabela uma medida de risco dos fatores distribuídos. A matriz serve, no entanto, como passo inicial de identificação, o ponto de partida para a quantificação do risco e posterior análise da exposição fiscal.

A depender dos dados e recursos disponíveis, são três os estágios usualmente utilizados para a análise de riscos fiscais: a análise de sensibilidade, a confecção de cenários²⁸ e a análise probabilística (FMI,2016). As duas primeiras, determinísticas, partem da premissa de que a distribuição de probabilidades dos fatores de risco não pode ser determinada *a priori*; logo a partir do cenário base são avaliados os resultados produzidos com mudanças em alguns parâmetros individuais (sensibilidade) e, também, o resultado da variação de mais de um parâmetro simultaneamente (cenários).

Um exemplo deste tipo de análise pode ser verificado no modelo de avaliação de riscos em Parcerias Público-Privadas (PFRAM) desenvolvido em conjunto pelo Departamento de Assuntos Fiscais do FMI e do Banco Mundial. Ainda em sua primeira versão, na ferramenta o usuário é levado a preencher os dados financeiros do projeto e do ente público e responder a um formulário sobre a alocação, a probabilidade, e o impacto fiscal de onze categorias de riscos. A partir das respostas a matriz de risco é reconstruída e é possível analisar alguns cenários fiscais dada a variação do PIB, da inflação, da taxa de câmbio e do término antecipado do contrato.

De fácil aplicação, a abordagem determinística ao adotar apenas alguns caminhos possíveis para o resultado final, assume que os riscos são independentes, lineares, e simétricos, ou seja, uma vasta gama de resultados possíveis é desconsiderada e, talvez o ponto mais importante, ignora o caráter pró-cíclico da ocorrência destes fatores. Em trabalho sobre passivos contingentes, apenas os de volume relevante do ponto de vista macroeconômico, Bova et al. (2016) concluíram que tais eventos tendem a ocorrer em momentos de crise e também estavam significativamente relacionados²⁹.

E, por último, a abordagem para se estimar o valor das obrigações contingentes, a probabilística, parte da premissa de que as distribuições de probabilidade dos eventos de risco são conhecidas ou podem ser estimadas por dados históricos, opiniões de especialistas, literatura sobre o assunto ou outras fontes de informações relevantes³⁰.

27. Difere da matriz de risco adotada no gerenciamento de projetos e na qual há, pelo menos, uma avaliação qualitativa de cada risco e sua priorização baseada na probabilidade e no impacto.

28. Outras classificações consideram apenas a análise de cenários e probabilística (SHENDY, 2014).

29. Segundo os autores, sob uma perspectiva fiscal: “*When it rains, it pours*”.

30. Um exemplo dessa abordagem pode ser verificado na metodologia desenvolvida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para a precificação do risco (reserva de contingência) nos casos de contratação pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A dificuldade operacional sobe significativamente na medida em que outros fatores de risco são adicionados na análise, ou ainda, caso se queira refinar o exemplo anterior, ao considerarmos a mudança na distribuição de probabilidades, por exemplo, de custos de construção excedentes do projeto ano a ano. Não é possível obter uma solução analítica da interação das variáveis entre si e ao longo do tempo, nestes casos, modelos de simulação deverão ser empregados³¹.

Desafio específico ao setor público, ao se trabalhar com a abordagem probabilística é a necessidade da adoção *ad hoc* de um grau de tolerância a risco pelo órgão que conduz a análise. Por fim e, talvez o maior desafio da metodologia, é a relacionar as variáveis de risco entre si. Os eventos em projetos de infraestrutura são inter-relacionados e, para captar estes efeitos, o movimento pró-cíclico que mencionamos anteriormente, é necessário que se inclua na modelagem a matriz de correlação de todos os eventos de risco³².

O grau de complexidade em se estimar a probabilidade dos riscos fiscais e sua interdependência, conforme discutido acima, sugere que informes mais consistentes sobre passivos contingentes nos demonstrativos das parcerias público-privadas demandarão esforço adicional de exame das metodologias e suas aplicações aos casos concretos³³.

Além da questão mais especificamente técnica das metodologias de apuração dos riscos, outra questão relevante diz respeito ao controle desses riscos no âmbito do governo, ou seja, a institucionalização dos mecanismos de controle e sua efetiva integração ao planejamento orçamentário e financeiro. Em geral, diante da necessidade de avaliação das trajetórias de médio e longo prazo do gasto público, especialmente nas áreas previdenciária e de saúde, já há algum tempo tem se desenvolvido metodologias de avaliação desses riscos no âmbito das ações dos Tesouros em diferentes países, inclusive com apoio dos organismos multilaterais³⁴. A materialização de riscos fiscais, ao longo dos últimos anos, em diferentes frentes, reforçou a preocupação nos governos com a avaliação desses riscos.

No caso das PPPs esse acompanhamento é importante, pelas razões já expostas acima. Em São Paulo, em 2007, exatamente com a preocupação de monitorar os efetivos ou potenciais impactos orçamentários e/ou financeiros de eventos dos contratos sobre o Tesouro ou sobre a companhia garantidora, a Companhia Paulista de Parcerias – CPP, foi criada, pelo Decreto 51.152, a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de PPP -

31. A de Monte Carlo, a mais utilizada, é uma técnica de amostragem repetitiva de variáveis aleatórias (os inputs). Após “n” experimentos produz-se uma nova distribuição de probabilidade, mas para a variável de saída (outputs).

32. Para um amplo trabalho sobre avaliação de garantias, riscos e desafios metodológicos, ver Irwin (2007).

33. Menos de 5% dos países realizam uma análise mais sofisticada (probabilística) de riscos fiscais macroeconômicos, PPPs inclusas (Bova et al, 2016).

34. O FMI, por exemplo, entende que uma unidade central no governo fique responsável e tenha a autoridade correspondente para avaliar, monitorar o nível geral de risco fiscal e gerenciar seu controle, levando em conta as possíveis interações entre as diferentes fontes de risco (FMI, 2016).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

CACPPP, constituída sob a forma de Colegiado, integrado inicialmente pelas Secretarias da Fazenda e do Planejamento e pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, sob coordenação da Secretaria do Planejamento. Esta Comissão não se confunde com as comissões setoriais de acompanhamento dos contratos e sua perspectiva é, eminentemente, fiscal e financeira. Contando já com 11 contratos assinados, as atividades da Comissão passam a ser relevantes para o monitoramento dos riscos fiscais dos projetos.

Estruturas semelhantes, na STN e no âmbito das Secretarias de Fazenda ou Planejamento dos estados e grandes municípios, podem significar não só uma elevação da qualidade do monitoramento dos contratos e da sua sustentabilidade fiscal, como maior precisão nas mensurações dos riscos, eventualmente com ganhos para os projetos de PPP se essa avaliação integrar esforços mais abrangentes de mensuração de riscos e impactos fiscais de diferentes ações e formas de contratação de projetos pelos governos.

Conclusões

1. As PPPs constituem uma importante alternativa para a implantação de projetos de infraestrutura e para a provisão de diferentes serviços à população. Os contratos de PPP podem ser modelados de forma a maximizar os ganhos de eficiência na execução dos investimentos, especialmente ao reunir sob um mesmo contrato fases e serviços que usualmente demandariam diversos contratos nas formas tradicionais de contratação. Além disso, as flexibilidades de composição de recursos públicos e privados nos projetos, dos entes que podem contratá-las, dos prazos e das cláusulas de desempenho, dentre outros fatores, tendem a favorecê-los em situações onde há demanda de investimentos associadas a oportunidades de ganhos de eficiência nos investimentos e serviços.

2. Pela sua natureza, no entanto, as PPPs preveem pagamentos aos prestadores por períodos relativamente prolongados, sob diferentes formatos. Assim, quando realizadas pela Administração Direta ou por quaisquer entidades dependentes dos recursos do Tesouro, encerram obrigações fiscais que devem estar devidamente consideradas nas projeções de médio e longo prazo das trajetórias de gasto público. Mas os contratos podem ensejar também situações não previstas, total ou parcialmente, e que podem representar impactos para a gestão orçamentária e financeira dos governos. A lei das PPPs já previu determinadas cautelas fiscais na largada dos projetos, mas o monitoramento desses riscos, em bases regulares, é fundamental ao bom andamento dos contratos e deve integrar o esforço mais abrangente desenvolvido pelos Tesouros de monitorar o conjunto dos riscos fiscais.

3. Esse monitoramento passa pela contabilização dos contratos e suas obrigações decorrentes, que até aqui foi realizada de forma parcial ou incompleta pelos entes estatais. Esse problema não é uma exclusividade do Brasil e foi enfrentado pelos países europeus que empreenderam

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

parcerias nos últimos anos, com destaque para o Reino Unido. Diante do descompasso entre o avanço dos contratos e as regras de contabilização, é pertinente nesse momento uma solução que contemple a identificação e registro das obrigações das PPPs que não necessariamente impacte os indicadores fiscais, como parece sugerido pelo próprio Tesouro Nacional. Isto não significará descuidar da sustentabilidade fiscal se todos os requisitos já previstos para a contratação de PPPs e controles mais estritos das obrigações assumidas para o médio e longo prazo, no conjunto dos gastos de cada ente, forem efetivamente observados pelos estados e municípios e monitorados regularmente pela STN.

Referências Bibliográficas

ASLAM, Cigdem; DUARTE, David. *How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey*. Policy Research Working Paper; N° 7041. 2014. World Bank Group, Washington, DC. World Bank. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20375> Acessado: 17/10/2016.

BOVA, Elva; Ruiz-Arranz, Marta; Toscani, Frederik., Ture, H. Elif. *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. IMF Working Paper WP/16/14. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>. Acessado: 27 de out de 2016.

DNIT. *Guia de Gerenciamento de Riscos de Obras Rodoviárias – Fundamentos*. 1º EDIÇÃO – Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/download/servicos/guia-de-gerenciamento-de-riscos-de-obras-rodoviaras/guia-de-gerenciamento-de-riscos-fundamentos.pdf>. Acessado: 17/10/2016.

ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. *The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 13284 Cambridge, July 2007.

EPEC, *Eurostat Treatment of Public Private Partnerships - Purposes, Methodology and Recent Trends*. 2010. – European PPP Expertise Centre (EPEC)
Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/eurostat-treatment-public%E2%80%90private-partnerships-purposes-methodology-and-recent-trends>. Acesso em 17/10/2016.

EUROSTAT. *New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships* STAT/04/18, Fevereiro 2004. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf Acesso em: 17/10/2016.

EUROSTAT. *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2016 edition*, Março 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>. Acesso em: 17/10/2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Report from the commission to the European parliament and the council on implicit liabilities with potencial impact on public budgets*. Bruxelas. 30 de junho de 2015. COM(2015) 314 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-314->

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASILAS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃOPROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAISO FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASILPROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURAPPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLEMODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOSPPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDOAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICAANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

EN-F1-1.PDF Acessado: 17/10/2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Regulation (EU) N° 549/2013 of the European Parliament and the Council of 21 May 2013*. Official Journal of the European Union. L 174/1. 26 de junho de 2013. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:EN:PDF> Acessado: 17/10/2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Council Directive 2011/85/EU of 8 november 2011*. Official Journal of the European Union. L 306/41. 23 de novembro de 2011 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=PT> Acessado: 17/10/2016.

EUROPEAN COMMISSION, Commission Regulation (EC) No 254/2009 of 25 March 2009. Official Journal of the European Union, L 80/5. 26 de março 2009 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0254&from=EN>.

FUNKE, Katja; IRWIN, Tim; RIAL, Isabel. *Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships*. International Transport Forum Discussion Papers, No. 2013/07, OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/transport/budgeting-and-reporting-for-public-private-partnerships_5k46n41mwp6g-en. Acesso em: 17/10/2016

FMI, *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*, Junho de 2016, Washington, D.C. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>. Acessado: 19/10/2016.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Responsabilidade Fiscal na Parceria Público-Privada*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, novembro/dezembro/janeiro 2009/2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-20-NOVEMBRO-2009-FERNANDO-GUIMARAES.pdf>. Acesso: 17 de out de 2016.

HM TREASURY. *Whole of Government Accounts year ended 31 March 2015*, maio de 2016. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/525617/WEB_whole_of_gov_accounts_2015.pdf Acesso: 17 de out 2016.

IFAC. *IPSASB Approves IPSAS 32-Service Concession Arrangements: Grantor and Annual Improvements Standards*. Press Releases, Outubro 2011, Nova Iorque. Disponível em: <https://www.ifac.org/news-events/2011-10/ipsasb-approves-ipsas-32-service-concession-arrangements-grantor-and-annual-impr>. Acessado: 17 de out 2016.

MONTEIRO, Rui. *PPP and Fiscal Risks Experiences from Portugal*. In: International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Budapeste. 2007. FMI. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/rsm_p.pdf Acessado: 27 de out de 2016.

MRŠNIK, Marko. *Managing Fiscal Risks—Discussion on the papers by G. Schwartz and R. Monteiro*. In: International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeste, 2007. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/mm_p.pdf. Acesso em: 17 de out de 2016.

OECD. *Fiscal Risks: New Approaches to Identification, Management and Mitigation*. Public Governance

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASILAS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃOPROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAISO FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASILPROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURAPPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLEMODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOSPPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDOAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICAANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

and Territorial Development. Dictorate Public Governance Committee GOV/PGC/SBO(2014)4/Final. PORTAL DO PLANALTO. *Governo anuncia concessão de 34 projetos*. 13 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/governo-anuncia-concessao-de-25-projetos-de-infraestrutura>. Acessado: 17 de out 2016.

POLACKOVA, Hana. *Contingent government liabilities: a hidden risk for fiscal stability*. Policy, Research working paper; nº WPS 1989, Outubro de 1998, Washington, DC: World Bank. Disponível em : <http://documents.worldbank.org/curated/en/976681468761673252/Contingent-government-liabilities-a-hidden-risk-for-fiscal-stability>. Acesso em: 17 de out 2016.

KNIGHT, F. H., *Risk, Uncertainty, and Profit*. Library of Economics and Liberty. 1921. Disponível em <<http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP.html>>. Acesso em: 17 de out 2016.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Comentários às diretrizes recentemente publicadas do novo programa de investimentos em infraestrutura do Governo Federal*. Migalhas. 30 de set 2016. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI246478,81042-Comentarios+as+diretrizes+recentemente+publicadas+do+novo+programa+de>> Acesso: 09 de out 2016.

STN. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Desafios do Governo Temer para Recuperar a Regulação e as Parcerias: as respostas da MP 727*. Ano 2016 Num 173 Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/carlos-ari-sundfeld/desafios-do-governo-temer-para-recuperar-a-regulacao-e-as-parcerias-as-respostas-da-mp-727> Acessado: 10 de out 2016.

SHENDY, Riham, *Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnership*. Operational Note 2014. Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/334471468031782348/Implementing-a-framework-for-managing-fiscal-commitments-from-public-private-partnerships-operational-note>

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

*Fernando de Paiva Pieroni
Victor Hugo Correa Costa
Marco Aurélio de Barcelos Silva*

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir alguns dos requisitos necessários e os cuidados a serem observados pelo Poder Público para proporcionar maior efetividade ao planejamento e aos estudos de modelagem, bem como à execução de projetos de Associações Público-Privadas (APPs)¹. Especificamente, procura-se discorrer sobre a importância da governança na adoção de uma política sustentável de investimentos públicos que conte com a participação do setor privado. Embora intimamente relacionado ao sucesso das iniciativas, com frequência tal cuidado é relegado a um segundo plano. Não por acaso, a despeito do empenho de gestores e especialistas envolvidos na estruturação dos projetos, um número

1. Neste artigo, a expressão APP (Associações Público-Privadas) será utilizada em sentido amplo, ou seja, ela envolve tanto as concessões comuns regidas pela Lei Federal nº 8.987/05, quanto as parcerias público-privadas (concessões administrativas e patrocinadas) disciplinadas pela Lei Federal nº 11.079/04.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

considerável de proposições acaba se frustrando ainda antes da abertura dos respectivos processos licitatórios, em razão de fatores relacionados ao ambiente político, jurídico e institucional em que estão inseridas.

A fim de ilustrar o tema, este trabalho apresenta o estudo de caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, que desde 2007 tem adotado relevantes medidas para aprimorar o ambiente necessário à estruturação e à execução de seus projetos, particularmente com a criação da São Paulo Negócios, empresa de economia mista que assessora a municipalidade no planejamento e implementação do seu programa municipal de APPs.

Palavras-chave: Alianças Público-Privadas; Governança; Estruturação de Projetos; São Paulo Negócios.

Introdução

Nos últimos anos, houve no Brasil um crescimento expressivo de iniciativas voltadas ao aprimoramento e à expansão de serviços públicos por meio da adoção de APPs – seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Considerados, por exemplo, os projetos formatados na modalidade “concessão administrativa” e “concessão patrocinada” no período de 2006 a 2015, constata-se terem sido assinados 87 contratos, dois terços dos quais somente na segunda metade daquele período (Fig.1). Além desses empreendimentos, que caracterizam no Brasil o que se chama de “parcerias público-privadas” (vide a Lei Federal nº 11.079/04), outros importantes projetos foram implementados sob a forma de concessão “comum” (conforme a Lei Federal nº 8.987/05), e nas diversas esferas de governo – com destaque para os estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e as concessões federais nos setores rodoviário² e aeroportuário³.

2. Após as concessões iniciais conduzidas no período FHC (1994-2002), resultando em cinco contratos no âmbito federal e um realizado por governo do estado do RS e posteriormente sub-rogada à União, houve uma paralização das iniciativas federais de desestatização, que foram retomadas apenas em 2008, com a segunda etapa (2008-09), resultando em oito concessões; terceira etapa – fase II (2013), uma concessão, e: terceira etapa – fase III (2013-14), seis concessões (fonte: ANTT).
3. As iniciativas federais no setor aeroportuário tiveram início em 2011 com a concessão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Posteriormente, foram concedidos os aeroportos Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek, Internacional de Guarulhos André Franco Montoro e o Internacional de Viracopos. Em 2014, foi a vez do aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, Galeão, e o Internacional Tancredo Neves Confins, em Minas Gerais (fonte: Infraero).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

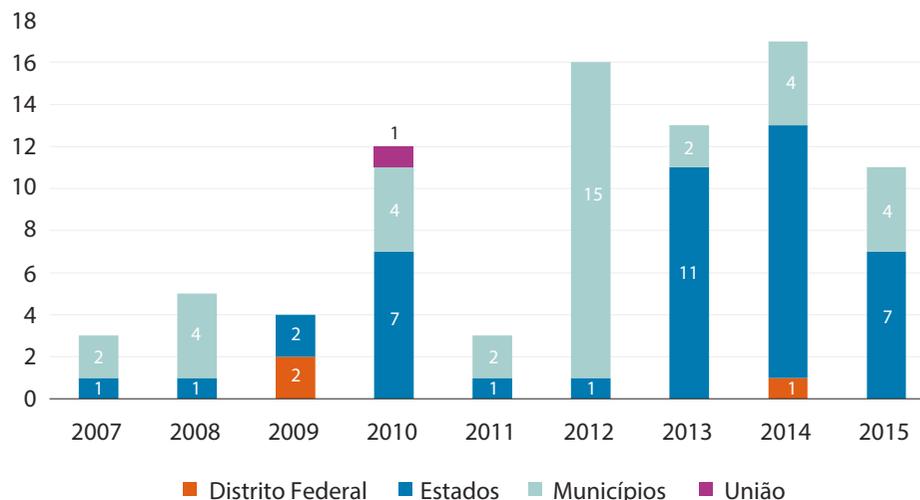
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Gráfico 1 - contratos assinados – concessões patrocinadas e administrativas



Fonte: RADAR PPP (atualização: outubro/2016)

Estima-se que esse movimento se aprofunde ainda mais nos próximos anos, haja vista as dificuldades enfrentadas pelos governos em geral para gerir e investir em serviços públicos, sobretudo num cenário de crise econômica e de baixa arrecadação fiscal.

Ainda assim, para que sejam exitosos, não é suficiente que os estudos preliminares de tais projetos sejam apenas tecnicamente consistentes, ou que eles sinalizem a atratividade do empreendimento para a iniciativa privada (circunstâncias que já são, por si sós, difíceis ocorrer). Sem dúvidas, o atendimento desses requisitos é fundamental, mas não se pode perder de vista que, ao envolver longos prazos de execução, lidar com interesses conflitantes e se inserir em um ambiente de restrição de recursos técnicos, humanos e financeiros, um programa bem estruturado de investimentos em APPs depende fundamentalmente da capacidade de conciliação dos diferentes pontos de vista, dentro e fora do poder público, priorização de recursos, bem como da garantia de apoio e compromisso por parte da liderança dos governos ao longo de todo o processo de concepção e licitação dos projetos.

A realidade mostra que muitos projetos de APP no Brasil perecem na fase interna de modelagem, antes mesmo da abertura da licitação, em grande parte por não observarem esses pré-requisitos, particularmente as peculiaridades do ambiente político, jurídico e institucional em que se inserem. A título de ilustração, tomando como base os 195 Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) iniciados entre 2010 e 2014, somente 82 (42%) chegaram à fase de consulta pública e 70 (36%) resultaram em editais publicados, o que leva a uma taxa de mortalidade de projetos acima de 60% durante a concepção e modelagem – que são etapas que dependem de capacidade técnica e capacidade de alinhamento institucional por parte do poder público⁴.

4. Dado que o tempo médio de modelagem de projetos de APP excede 18 meses, foram desconsiderados os projetos iniciados a partir de 2015, visto que nada se pode afirmar sobre os motivos pelos quais os projetos não foram concluídos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

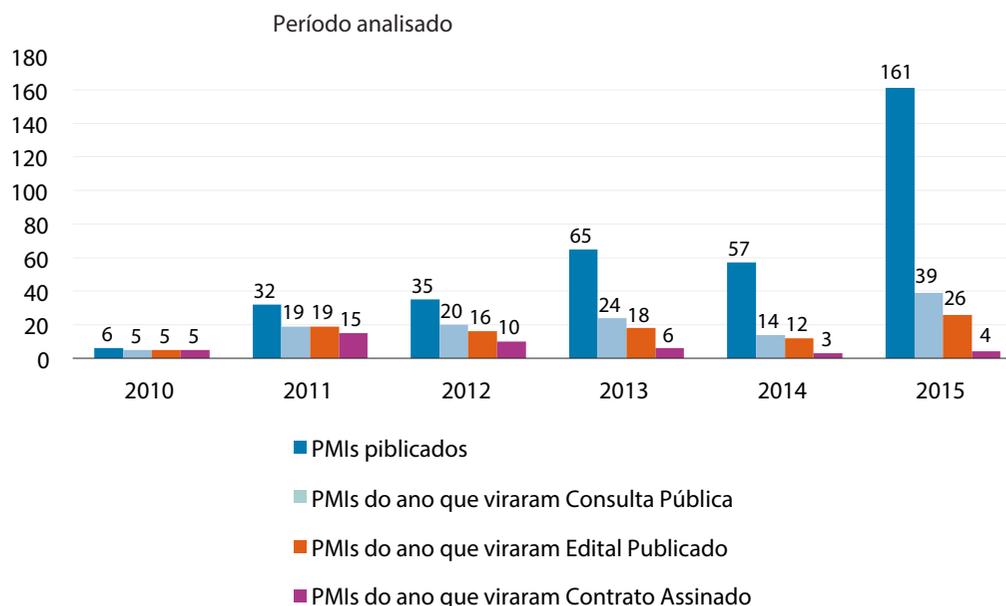
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Gráfico 2 - Taxa de conversão dos PMIs (2010-2014)



Fonte: RADAR PPP - International Meeting: Infrastructure and PPPs, 2015

O presente artigo procura abordar tais desafios, sistematizando as importantes dimensões a serem observadas para se garantir a governança e a construção de um ambiente favorável à estruturação e execução dos projetos de alianças público-privadas. Ele também apresenta um caso prático – os arranjos jurídicos e institucionais e demais instrumentos criados pela Prefeitura Municipal de São Paulo para aprimorar a sua governança, bem como a seleção e a modelagem dos seus projetos de APP⁵.

Modelagem de projetos – um desafio que vem sendo equacionado

Por sua alta complexidade, o sucesso de um programa de APPs depende da viabilização de uma miríade de competências técnicas especializadas, que envolvem os campos da engenharia, meio ambiente, direito, economia, finanças, podendo ainda, a depender da natureza do empreendimento, compreender outras disciplinas, como arquitetura, patrimônio histórico, estudos de mobilidade – apenas para se mencionarem alguns exemplos. Igualmente, ainda são necessárias capacidades gerenciais dos atores envolvidos, se se quiser garantir a execução do projeto em conformidade com os prazos e recursos planejados e preservar-se a coerência entre os vários estudos e manifestações realizadas ao longo do processo, gerando consistência para os documentos editalícios.

5. Embora não abordado no presente artigo, cabe destacar a importância de se criar na esfera pública as competências necessárias para adequada gestão dos contratos de APP, tema de fundamental importância e que certamente ganhará mais destaque na medida em que mais projetos sejam implementados, exigindo dos gestores a capacidade de dialogar em pé de igualdade com suas contrapartes na iniciativa privada.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

De modo geral, os órgãos estatais no Brasil enfrentam limitações para atrair e manter, em seu quadro, profissionais qualificados. Isso se dá, dentre outros motivos, pelos baixos salários oferecidos comparativamente à iniciativa privada, e pela própria alternância dos governos, cujos dirigentes por vezes não se preocupam com a memória técnica das equipes envolvidas com a estruturação dos projetos, desmantelando a sua estrutura e configuração original⁶.

Ao mesmo tempo, a depender da especificidade dos conhecimentos demandados, e do volume de projetos com uma determinada característica, nem seria mesmo viável manter, de forma permanente, profissionais altamente qualificados à espera de uma oportunidade para atuar nos quadros públicos⁷. Por conseguinte, a modelagem dos projetos públicos em certa medida acaba por depender de algum tipo de apoio externo⁸.

De acordo com a legislação brasileira, o levantamento de *expertise* fora do poder público pode ocorrer de duas maneiras: por meio da contratação de consultores ou através da autorização para que empresas interessadas nos empreendimentos realizem, elas mesmas, os estudos demandados. Ambas as alternativas, entretanto, embora juridicamente viáveis, não significam necessariamente uma solução para a superação de todas as dificuldades enfrentadas pelos governos para obter o conhecimento técnico requerido na modelagem dos seus projetos.

No caso de se optar pelo apoio de consultorias externas, as restrições previstas na Lei Geral de Licitações refletem tamanha burocracia e morosidade que, muitas vezes, chegam a comprometer a própria conclusão da modelagem dos projetos dentro do período de um mandato de governo. Ainda, ao privilegiar o fator preço em detrimento da qualidade, frequentemente obtêm-se resultados adversos, com a seleção de consultores inaptos a lidar com a complexidade dos projetos de APP.

Mesmo nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme previsto na legislação, as dificuldades persistem. Por depender, por exemplo, da

6. A Unidade de PPP do Governo de Minas Gerais, antes internacionalmente reconhecida pela sua capacidade técnica e de coordenação, parece sofrer hoje desse desmantelamento pela administração central daquele Estado.

7. Mesmo em unidades de PPP bem estabelecidas como as dos estados de Minas Gerais (durante governos passados) e Bahia, e dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo (SP Negócios), as capacitações dos gestores concentraram-se sempre em temas transversais aos diversos projetos (jurídico, econômico-financeiro e gestão), sendo que, em alguma medida, era comum se recorrer ao mercado ou a consultorias externas para a obtenção do conhecimento técnico altamente especializado sobre os setores econômicos relacionados.

8. Vera Monteiro explica que apenas no caso das concessões rodoviárias do Estado de São Paulo é que se tem notícia de projetos estruturados exclusivamente por agentes públicos e que o envolvimento de profissionais não pertencentes aos quadros públicos, segundo a legislação brasileira, pode ser realizado de duas maneiras: 1) A contratação de consultoria, conforme as modalidades previstas na lei de licitações (Lei 8666/93); 2) A autorização para que o setor privado realize os estudos necessários à modelagem dos projetos, o que se convencionou chamar de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), quando realizado por iniciativa do poder público, e de Manifestação de Interesse Privado (MIP), quando motivado pelos próprios agentes privados interessados no empreendimento, conforme a Lei 8987/05).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

figura de entidades brasileiras sem fins lucrativos, percebe-se que esse é ainda um mercado pouco desenvolvido no país, incapaz, portanto de atender às demandas existentes nos diversos entes estatais. De outro lado, dada a dificuldade de se comprovar a existência de um prestador único para o serviço pretendido, esse critério pouco serve para encorajar o gestor público a contratar diretamente uma consultoria de renome⁹.

Quanto à autorização para que o setor privado realize os estudos, a principal dificuldade reside na necessidade de o Poder Público processar uma enorme quantidade de informações técnicas produzidas pelos agentes autorizados e lidar com os conflitos de interesse inerentes ao instrumento. Sobre esse ponto, vale lembrar que, em regra, os estudos são realizados pelas próprias empresas interessadas nos empreendimentos, as quais têm fortes incentivos para embutir enfiamentos nos documentos elaborados, com vistas a alguma vantagem competitiva no futuro certame. Além do mais, inexistindo um regramento claro para a articulação e o diálogo com os agentes privados interessados após a entrega dos estudos, o procedimento de autorização acaba por criar riscos jurídicos e deixar os governos desamparados na etapa de consolidação das informações e na elaboração do edital definitivo.

Ou seja, ainda que caracterize uma fórmula criativa para se obter conhecimento técnico proveniente do mercado, a modelagem de projetos por meio da autorização requer uma abordagem mais completa do ciclo de elaboração dos projetos, bem como um nível mínimo de especialização dos agentes públicos para trabalhar os estudos. Tal circunstância remete, novamente, à necessidade de um quadro técnico preparado dentro da própria Administração Pública ou à necessidade de contratação de consultorias externas para apoiá-la¹⁰.

Tendo em vista esse quadro de dificuldades, o que se tem observado, nos últimos anos, são inúmeras iniciativas e a mobilização dos governos no sentido de encontrar soluções e de aperfeiçoar os instrumentos de contratação e autorização, a fim de garantir os projetos necessários e o maior envolvimento da iniciativa privada na expansão e aprimoramento dos serviços públicos. Como exemplo, vale mencionar, no nível federal, a tentativa de criação de um regime mais célere de contratação de consultores para a modelagem de projetos de APP, denominada “convite qualificado”. Esse método permitia o encaminhamento do edital para a contratação dos serviços de estruturação de projetos a consultores específicos

9. Com explica Vera Monteiro:“(...) os procedimentos de contratação regidos pela Lei de Licitações mostraram-se pouco atraentes para a escolha de consultorias técnicas de qualidade para a modelagem das concessões. A burocracia e o excesso de objetividade da lei tornaram-se um estorvo para as contratações de consultorias aptas a estruturar projetos de infraestrutura. Para esse serviço a administração tende a preferir um parceiro confiável, escolhido com certa liberdade. Sem essa clareza, muitos projetos nascem tortos ou padecem de descontinuidade” (MONTEIRO, Vera, Aspectos legais da experiência brasileira na modelagem de concessão e propostas para melhorar as normas vigentes, São Paulo, 2015).

10. Para mais informações sobre o instrumento de autorização, ver SILVA, Marco Aurélio de Barcelos; PIERONI, Fernando de Paiva; COSTA, Victor Hugo Correa da. Levando o PMI a sério: Estruturação de projetos por meio do diálogo com a iniciativa privada. Série Ciclo de Debates, Alianças público-privadas para o desenvolvimento. BID: Brasília, 2016.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

e induzia a negociação com eles para a obtenção das melhores propostas técnicas. Tal iniciativa foi inserida no texto da Medida Provisória nº 727 (que deu origem ao Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI), mas acabou não sendo aprovado pela Câmara dos Deputados, quando das discussões referentes à conversão, em lei, daquela medida provisória¹¹.

Além do mais, a regulamentação do artigo 21 da Lei de Concessões por meio do Decreto Federal nº 8.428/15 significou, também, um avanço no sentido de se mitigar os conflitos de interesse e garantir o apoio aos governos pelas empresas realizadoras dos estudos ao longo de todo o processo de estruturação dos projetos. Iniciativas análogas têm ocorrido no nível subnacional, com destaque para o estado de São Paulo, que no Decreto Estadual nº 61.371/15 trouxe inovações relevantes quanto aos canais disponibilizados a potenciais interessados para a divulgação de ideias e propostas de projetos no âmbito dos procedimentos de manifestação de interesse.

Finalmente, cabe mencionar as ações capitaneadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o propósito de apoiar governos na estruturação dos seus projetos de APP. Entre elas, destaca-se: 1) a criação de entidades especializadas em estruturação de projetos em parceria com instituições financeiras (Estruturadora Brasileira de Projetos - EBP) ou com organismos internacional (*facility* gerida pelo IFC); a modelagem de APPs pela própria área de estruturação de projetos do banco estatal; e 3) o lançamento de linhas de financiamento para consultorias interessadas em apoiar governos na estruturação de projetos (BNDES/FEP pró-estruturação)¹².

Governança e planejamento – Aspectos igualmente fundamentais para o sucesso das APPs

O desenvolvimento de competências para a modelagem dos projetos de APP é considerado condição básica para o sucesso desse tipo de iniciativa. Entretanto, igualmente importante são os instrumentos mínimos de governança que os governos devem criar, assim como a visão sistêmica com a qual devem entender a carteira de projetos que construirão. Esses são ingredientes fundamentais para um ambiente favorável à realização de investimentos privados em empreendimentos públicos e para a melhor alocação dos escassos recursos de que os governos dispõem. Acredita-se, assim, que o sucesso dos

11. Uma análise crítica sobre o fato de essa iniciativa não ter vingado nos debates legislativos é feita por GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Discutindo a MP 727 (Programa de Parcerias de Investimento): crítica ao fim do convite qualificado. Revista Colunistas. Ano 2016, nº 251. Disponível na internet no endereço: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/discutindo-a-mp-727-programa-de-parceiras-de-investimento-critica-ao-fim-do-convite-qualificado>>.

12. Para mais informações sobre o Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), veja as informações no seguinte endereço na internet: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/estudos/bndes_fep/fundo-de-estrutura-cao-de-projetos-bndes-fep>

programas de APP está relacionado, sobretudo, à robustez do ambiente institucional em que se inserirem e ao adequado planejamento e priorização dos projetos.

Questões que indicam robustez do ambiente institucional

A implementação de projetos de APP pode representar um desafio substancial para a Administração Pública. Por sua complexidade e interdisciplinaridade, esses empreendimentos afetam não apenas os órgãos setoriais por eles responsáveis, como também outras áreas e instituições governamentais. Sua abrangência extrapola inclusive os limites do Poder Executivo responsável pelos projetos, demandando dos gestores públicos forte articulação com entidades externas, como os órgãos de controle, os órgãos do Poder Legislativo e o Ministério Público.

Nesses termos, a efetividade dos programas de APP será tanto maior quando mais robustos forem os processos e as capacidades institucionais dos governos para garantir os alinhamentos necessários e apoio à condução dos projetos junto às diversas partes envolvidas. Ainda, a robustez e clareza dos instrumentos jurídicos conferem aos programas de APP maior segurança em face das tentativas de judicialização que tanto prejudicam o cumprimento do planejamento e o cronograma inicialmente definidos.

Fato é que, embora essas questões sejam inerentes ao desenvolvimento de qualquer empreendimento público, a realidade mostra que muitos projetos, ao se circunscreverem estritamente aos aspectos técnicos da modelagem, naufragam justamente pela desatenção ao ambiente político, jurídico e institucional em que se inserem¹³. A seguir, é proposta uma lista de questões que podem servir de roteiro inicial para ajudar a compreender e sistematizar os aspectos relevantes para o fortalecimento do ambiente institucional relacionado à modelagem dos projetos de APP no Brasil.

Segurança jurídica

Para se mensurar o grau de desenvolvimento dos aspectos que envolvem a segurança jurídica necessária à realização intensiva de investimentos privados em projetos públicos, vale perguntar:

13. Exemplos de desatenção ao ambiente político, jurídico e institucional: Indefinição quanto à Pasta responsável pelo projeto; disputas e mesmo boicote do projeto por Secretarias com visões distintas, sem que haja uma instância mediadora da divergência; envolvimento tardio de tomadores de decisão-chave para o projeto; recusa dos agentes públicos em tomar riscos por não se sentirem suficientemente envolvidos, esclarecidos e amparados; sobreposição de escopo e desalinhamento entre iniciativas desenvolvidas por áreas distintas do governo; inobservância da legislação básica (como a própria lei orgânica de um dado município); resistência da sociedade ou de grupos organizados decorrentes da comunicação insuficiente ou equivocada; desenvolvimento de projeto por órgão-meio, sem o envolvimento do órgão-fim que desempenhará, no futuro, o papel de poder concedente; lançamento de PMI com a intenção de apenas criar um fato político, sem o compromisso com o resultado final do processo.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- Há legislação específica local para amparar o desenvolvimento dos programas de APP?
- Existem leis e decretos, regulamentando os instrumentos garantidores bem definidos para os projetos de APP que dependem do pagamento de contraprestação pública?
- Existe regulamentação clara a respeito das formas de participação da iniciativa privada na elaboração dos estudos necessários para a estruturação dos projetos (PMI ou MIP)?

Governança e processo decisório

Quando à governança, o amadurecimento das boas práticas e do desenho dos fluxos decisórios pode ser medido com base nas seguintes perguntas:

- Qual a instância deliberativa sobre os programas de APP (comitê ou conselho gestor)? Ela envolve os principais oficiais do núcleo duro do governo?
- Existe regramento claro no que diz respeito ao processo de tramitação dos projetos junto às instâncias decisórias?
- Quem desempenha o papel de mapear, avaliar e recomendar o escopo do programa de projetos às instâncias decisórias?
- Quem coordena e monitora a execução do programa de APP (PMO)? Há empoderamento desse órgão coordenador para facilitar a tramitação dos projetos junto aos demais órgãos do governo?
- O ente público possui uma carreira voltada aos estudos, planejamento e execução de APPs, de forma que seja mantida a memória corporativa e as lições aprendidas para projetos futuros?

Disponibilidade financeira

As disponibilidades financeiras representam outro aspecto crítico em projetos de APP, em especial para aqueles que pressupõem pagamentos públicos no longo prazo. As seguintes perguntas merecem ser feitas a respeito desse quesito:

- Como estão os indicadores financeiros do governo frente às exigências e limites previstos na legislação específica de APPs e de responsabilidade fiscal?
- Eventuais contraprestações mostram-se compatíveis e estão previstas no planejamento financeiro de longo prazo do governo?
- Existem garantias líquidas a serem prestadas aos projetos que dependem de contraprestação pública que podem impactar recursos ou disponibilidades orçamentárias?

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Criação da cultura de APPs

Sobre a cultura das APPs, ela se mostra necessária para o alinhamento de expectativas e para a melhor compreensão dos caminhos a serem trilhados pelos agentes públicos envolvidos, para a obtenção dos resultados almejados com a contratação dos projetos. Para se avaliar a sedimentação de uma cultura de APPs adequada, há de se perguntar:

- As equipes diretamente envolvidas na modelagem dos projetos possuem todas as competências necessárias (capacitação própria ou contratação externa)?
- Funcionários e gestores dos órgãos finalísticos indiretamente envolvidos nos projetos conhecem as leis, procedimentos e instrumentos pertinentes?
- Os órgãos técnico-operacionais de assessoramento das instâncias decisórias conhecem a legislação pertinente e os conceitos básicos das APPs?
- Existem programas perenes de desenvolvimento, atualização e disseminação da cultura de APP e melhores práticas voltadas às demais equipes do governo?
- Após a experiência com os primeiros contratos, foram elaborados processos, manuais de procedimento e modelos de edital e contrato padronizados¹⁴?
- Existem programas de disseminação da cultura de APPs em âmbito externo à Administração Pública?

Comunicação

Por fim, não se pode esquecer da comunicação, como uma importante ferramenta de alinhamento de interesses e expectativas no plano interno e externo, também necessária ao sucesso de uma APP. A esse respeito, devem ser feitas as seguintes perguntas:

- Há clareza quando aos principais stakeholders envolvidos em cada um dos projetos, seus interesses e questões de maior sensibilidade?
- Quais as estratégias de engajamento e comunicação junto a esses stakeholders e grupos de interesse?
- Existem programas estruturados de comunicação voltados a dar transparência aos projetos e divulgar os resultados pretendidos?

Questões referentes ao planejamento de um programa de APPs

Um projeto caracteriza-se como um empreendimento planejado e orientado a resultados, devendo possuir objetivos claros e bem definidos, sendo que, no caso do setor público, ele ainda deve ser aderente às demandas da sociedade. Quando se trata de uma

14. Nesse sentido, tanto o Estado de Minas Gerais quanto o Município do Rio de Janeiro caminharam na direção de padronizar os procedimentos relacionados a PPPs, envolvendo a elaboração de manuais de procedimento para contratação de PPPs e modelos de edital e contrato.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

carteira de projetos, por sua vez, além de ser necessário construir-se um ambiente favorável à modelagem e à execução dos projetos relacionados, é também preciso que o governo seja capaz de escolher aqueles empreendimentos que sinalizem os melhores resultados e a maiores chances de sucesso – dado que os recursos públicos são limitados e os projetos de APP, intensivos e com longo prazo de maturação.

A efetividade dos programas de APP, por conseguinte, está diretamente relacionada à capacidade dos gestores públicos de conduzir, a partir de critérios objetivos, uma avaliação comparada dos diversos empreendimentos desejados, considerando-se o seu custo-benefício e a sua viabilidade de implementação (priorização). Além disso, é necessário que o ente estatal seja capaz de gerenciar o portfólio de iniciativas de forma sistêmica e coordenada a fim de proporcionar a melhor alocação de recursos e produzir o melhor benefício agregado¹⁵.

Com base nessas considerações, traz-se abaixo uma lista tentativa de algumas das principais questões que ilustram as variáveis inerentes aos projetos, e cuja avaliação poderia auxiliar os gestores públicos na construção de programas de APP. São elas:

Análise de mérito

Todos os projetos têm um propósito ou uma demanda que procuram atender. É importante, assim, entender o que justifica o dispêndio de energia e de tempo para a estruturação de uma determinada APP, garantindo-se com isso a priorização das iniciativas e a alocação ótima dos recursos das partes envolvidas. São perguntas que o gestor público deve se fazer sobre esse aspecto:

- Quais os objetivos primários de política pública que norteiam o projeto – ex. crescimento econômico, redução das desigualdades, redução da violência, melhoria dos índices de saúde?
- Como é percebida a relevância do projeto para a população em geral, na forma dos benefícios esperados e impactos gerados? Qual o apoio social ao projeto?
- Qual a aderência do projeto aos instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo – Plano Diretor, Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual ou nos de planejamento setorial?
- Qual a aderência do projeto ao plano de governo apresentado à sociedade ainda no período eleitoral?
- Existem estudos mais aprofundados eventualmente já realizados pela administração pública sobre o objeto da APP? Qual a qualidade e o grau de maturidade desses estudos? O que indicam esses estudos?

15. Novamente, embora esses princípios sejam intuitivos, a experiência mostra que essa ainda não é a realidade de muitos governos no Brasil, que lançam seus projetos de APP sem qualquer análise prévia de viabilidade ou planejamento, como forma de resposta a pressões externas não aderentes ao plano do governo, a partir de iniciativas isoladas de órgãos que posteriormente competem pelos mesmos recursos financeiros e humanos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Viabilidade jurídica

Além dos aspectos de mérito do projeto, cumpre analisar de que os elementos e requisitos jurídicos exigíveis em relação a ele estejam atendidos. São perguntas que orientam o gestor público nessa análise:

- O projeto requer aprovações legislativas ou outros instrumentos infra legais?
- Existe dúvida quanto à delegabilidade do projeto à iniciativa privada?
- Existe potencial conflito de competência com outras esferas de governo (União, Estados e Municípios)? Existem entendimentos e jurisprudência a respeito desse conflito?
- Qual a situação jurídica dos ativos públicos relacionados ao projeto (afetação, regularidade fundiária, tombamento, restrições ambientais)?
- O projeto requer aprovação de órgãos de controle ou de licenciamento (licenças ambientais, autorizações etc.)?

Viabilidade para a Administração Pública

Sob a ótica do Poder Público, é igualmente necessário que a APP tentada se justifique comparativamente a outras fórmulas que também poderiam ser utilizadas pelo gestor públicos para a execução do empreendimento. Nesse caso, há de se perguntar:

- Qual o *Value-for-Money* do projeto (ou os benefícios em termos de eficiência que ele pode gerar)?
- Qual o impacto orçamentário do projeto no curto, médio e longo prazo?
- Qual a capacidade econômica e financeira do governo de cumprir com as obrigações relacionadas ao projeto ao longo de todo o seu período de vigência?

Viabilidade para o parceiro privado

Também para o parceiro privado uma aliança público-privada precisa se mostrar viável. Isso tem de ver com os retornos projetados para o investimento, que devem refletir o custo de oportunidade do capital do particular interessado em realizá-lo. Perguntas a se fazer em relação a esse quesito envolvem:

- Há modelagem econômico-financeira preliminar indicando a atratividade do projeto à iniciativa privada? Esses estudos são confiáveis?
- No caso de concessões administrativas e patrocinadas, qual a estrutura de garantias pensada para o projeto? Tais garantias são sustentáveis e líquidas ao longo de todo o prazo do contrato?
- Existem empresas sérias potencialmente interessadas em participar do processo licitatório?

Viabilidade de implementação

As atenções demandadas para o projeto não se resumem à etapa de modelagem e licitação. Mais que isso, elas se estendem por toda o período de execução, e é importante que o Poder Público dedique esforços para o acompanhamento de uma APP. Assim, para garantir o sucesso do empreendimento posteriormente à sua contratação, é preciso saber responder preliminarmente, ainda na fase de identificação dos melhores projetos, às questões abaixo:

- Quem são os patrocinadores dos projetos dentro da Administração Pública? Eles fazem parte do núcleo duro do governo?
- Qual o consenso político sobre o projeto entre os diversos órgãos da Administração Pública direta e indiretamente envolvidos na sua estruturação?
- O projeto impacta ou é influenciado por outras iniciativas em desenvolvimento por outras pastas do governo?
- Qual a dependência do projeto para com órgãos ambientais, de patrimônio histórico e demais licenças e aprovações?

Sem dúvida, a obtenção das respostas para todas essas perguntas e para cada projeto traduz apenas a etapa inicial de um exercício necessário à avaliação e à priorização de uma carteira de APPs. O processo decisório, porém, não se resume a um produto eminentemente técnico, já que decorre de um embate político dinâmico no qual as decisões são constantemente negociadas entre os agentes públicos. Nesse sentido, entende-se que a decisão sobre a construção de uma carteira de APPs será precedida de potenciais conflitos, bem como da construção acordos entre os tomadores de decisão, ou os atores mais influentes na política e na administração local. Torna-se, por conseguinte, imprescindível a criação de uma cultura organizacional e de planejamento que incorpore permanentemente a elaboração de cenários e métodos estruturados de tomada de decisão como prática de gestão. Esse cuidado permite proporcionar o máximo de objetividade e de realismo à condução dos programas de APP, tão necessários no Brasil¹⁶.

16. A elaboração de cenários pode ser realizada com diferentes graus de sofisticação, desde de reuniões estruturadas com a presença dos principais tomadores de decisão, até dinâmicas e workshops baseados em metodologias de mediação e tomada de decisão multicritério.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Estudo de caso: arranjos jurídicos e institucionais e demais instrumentos de governança criados pelo Município de São Paulo

A questão do fortalecimento institucional

O histórico das APPs no Município de São Paulo é marcado pela publicação da Lei Municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007. A nova legislação foi responsável por instituir o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e o Conselho Gestor do Programa, e por autorizar, além do mais, a criação da Companhia São Paulo de Parcerias – SPP, vinculada à então Secretaria Municipal de Finanças, além de apresentar algumas regras para tipificar as parcerias municipais.

Em seu art. 1º, § 1º, especialmente, a lei paulistana trouxe a seguinte definição para as parcerias público-privadas:

“As parcerias público-privadas de que trata esta lei são os mecanismos de colaboração entre o Município e os agentes do setor privado, com o objetivo de implantar e desenvolver obra, serviço ou empreendimento público, bem como explorar a gestão das atividades deles decorrentes, cabendo remuneração aos parceiros privados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados”.

Também conforme a Lei Municipal nº 14.517/07, o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas de São Paulo deve observar as seguintes diretrizes:

- Eficiência no cumprimento de suas finalidades, com estímulo à competitividade na prestação de serviços e à sustentabilidade econômica de cada empreendimento;
- Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos agentes privados incumbidos de sua execução;
- Indisponibilidade das funções política, normativa, policial, reguladora, controladora e fiscalizadora do Município;
- Universalização do acesso a bens e serviços essenciais;
- Transparência dos procedimentos e das decisões;
- Responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos;
- Responsabilidade social e ambiental.

Ficou estabelecido que a gestão do Programa criado ficaria a cargo do Conselho Gestor (CGP), vinculado ao próprio Gabinete do Prefeito. Quanto à SPP, por outro lado, ela teria por objetivo:

- Viabilizar e garantir a implementação do programa Municipal de Parcerias Público-Privadas;

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

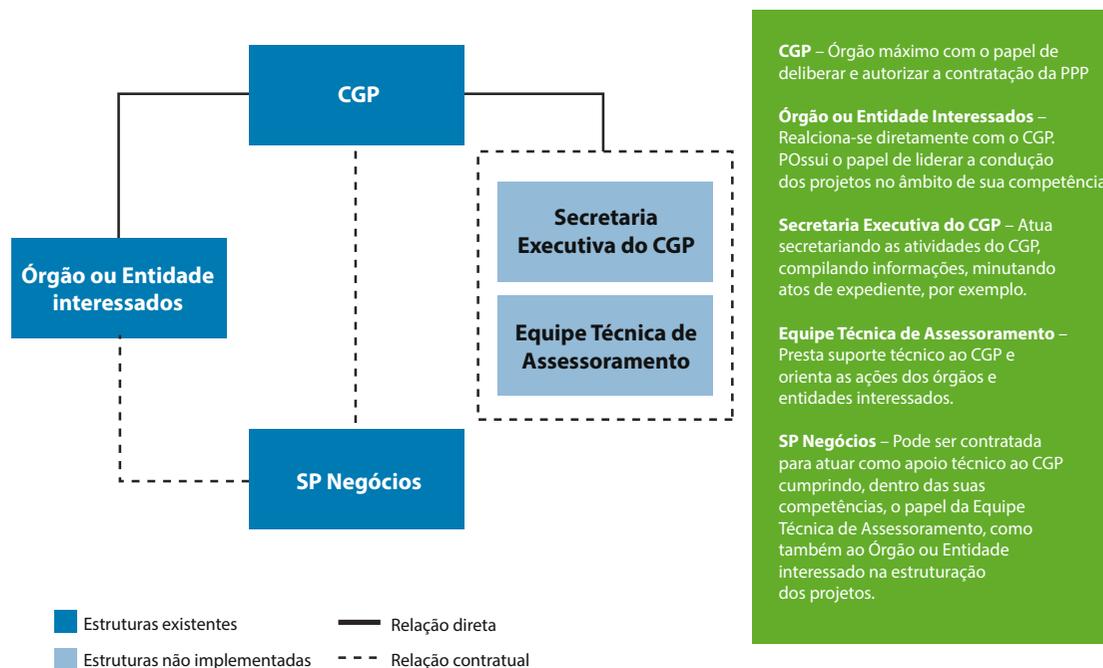
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

- Gerir os ativos a ela transferidos pelo Município ou que tenham sido adquiridos a qualquer título;
- Atuar em outras atividades relacionadas ao Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas.

Em adição à Lei Municipal nº 14.517/07, o Decreto Municipal nº 49.128, de 8 de janeiro de 2008, aprovou o Regimento Interno do CGP, que passaria a contar com uma Secretaria Executiva e com uma Equipe Técnica de Assessoramento.

A partir de 2013, não obstante, o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas ganhou ainda mais corpo, com a reorganização administrativa promovida naquela época. A SPP passou a estar vinculada à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, e, com a Lei Municipal nº 15.838/13, teve seu nome alterado para SP Negócios, sofrendo uma rica ampliação de competências. Passou a caber à SP Negócios a tarefa promover investimentos e melhorar o ambiente de negócios na Cidade, para além da missão de instituir e estruturar concessões, PPPs, e outros projetos de interesse público. A estrutura institucional do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas pode ser representada na forma da Figura 5:

Figura 5 – Estrutura do Programa PPP do Município de São Paulo



Fonte: SP Negócios (2014)¹⁷

17. As fontes citadas referem-se ao documento SP NEGÓCIOS, *Mapeamento e Diagnóstico Inicial dos Principais Projetos de Parcerias*, publicação interna da Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 2014.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Em paralelo, há de se registrar a constituição da chamada Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA, mediante edição da Lei Municipal nº 14.649, de 20 de dezembro de 2007. A SPDA é também uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, que tem, entre suas competências legais, conceder garantia, observado seu objeto social de auxiliar na promoção do desenvolvimento econômico e social do Município de São Paulo e na otimização do fluxo de recursos financeiros para o financiamento de projetos prioritários.

Ao CGP, por sua vez, coube, dentre outras atribuições, definir as prioridades quanto à implantação, expansão, melhoria, gestão ou exploração de bens, serviços, atividades, infraestruturas, estabelecimentos ou empreendimentos públicos. Tal Conselho é composto pelos seguintes membros, representativos de pastas relevantes da administração municipal:

- o Secretário do Governo Municipal;
- o Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;
- o Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico;
- o Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos; e
- o titular do órgão municipal diretamente relacionado com o serviço ou atividade objeto da parceria público-privada, como membro eventual.

Dentre todas as figuras, não pode deixar de ser mencionado o papel de protagonismo assumido pela SP Negócios no Programa de PPPs paulistano. Com um corpo técnico composto por um *mix* de profissionais com experiências relevantes em projetos de infraestrutura, seja no governo ou na iniciativa privada, a companhia assumiu o compromisso de levar adiante importantes iniciativas de interesse municipal, a exemplo da PPP de Iluminação Pública, o projeto de concessão da Arena Multiuso, a modernização do Parque do Anhembi, dentre outros.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Exemplo: APP dos serviços de Iluminação Pública

A SP Negócios assessorou os órgãos responsáveis por projetos na administração municipal com o recebimento, a análise e a avaliação dos estudos preliminares obtidos via diversos procedimentos de manifestação de interesse (PMI), que contaram com ampla participação da iniciativa privada.

Por meio do Chamamento Público nº 01/SES/2013, por exemplo, que deu origem ao projeto de PPP da Iluminação Pública, 41 empresas ou consórcios interessados manifestaram a disposição de realizar os estudos demandados, dos quais 34 foram autorizados a apresentá-los. Desses, alguns se consorciaram ao longo do processo, cominando na entrega de 11 estudos preliminares.

Os estudos recebidos foram analisados, tendo sido realizadas reuniões de esclarecimento de pontos relevantes com as autoridades municipais, agentes privados interessados no projeto, consulta e audiências públicas, resultando na exitosa publicação do edital e recebimento de propostas dos licitantes. Todos os processos foram documentados e publicizados de forma a resguardar sua lisura e a transparência para com a sociedade.

A questão da priorização dos projetos

No que toca à priorização dos projetos, é possível dividir essa atividade em três etapas, a saber:

- mapeamento e caracterização de iniciativas;
- avaliação e priorização das iniciativas; e
- definição do programa sistêmico de investimentos em concessões e PPPs.

No caso da Prefeitura de São Paulo, os estudos e ferramentas internas para mapeamento e priorização das iniciativas desenvolvidas ou em desenvolvimento no município, e a montagem de uma carteira de projetos de APPs ocorreu em 2013, por meio de contrato entre a Secretaria do Governo Municipal e a SP Negócios, que teve por base as seguintes frentes:

Figura 6 – Frentes de Trabalho do Contato nº 011/2013 - SGM

- 1** Mapeamento e diagnóstico inicial dos principais projetos de parcerias
- 2** Revisão e aprimoramento do **processo de execução das PPPs**
- 3** Revisão de **temas críticos** comuns aos projetos de parcerias
- 4** Atividades de suporte aos **projetos prioritários**

Fonte: SP Negócios (2014)

Note-se que a Frente 1 era composta pelo mapeamento e o diagnóstico inicial dos projetos de parcerias. O propósito da frente foi a identificação e a realização de um diagnóstico inicial do andamento dos principais projetos na modalidade de APP em São Paulo. A partir disso, o Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas poderia entender de forma ampla quais os encaminhamentos necessários aos projetos e, em alguma medida, identificar aqueles que seriam atacados prioritariamente e aqueles que viriam a ser preteridos.

A metodologia construída pela SP Negócios incluiu o levantamento das características mais importantes em cada um dos projetos, como: o escopo, os benefícios esperados, o modelo contratual pensado, o prazo, dentre outros quesitos que totalizavam 17 aspectos a serem mapeados em cada iniciativa. O modelo padronizado de análise e avaliação desenvolvido permitiu, a um só tempo, que a SGM e o CGP pudessem entender e acompanhar os projetos por meio de um mecanismo que permitisse a visão integrada e a comparação entre os principais aspectos de cada um deles. Além disso, a sistematização das informações relativas aos projetos ofereceu insumos fundamentais para a consolidação do modelo de análise e avaliação, acompanhado das características relacionadas e variáveis associadas aos referidos projetos. Em última instância, isso permitiu à Administração Municipal realizar a avaliação comparativa entre eles, assim como o seu monitoramento.

Foram encontrados 26 projetos que se agruparam em “projetos em estudo” e “projetos potenciais”. Os primeiros totalizavam 12 iniciativas, sendo que cada uma ocupou um modelo padronizado com as respectivas características preenchidas. As demais 14 iniciativas, devido ao estado embrionário em que se encontravam, não chegaram a ter todas as informações compiladas e, por isso, foram consideradas como “projetos potenciais”.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

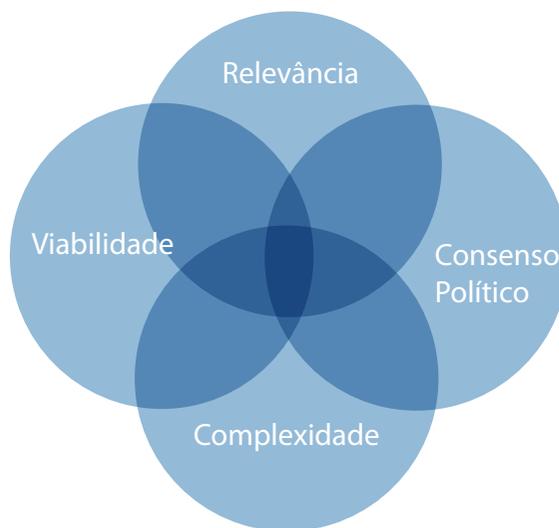
PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A metodologia desenvolvida pelo município previu ainda, com base nas informações reunidas no passo anterior, uma hierarquização dos projetos a partir das suas características e variáveis, por meio de metodologia de análise multicritério, baseada em quatro macrocritérios (mostrados na Figura 7), divididos em 12 subcritérios (conforme Figura 4) de forma a proporcionar maior detalhamento da análise.

Figura 7 – Critérios utilizados para hierarquização dos projetos



Fonte: SP Negócios (2014)

Figura 8 – Conjunto de Critérios e Subcritérios

Relevância	Compatibilidade com o planejamento municipal
	Benefícios esperados
	Ganhos de eficiência
Complexidade	Delegabilidade do objeto
	Nível de interlocução
	Riscos associados
Consenso político	Aderência à política setorial
	Prioridade política
	Apoio social
Viabilidade	<i>Affordability</i>
	Retornos esperados
	Estrutura de garantias

Fonte: SP Negócios (2014)

Tal metodologia levou a que diferentes critérios pudessem ser pontuados, considerados e combinados, permitindo a captura das percepções dos agentes públicos envolvidos e a geração de cenários e resultados numéricos que hierarquizassem os projetos conforme o peso atribuído a cada quesito.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

O quarto passo para a priorização envolveu, por fim, a aplicação da metodologia construída. Um time de técnicos atribuiu pontos de forma conjunta e debatida para cada um dos 12 subcritérios, relativamente aos projetos então identificados, tendo-se por base os modelos padronizados e as demais informações reunidas sobre eles. Na sequência, também foram estabelecidos cenários, em que cada um dos quatro critérios recebia pesos diferentes na multiplicação da nota final.

O primeiro cenário estabelecido foi o “cenário base”, em que todos os critérios tinham pesos iguais. O segundo foi o cenário chamado “Interesse Público” em que se priorizou os aspectos relevância e consenso político. No terceiro cenário, denominado “Atratividade”, os pesos maiores foram atribuídos para o critério viabilidade. No quarto e último cenário, ponderou-se com maior importância o consenso político e a viabilidade. Para fazer as recomendações ao CGP e à SGM, a SP Negócios construiu um cenário médio que contava com recomendações de encaminhamentos para 10 projetos, considerados, a partir de então, os mais relevantes para a carteira municipal.

É certo, porém, que, como já observado, a priorização de projetos não é algo eminentemente técnico, estando sujeita a um crivo político dos *decision makers*. Nesse sentido, embora a SP Negócios cuidasse de fazer as recomendações técnicas ao Conselho Gestor de Parcerias, em última instância continuou sendo o próprio CGP quem reservava a legitimidade de definir em quais projetos o Município de São Paulo haveria de concentrar os seus esforços e seus recursos. Sem o mínimo amparo técnico, ainda assim, perceba-se que tal decisão política poderia se mostrar algo realmente temerário.

Conclusão

Diante da crescente demanda por investimentos para a expansão e para o aprimoramento dos serviços públicos, e diante das severas limitações enfrentadas pelos governos para atendê-la, os projetos de APP surgem como mais uma ferramenta destinada a incrementar o volume de investimentos e imprimir uma nova eficiência na gestão dos recursos públicos, com melhores níveis de serviços disponibilizados à sociedade.

Sob esse contexto, o presente artigo buscou discutir os desafios relacionados à implantação dos programas de APP, abordando não apenas as dificuldades que os governos enfrentam para adquirir as capacitações necessárias à estruturação dos projetos, mas, principalmente, os cuidados que eles devem ter com a governança e com a construção de um ambiente favorável a tais iniciativas. Nesse sentido, dois aspectos foram discutidos: a importância da robustez do ambiente institucional e o adequado planejamento e priorização dos projetos.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Cada ente estatal pode e deve pensar nas estruturas orgânicas e nos fluxos de processo para a tramitação dos projetos e na priorização nas decisões de investimentos. Isso pode ocorrer por meio da legislação editada em cada Administração (leis, decretos, atos normativos) ou mediante a adoção explícita de melhores práticas (manuais, documentos padronizados, cartilhas etc.). Em todo o caso, deve haver clareza quanto às regras a serem observadas e estabilidade das políticas públicas que pressupõem o envolvimento dos parceiros privados.

Várias questões, além do mais, precisam ser devidamente respondidas pelos gestores públicos interessados na consolidação de um programa de APPs. Tais questões englobam, por exemplo, a qualidade do marco normativo vigente, a qualificação do corpo técnico dentro dos órgãos envolvidos, o grau de aprofundamento dos estudos realizados para cada parceria e a vontade política manifestada pelas mais altas autoridades em conduzir e concretizar o projeto.

No país, algumas importantes iniciativas podem ser citadas relativamente à criação da governança mencionada neste artigo. O Estado da Bahia, o Estado de Minas Gerais, o Estado de São Paulo e o Município do Rio de Janeiro refletem, em alguma medida, programas de APPs com grau de maturidade avançado e para os quais importantes figuras (Conselhos de PPP e unidades de PPP) cumprem adequadamente o seu papel. O Município de São Paulo também traduz uma dessas iniciativas, em que se destaca a figura da SP Negócios, sociedade de economia mista que vem conduzindo, de forma técnica e com profissionais altamente especializados, a montagem da carteira, a priorização e a modelagem de parcerias na cidade. Seria válido que outros entes públicos brasileiros se inspirassem nesses modelos, sem prejuízo de buscarem, constantemente, o aprimoramento do ambiente de negócios público-privados no país.

Referências Bibliográficas

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Discutindo a MP 727 (Programa de Parcerias de Investimento): crítica ao fim do convite qualificado. Revista Colunistas. Ano 2016, nº 251. Disponível na internet no endereço: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/discutindo-a-mp-727-programa-de-parceiras-de-investimento-critica-ao-fim-do-convite-qualificado>>.

MONTEIRO, Vera, Aspectos legais da experiência brasileira na modelagem de concessão e propostas para melhorar as normas vigentes, São Paulo, 2015.

SILVA, Marco Aurélio de Barcelos; PIERONI, Fernando de Paiva; COSTA, Victor Hugo Correa da. Levando o PMI a sério: Estruturação de projetos por meio do diálogo com a iniciativa privada. Série Ciclo de Debates, Alianças público-privadas para o desenvolvimento. BID: Brasília, 2016.

SP NEGÓCIOS, *Mapeamento e Diagnóstico Inicial dos Principais Projetos de Parcerias*, publicação interna da Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 2014.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

*Maria Eduarda Gouvêa Berto
João Vitor Pedrosa
Leonardo Cassol*

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o projeto e os desafios encontrados na estruturação da PPP administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no município de Belo Horizonte, incluindo desenvolvimento, modernização, ampliação, eficientização energética, operação e manutenção da Rede Municipal de Iluminação Pública. A primeira seção descreve os principais aspectos de cada dimensão de sua modelagem (técnica, econômico-financeira e jurídico-regulatória institucional). A segunda elenca os desafios mais significativos na sua estruturação, desde a identificação da necessidade de edição de lei prevendo o pagamento de contraprestação com recursos da CCIP (Contribuição para Custeio da Iluminação Pública), destacados do orçamento e destinados prioritariamente à PPP, passando pela discussão da titularidade da conta de energia, até o desenho dos mecanismos contratuais – incentivos e penalidades – que garantam a modernização e eficientização do parque, assim como a qualidade na prestação dos serviços por parte da SPE. A terceira seção aponta os riscos identificados pelo setor privado para investir em PPPs de IP – tais como a suficiência da CCIP para modernização do parque de iluminação pública e sua blindagem para pagamento da contraprestação –, e apresenta mecanismos de mitigação.

Palavras-chave: Iluminação pública. PPP. Modernização e eficientização do parque de iluminação pública. CCIP. Desafios na estruturação. Riscos. Conta de energia.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

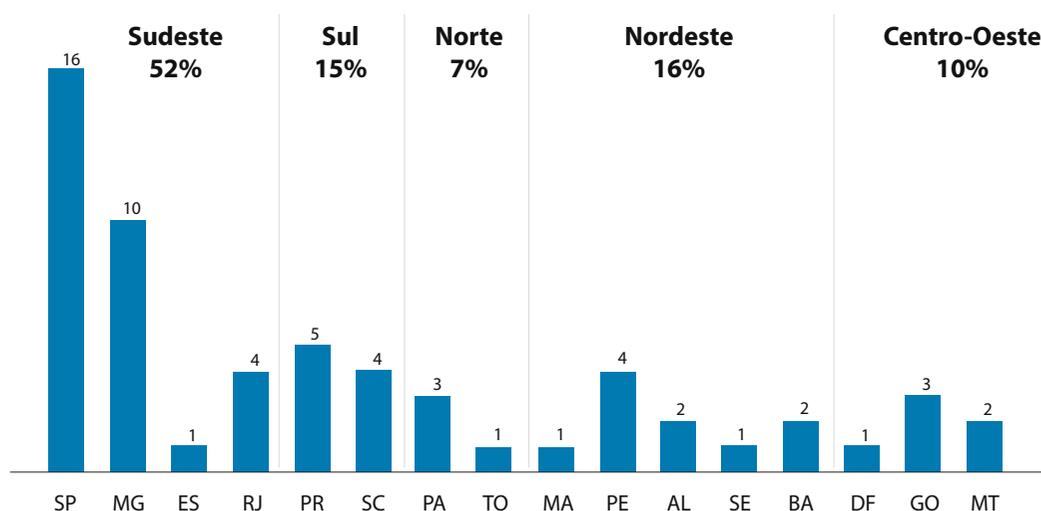
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Introdução

A mudança na legislação a partir da edição da Resolução Aneel 414, que determinou que os ativos de IP sob a responsabilidade das distribuidoras fossem repassados para os municípios, e da edição da Resolução Aneel 587, que estabeleceu a conclusão da transferência de ativos até 31/12/2014, ensejou dezenas de manifestações de interesse, provenientes de potenciais investidores e consultorias, para desenvolvimento de estudos de viabilidade de PPPs de Iluminação Pública.

Dos 150 Processos de Manifestação de Interesse mapeados pela EBP¹, no âmbito de municípios no Brasil, desde janeiro de 2015, 60 são referentes à iluminação pública, com forte concentração em São Paulo e Minas Gerais (26), conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 1 - PMIs de Iluminação Pública no Brasil



Elaboração: Análise EBP/ Radar PPP

Dentre os 60 PMIs mapeados, conseguimos identificar o estágio de 51. Deste total, existem apenas quatro contratos assinados (um dos quais referente ao município de Belo Horizonte) e 11 projetos englobando consultas públicas e licitação em andamento, conforme ilustrado na figura abaixo.

1. EBP - Estruturadora Brasileira de Projetos: é uma empresa privada, constituída em 2008 por 9 bancos para atuar junto aos governos como uma consultoria independente na estruturação de projetos de parceria público-privada e em concessões de serviços públicos na área de infraestrutura. Desde então, a empresa tem em seu currículo mais 22 projetos de PPP ou concessão com contrato assinado, entre rodovias, aeroportos federais, terminais portuários, saneamento e infraestrutura social e urbana.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

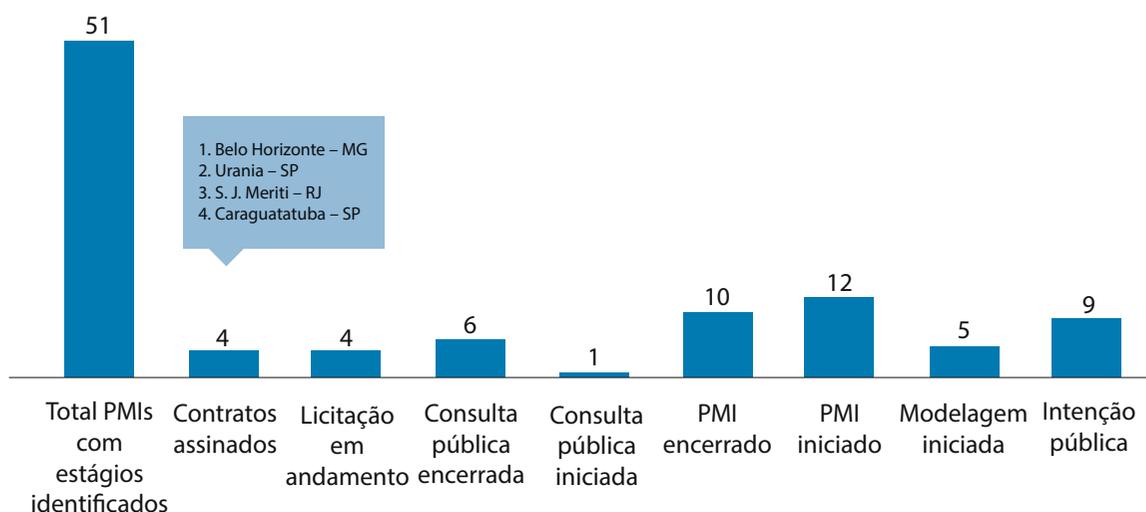
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 2 - Estágios das PMIs de Iluminação Pública no Brasil



Elaboração: Análise EBP/ Radar PPP

Os municípios que contrataram as PPPs têm perfis diferentes, e projetos, portes, modelagens e prazos também diversos. Belo Horizonte é a única capital brasileira, dentre os projetos, e com um parque significativamente maior em número de pontos, se comparado aos outros municípios com contratos assinados, conferindo o pioneirismo do projeto no Brasil em termos de escala.

Tabela 1 – Contratos de PPP de Iluminação Pública Assinados no Brasil

UF	Município	Número de pontos de luz	Valor do contrato R\$ milhões	Concessionário	Data do contrato	Prazo (anos)
SP	Caraguatatuba	8.239	198,5	Carágua Luz	21/07/2015	13
SP	Urânia	989	20,7	Arelsa do Brasil	06/03/2015	35
RJ	São João do Meriti	23.469	466,8	Alegrete participações	08/08/2014	25
MG	Belo Horizonte	180.000	1.419,2	Barbosa Melo/ Remo	13/07/2016	20

Elaboração: Análise EBP/Radar PPP

A aplicação de tecnologias de LED constitui-se numa alternativa técnica e comercialmente viável para investimentos em eficiência energética no segmento de Iluminação Pública. Os casos de Los Angeles, Seattle, Las Vegas e Boston comprovam que a aplicação do LED gera resultados positivos, com expectativa de redução no consumo de energia, em média, de

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

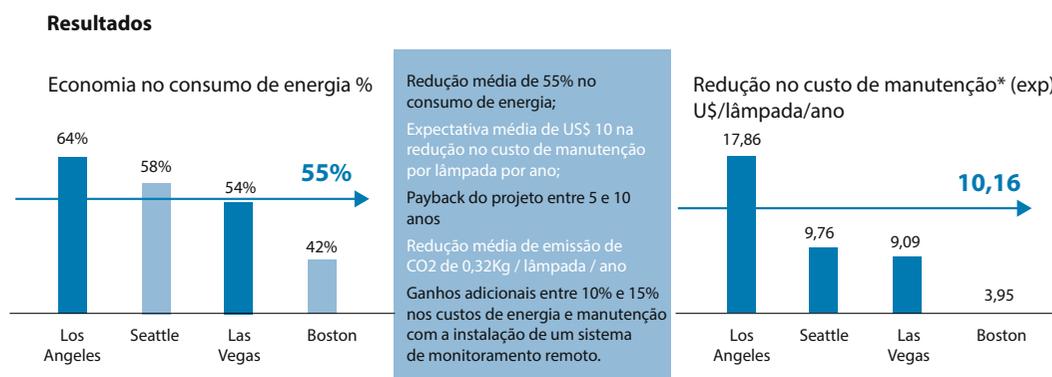
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

55%², e de US\$ 10/ lâmpada/ano³ no custo de manutenção. Além disso, pode gerar ganhos adicionais, entre 10% e 15%⁴, nos custos de energia e de manutenção, com a instalação de monitoramento remoto, conforme demonstrado na **Figura 3 – PPPs de Iluminação Pública no Mundo - Exemplos** a seguir.

Figura 3 – PPPs de Iluminação Pública no Mundo - Exemplos

Cidade	Escopo do projeto	Período	Investimento Realizado
Los Angeles	Substituição de 140.000 lâmpadas tipo HPS por LED e instalação de um sistema de monitoramento remoto	2009-2013	US\$ 57.000.000
Seattle	Substituição de 41.000 lâmpadas tipo HPS por LED	2011-2014	US\$ 33.600.000
Las Vegas	Substituição de 44.000 lâmpadas tipo HPS por LED	2009-2014	US\$ 16.000.000
Boston	Substituição de 38.000 lâmpadas tipo Vapor de Mercúrio e HPS por LED	2009-2014	US\$ 18.800.000



Elaboração: Análise EBP/Accenture

Analisando os casos internacionais acima, percebemos que a escala dos projetos é inferior à de Belo Horizonte. Também não identificamos projetos internacionais com a mesma modalidade de contratação (PPP) e prazo. Sob estes aspectos, a PPP de Belo Horizonte é igualmente pioneira.

Na próxima seção, apresentaremos o projeto da PPP de Belo Horizonte, que reúne aspectos inéditos na sua modelagem, responsáveis por melhorias significativas em termos de segurança, conectividade, redução de consumo de energia, eficiência da prestação dos serviços e valorização do patrimônio histórico.

- http://photos.state.gov/libraries/finland/788/pdfs/LED_Presentation_Final_June_2013.pdf
http://apps1.eere.energy.gov/buildings/publications/pdfs/ssl/streetlight-maintenance-webinar_4-14-2014.pdf
http://apps1.eere.energy.gov/buildings/publications/pdfs/ssl/nlc-streetlight2013_smallley.pdf
http://apps1.eere.energy.gov/buildings/publications/pdfs/ssl/massaro_msslc-boston2012.pdf

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Caracterização do projeto

Nesta seção apresentamos os principais aspectos da modelagem da PPP de Iluminação Pública do Município de Belo Horizonte, em cada dimensão, considerando desde as diretrizes definidas pelo município para a concepção do projeto, até seus aspectos técnicos, econômico-financeiros, jurídico-regulatórios e institucionais.

Diretrizes mínimas do projeto

A concepção do projeto considerou como premissas um conjunto de diretrizes mínimas para modernização e efficientização, estabelecidas pela Prefeitura de Belo Horizonte, com o objetivo de aumentar a qualidade do serviço de iluminação pública prestado no município:

- Modernização das unidades de iluminação pública, através do atendimento aos parâmetros luminotécnicos exigidos na NBR 5101:2012.
- Obtenção em todo o parque de IP de IRC médio mínimo de 65.
- Redução do consumo de energia de, no mínimo, 45% da carga instalada média (W), através de efficientização do parque de IP.
- Priorização da qualidade de iluminação nas áreas mais densas da cidade, com menores níveis educacionais e de renda, e/ou que apresentem alto índice de ocorrência de crimes e acidentes envolvendo veículos automotores.
- Instalação de unidades de iluminação pública de IRC mínimo de 65, em praças e parques que apresentem fluxo elevado de pedestres no período noturno e/ou que possuam equipamentos urbanos.
- Instalação de unidades de iluminação pública de IRC mínimo de 65, na proximidade de locais onde há prestação de serviços públicos, tais como unidades hospitalares e educacionais e postos policiais, em períodos noturnos.
- Valorização dos principais monumentos do patrimônio histórico do município, com iluminação de destaque.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 4 - Iluminação de Destaque – valorização do patrimônio do município



Elaboração: Análise EBP/Accenture

Aspectos gerais da PPP

Componentes	Projeto
Objeto de licitação	PPP Administrativa para desenvolvimento, modernização, ampliação, eficiência energética, operação e manutenção da iluminação pública de Belo Horizonte.
Abrangência do projeto	Aproximadamente 177 mil pontos de luz e 2,5 milhões de pessoas beneficiadas.
Obrigações da concessionária	Manutenção, modernização, eficiência do parque de iluminação pública; iluminação de destaque; implantação de um sistema de telegestão e operação de um CCO.

Aspectos econômico-financeiros

Componentes	Projeto
Prazo da PPP	20 anos.
CAPEX	R\$ 278 milhões e R\$ 167 milhões em reinvestimento previstos para os 20 anos da PPP.
OPEX	R\$ 20 milhões por ano.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Componentes	Projeto
Valor do contrato	R\$ 1,058 bilhões (Contraprestação + Aporte).
Receitas acessórias	Compartilhadas entre o poder público e o parceiro privado, sendo mínimo de 90% para o Concessionário e até 10% para a Prefeitura.
Pagamento do poder público	Contraprestação mensal inicial máxima de R\$ 6,2 milhões, reduzida para R\$ 4,15 milhões no leilão (deságio de 32,39%), e aporte de R\$ 100 milhões, a ser pago em 5 parcelas de R\$ 20 milhões, após o cumprimento de cada um dos 5 MARCOS do projeto.

Aspectos jurídico-regulatórios e institucionais

Componentes	Projeto
Condições de participação	Pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras (inclusive entidades de previdência complementar e instituições financeiras) e fundos de investimentos, isoladamente ou em consórcio de até 5 integrantes.
Qualificação técnica	Participação em empreendimento de infraestrutura na modalidade <i>project</i> ou <i>corporate finance</i> , com investimentos de 50% do valor do CAPEX (R\$ 110 MM) e com retorno de longo prazo. Operação e manutenção preventiva e corretiva de no mínimo 85.000 pontos de IP. Permitido o somatório de até 2 atestados. ART CREA - manutenção preventiva e corretiva de pontos de IP.
Qualificação financeira	Garantia de proposta: R\$ 14 MM (~ 1% do valor do contrato). Certidão negativa de pedido de falência ou recuperação judicial. Comprovação de regularidade fiscal e trabalhista. Comprovação de PL mínimo de R\$ 80MM, no caso de empresas isoladas, e de R\$ 100MM no caso de consórcio.
Critério de leilão e exequibilidade	Menor valor de contraprestação mensal máxima. Carta de instituição financeira autorizada pelo BC (PL mínimo: R\$ 1 bi).
Bens reversíveis	Todos os bens necessários à prestação e à continuidade dos serviços serão revertidos ao término da concessão, livres de quaisquer ônus.
Reajuste	IPCA.

Mecanismos de remuneração

Para a prestação dos serviços, a concessionária faz jus ao recebimento de contraprestação mensal efetiva (CPE), de aportes públicos e de bônus sobre a conta de energia (BCE).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

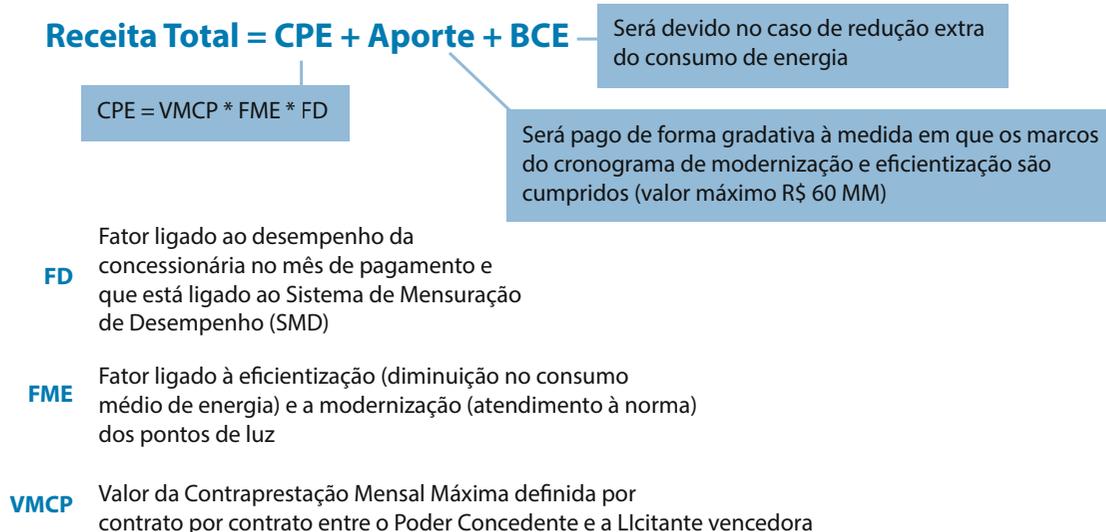
MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Figura 5 – Mecanismos de Remuneração da PPP



Elaboração: EBP/Accenture

A receita total da SPE será influenciada pelo atendimento aos marcos de modernização e eficiência, pelo fator de desempenho oriundo do sistema de medição de desempenho, e pelas possíveis variações no consumo de energia.

Estrutura de garantias

Componentes	Projeto
Garantias	Garantia de execução (limitado a 5% do valor do contrato). Do ano 1 até o cumprimento do 5º marco: R\$ 70 MM (~25% do CAPEX). Do cumprimento do 5º marco até o penúltimo ano de concessão: R\$ 20 MM (~1 ano OPEX). Nos 2 últimos anos de concessão: R\$ 70 MM (~25% do CAPEX p/ reinvestimentos).

Desafios na estruturação da PPP de Iluminação Pública de Belo Horizonte

Esta seção apresenta os principais desafios na estruturação do projeto, considerando aspectos técnicos, legais, jurídicos, regulatórios, econômicos e financeiros, desde a identificação da necessidade de edição de lei prevendo o pagamento de contraprestação com recursos da CCIP (Contribuição para Custeio da Iluminação Pública), até o desenho dos mecanismos contratuais – incentivos e penalidades – que garantam a modernização e eficiência do parque e a qualidade na prestação dos serviços por parte da SPE.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Aspectos legais, regulatórios e jurídicos

Foi realizado um diagnóstico jurídico de viabilidade do projeto, que se iniciou com a análise dos principais instrumentos relacionados à *PPP de Iluminação Pública, como a legislação municipal* (Lei Orgânica, Legislação PPP, CCIP e afins); a regulamentação da ANEEL sobre iluminação pública; a minuta de Termo de Transferência de Ativos entre a CEMIG e a Prefeitura de Belo Horizonte; a minuta de convênio de arrecadação da CCIP; e o contrato de fornecimento de energia de iluminação pública firmado entre a CEMIG e a Prefeitura de Belo Horizonte.

O diagnóstico jurídico identificou diversos riscos à Prefeitura de Belo Horizonte e ao projeto de PPP, os quais foram agrupados por instrumento jurídico.

Em relação ao Termo de Transferência de Ativos, os principais riscos identificados foram: a vedação à utilização dos ativos de IP para fim distinto daquele previsto no Termo, ou seja, a impossibilidade de exploração de fontes de receitas acessórias ao projeto; a falta de clareza em relação às responsabilidades de cada uma das partes; e a restrição das possibilidades de desenvolvimento de soluções *alternativas para o projeto*.

Outras incertezas estavam relacionadas ao Convênio de Arrecadação da CCIP, como a imprevisão de controle, por parte da Prefeitura de Belo Horizonte, dos valores efetivamente arrecadados.

Por último, foram mapeados os riscos referentes ao Contrato de Fornecimento entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a CEMIG, como a previsão de que, quando houvesse necessidade de substituição de equipamentos de IP, estes deveriam ser homologados pela CEMIG, ou então seguir o padrão adotado pela CEMIG, o que poderia limitar o escopo de soluções a serem adotadas pela Prefeitura e pela futura SPE.

Considerando as incertezas e os riscos mapeados e descritos acima, foram propostas três principais recomendações. A primeira foi a edição de uma Lei autorizando a realização da PPP e prevendo os principais aspectos da concessão, tais como: definição do poder concedente, modalidade contratual adotada, pagamento de contraprestação com recursos preferencialmente da CCIP – que deve ser destacado do orçamento e destinado prioritariamente à PPP.

A segunda recomendação consistiu na alteração da Lei Municipal 8.468/02 e do Decreto n.º 11.222/02, de forma a substituir a base de cálculo da CCIP, da tarifa B4b pela B4a, com ajuste no percentual de referência equivalente a 109,75%. O objetivo dessa substituição foi alterar a tarifa usada como base de cálculo para a CCIP, considerando não apenas que a B4b deixaria de ser atualizada pela ANEEL, como também a manutenção da arrecadação por meio da CCIP pelo município de Belo Horizonte.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A terceira e última recomendação foi a revisão das minutas dos instrumentos jurídicos entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a CEMIG, bem como do contrato de fornecimento de energia para iluminação pública, com a finalidade de mitigar os riscos e pontos de atenção identificados, trazendo maior segurança jurídica ao poder concedente e ao projeto.

Modelagem técnica

Em relação aos aspectos da modelagem técnica, o projeto precisou superar alguns desafios. O primeiro passo foi realizar o diagnóstico técnico do Parque de Iluminação no município de Belo Horizonte. Na sequência, foi feita *a análise das soluções tecnológicas, seguida da definição da melhor solução por ponto de IP*. Por último, estudou-se as opções viáveis de projeto.

O diagnóstico técnico do Parque de Iluminação Pública do município de Belo Horizonte teve como ponto de partida as inspeções amostrais realizadas em campo. As vistorias indicaram que o banco de dados da CEMIG, principal fonte de informação acerca dos pontos de luz, era confiável, apesar de conter algumas inconsistências. O parque apresentava número elevado de pontos com necessidade de manutenção. Embora as lâmpadas de vapor de sódio conseguissem, na maioria das vezes, atender aos critérios de iluminância previstos pela NBR 5101:2012, os de uniformidade não eram alcançados, por essa tecnologia possuir o espectro de luz difuso.

Além disso, o diagnóstico mostrou que o distanciamento real entre os postes era maior do que o empregado pela Prefeitura e pela própria CEMIG. Isto afetava a escolha da solução do parque, sendo, portanto, considerado no estudo. Em pontos de difícil acesso, tais como viadutos, pontes ou rodovias movimentadas, havia grande número de lâmpadas queimadas, devido à complexidade de manutenção na via ou, em alguns casos, em virtude das vibrações causadas pelos veículos, que acabam queimando os filamentos das lâmpadas.

O estudo da aplicação de novas tecnologias sustentou-se em três principais pilares. Primeiramente, as tecnologias de iluminação, como vapor de mercúrio, vapor de sódio, vapor metálico, LED e lâmpadas de indução.

Em seguida, foi feita a análise de soluções integradas de comando e controle, com fotocélula / relé fotoelétrico, solução de dimerização ou solução de telegestão. Neste último caso, contendo: medição do consumo de energia, dimerização, liga-desliga, acompanhamento dos parâmetros elétricos, gestão do parque de IP (sala de controle) e controle de log de eventos.

Por fim, foram analisadas as soluções de auto geração de energia, considerando pontos de iluminação pública autossuficientes devido à utilização de placas de geração de energia solar e/ou de energia eólica.

- APRESENTAÇÃO
- O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL
- AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO
- PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS
- O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL
- PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA
- PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE
- MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS
- PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO
- AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA
- ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Já a análise comparativa das soluções tecnológicas de comando e controle indicou que a solução de telegestão apresentava diversos benefícios para a operação e gestão do parque de iluminação pública.

Figura 8 - Comparativo das Soluções Tecnológicas de Comando e Controle para IP

Solução	Baixo custo de aquisição e troca de peças	Atuamento automático das lâmpadas de acordo com o nível de iluminação necessário	Controle e atuação a distância	Diminuição e controle a distância	Controle e gestão de lâmpadas apagadas durante a noite e acesso durante o dia	Controle de inventário	Atuação individualizada a distância	Sincronização com unidades de referência da rede	Gravar operações e regimes programados	Medição do consumo de Energia	Gera logs e eventos
Fotocélula	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Dimerização	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Telegestão	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Análise EBP/Accenture/Tecnia

A telegestão, inicialmente, havia sido desconsiderada do projeto, dado o alto custo e a quase inexistência de *benchmarking* em cidades de grande porte no mundo. No entanto, a partir da manifestação do mercado, foram avaliados cenários para inclusão de telegestão no modelo de negócio referencial, garantindo que o município tivesse uma plataforma para exploração desses serviços em Vias V1 – vias de trânsito rápido e vias arteriais de tráfego intenso –, que correspondem a 11% dos pontos de iluminação pública (aproximadamente 20 mil pontos), e V2 – vias de trânsito rápido, vias arteriais de tráfego médio e vias coletoras de tráfego intenso –, que abrangem 19% dos pontos (aproximadamente 34 mil pontos).

A implantação do sistema de Telegestão e LED nas vias V1 e V2 se mostrou vantajosa, uma vez que as mesmas apresentam potência instalada elevada, com grande potencial de redução do consumo de energia e, conseqüentemente, alto retorno financeiro. Além disso, possuem intenso fluxo de pessoas diariamente e elevado potencial de geração de receitas acessórias. Já a implantação do sistema de telegestão nesses locais aumentará o controle dos pontos de IP, reduzirá o tempo para detecção de falhas, permitirá identificar o motivo e abreviará o reparo.

No que se refere às soluções tecnológicas de auto geração, identificou-se que havia, naquele momento, protótipos de iluminação pública alimentados por energia eólica e por energia solar, em vários países. No entanto, com alto custo. Acredita-se, porém, que esse custo diminua ao longo do tempo, proporcionalmente à evolução tecnológica.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

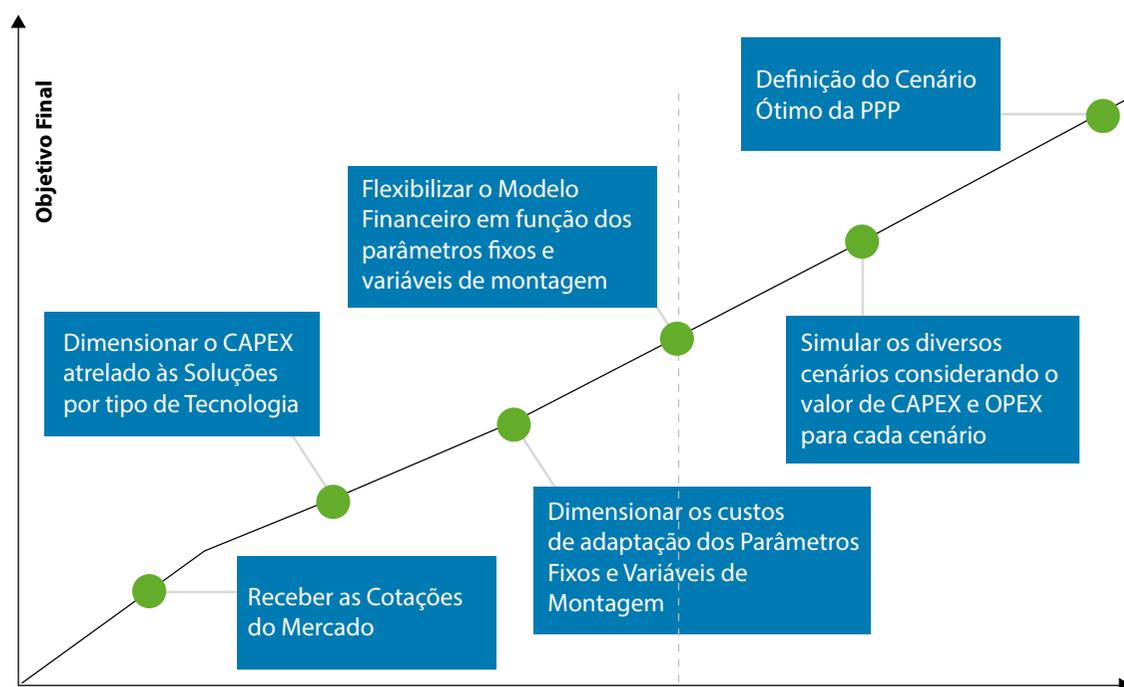
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Entre as vantagens das tecnologias de auto geração, destacam-se a capacidade de gerar energia suficiente para atender às lâmpadas de baixa potência, a possibilidade de utilização com um sistema **híbrido** de abastecimento (solar, eólica e elétrico), bem como de se armazenar a energia em uma bateria para que a lâmpada se mantenha acesa no caso de queda do abastecimento de energia. Entre as desvantagens, além do alto custo de aquisição, verifica-se elevado custo de substituição de peças, alto grau de complexidade de manutenção e instalação, demandando mão de obra especializada, forte impacto visual ao ambiente, e ainda a necessidade de utilização de grandes baterias de lítio.

O comparativo entre os resultados das principais tecnologias mostrou que quase 100% dos pontos de iluminação pública do município de Belo Horizonte poderiam atender às exigências da NBR 5101:2012, desde que sofressem alterações nos parâmetros variáveis de montagem. Foram considerados apenas os postes, dentro do município, que iluminavam a via de veículos. Ao mesmo tempo, foram indicadas soluções que atendiam à norma tanto nas vias de veículos quanto nas calçadas de pedestres, por meio de uma mesma luminária.

Para a definição do melhor cenário para a PPP, foi necessário quantificar as soluções, confrontando-as com os custos associados de adaptação dos parâmetros fixos e as variáveis de montagem e com os demais custos relacionados ao escopo de serviços, chegando, dessa forma, às opções viáveis de projeto.

Figura 9 – Etapas para Definição dos Cenários da PPP



Fonte: Análise EBP/Accenture

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

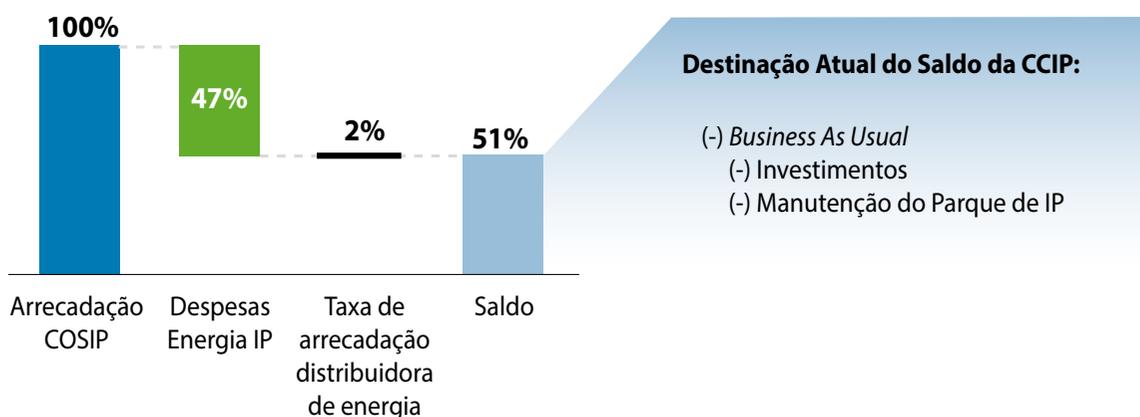
ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Modelagem econômico-financeira

Em relação à modelagem econômico-financeira, três questões centrais precisaram ser respondidas. A primeira foi quanto à suficiência do valor da CCIP – Contribuição de Iluminação Pública – para modernização do parque de iluminação pública. A segunda referiu-se à própria definição da titularidade da conta de energia elétrica. A terceira consistiu na previsão ou não de receitas acessórias e o seu percentual de compartilhamento.

Ao analisar os dados de arrecadação e gastos com iluminação pública de fevereiro de 2013 a novembro de 2014 do município de Belo Horizonte, constatou-se que os valores arrecadados não apenas eram suficientes para arcar com os custos de iluminação pública nos moldes atuais, como havia um excedente que poderia ser aplicado na modernização do parque e na melhoria da prestação de serviço.

Figura 10 – Custeio da Iluminação Pública Municipal – Exemplo



Fonte: Análise EBP/Accenture

O passo seguinte foi estabelecer o limite orçamentário do projeto para se definir uma solução inovadora que equalizasse as expectativas dos atores envolvidos e, ao mesmo tempo, se enquadrasse na receita da CCIP.

Em relação à titularidade da conta de energia elétrica, foram consideradas as potenciais vantagens de a conta de luz ficar sob a responsabilidade da SPE ou da Prefeitura de Belo Horizonte, conforme indicado no quadro resumo a seguir.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

	Conta de luz sob responsabilidade da SPE	Conta de luz sob responsabilidade da PBH
Atratividade do mercado	Possibilidade da captura imediata de economias, bem como valor de contrato maior. Modelo semelhante ao que vem sendo discutido em consultas públicas no país.	Menor valor de contrato e maior complexidade para captura de benefícios de economia de energia.
Incentivo a novos investimentos em tecnologia e redução de consumo	Não é necessário definir mecanismos contratuais para garantir o incentivo a novos investimentos. Economias de energia são automaticamente capturadas pela SPE.	É necessário definir mecanismos contratuais para garantir o incentivo a novos investimentos.
Comprometimento da RCL - Atratividade do mercado -concorrência	O valor da conta de energia (com impostos e margem da PPP) compõe o valor da contraprestação da PPP e impacta o comprometimento da RCL.	
Transferência do risco regulatório ANEEL	Possibilidade de transferência do risco tarifário e regulatório.	Retenção do risco regulatório e tarifário com a PBH. Necessidade de criação de mecanismo de incentivo que considere o risco de variação, por ser este um custo administrado pelo Governo Federal (ANEEL).

No caso de Belo Horizonte, ao se analisar o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) do município com projetos existentes e em fase de estudo ou licitação, identificou-se alto risco de se ultrapassar o limite de RCL para novos projetos de PPP. Desta forma, optou-se por manter a conta de energia sob a responsabilidade da Prefeitura. No entanto, foram criados mecanismos de incentivo para redução, diretamente ligados à remuneração da SPE.

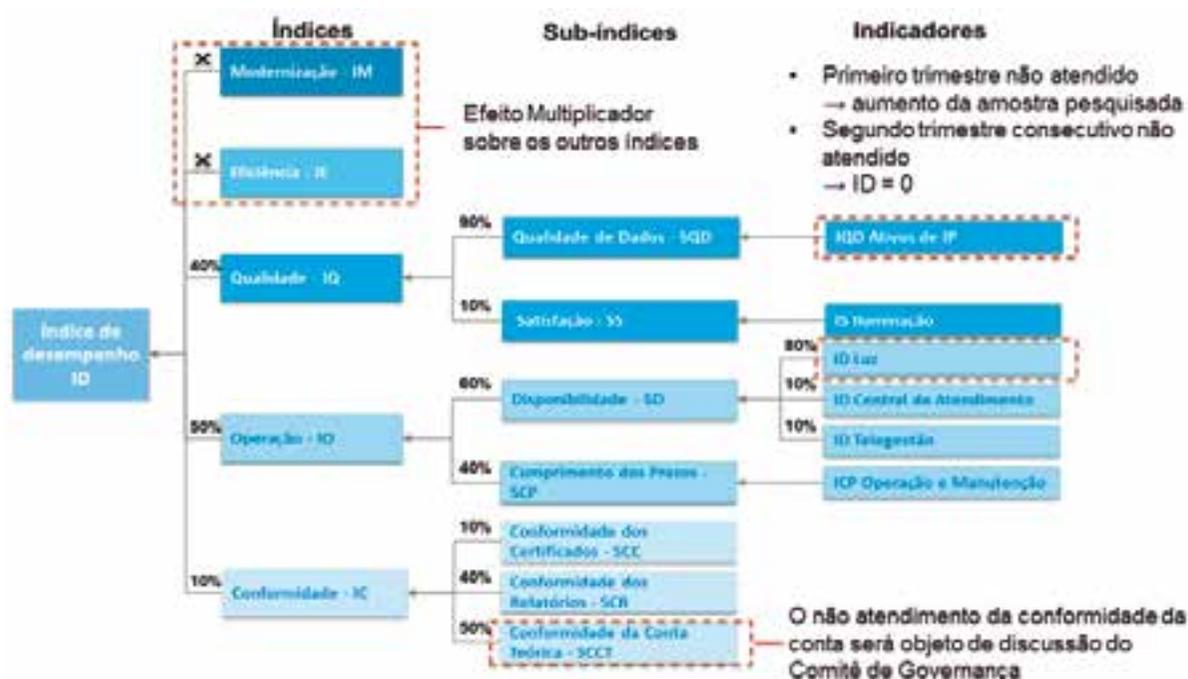
Por fim, o modelo de negócio referencial adotado não considerou receitas acessórias, uma vez que suas premissas eram muito difíceis de serem estimadas. No entanto, o mercado sinalizou oportunidades e tais receitas foram previstas no contrato, sendo estabelecido o percentual de participação da Prefeitura em até 10% do montante arrecadado.

Mecanismos contratuais para garantir a modernização e eficiência do Parque de Iluminação Pública

A remuneração do concessionário foi atrelada à realização dos investimentos previstos. Além disso, foram criados indicadores de desempenho para incentivar o parceiro privado na busca pela eficiência e no cumprimento dos requisitos previstos em contrato.

O Índice de Desempenho (ID) reflete o grau de atendimento aos indicadores propostos no Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) e serve de base para medir o Fator de Desempenho (FD) que impactará na remuneração da concessionária.

Figura 11 – Sistema de Mensuração de Desempenho



Elaboração: EBP/Accenture

Índice de Modernização (IM): avalia a manutenção dos níveis de modernização atingidos pela Concessionária de acordo com os marcos do cronograma de modernização e efficientização.

Índice de Eficiência (IE): avalia a manutenção dos níveis de eficiência atingidos pela Concessionária de acordo com os marcos do cronograma de modernização e efficientização.

Índice de Qualidade (IQ): avalia a qualidade do serviço prestado.

Índice de Operação (IO): avalia a disponibilidade da infraestrutura e serviços, bem como o cumprimento dos prazos estabelecidos para estes.

Índice de Conformidade (IC): avalia o atendimento aos prazos e requisitos exigidos para a apresentação dos certificados, relatórios e para o cálculo da conta teórica.

A redução mínima do consumo de energia no parque de IP deverá ser de 45%, ao final da modernização. O valor de redução foi inferior à média identificada de 55%, devido à necessidade de implementação de novos pontos de IP para atender à norma. Haverá uma bonificação para o parceiro privado, caso a redução de consumo seja superior a 50%.

Os indicadores de desempenho serão aferidos por um verificador independente, a ser contratado pela Prefeitura de Belo Horizonte, conforme previsto no contrato da PPP.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

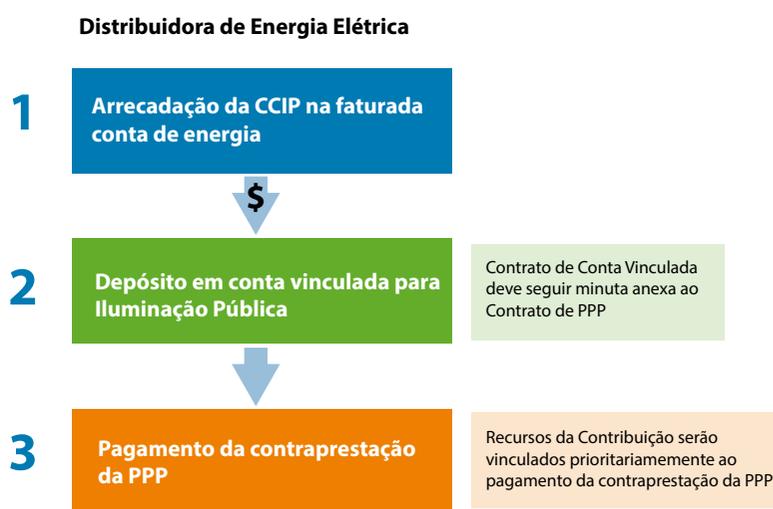
Riscos e mecanismos de mitigação

Inicialmente, foram mapeados quatro grandes riscos para a implantação da PPP de Iluminação Pública no município de Belo Horizonte: a suficiência do valor da CCIP para modernização do parque de iluminação pública; a “blindagem” da CCIP para pagamento da PPP; o risco da variação do preço da energia elétrica; e o risco do relacionamento da SPE com a Prefeitura e com a distribuidora de energia. Para cada risco foram propostos mecanismos de mitigação, conforme apresentados a seguir.

Era imprescindível que o valor da CCIP fosse suficiente para arcar com a manutenção e modernização do parque de iluminação pública. Em alguns municípios, onde o valor da CCIP é fixo, é completamente inviável a parceria com o setor privado nos moldes propostos pela PPP de Belo Horizonte. Ou seja, é fundamental que a CCIP esteja vinculada a um percentual da conta de energia, de acordo com o consumo.

Além disso, foi necessário vincular a arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública ao pagamento da contraprestação da PPP, utilizando-a como garantia, mediante depósito de saldo mínimo em conta vinculada. Isto permitiu “blindar” os recursos, trazendo mais segurança ao parceiro privado.

Figura 12 – Mecanismo de Garantia da PPP



Fonte: EBP

Para equacionar o risco da variação do preço da energia elétrica, a opção foi vincular a responsabilidade pelo pagamento à Prefeitura de Belo Horizonte. Afinal, a conta de energia dentro do contrato de PPP trazia grande complexidade a este, já que a energia possui regulação própria e o concessionário não consegue mensurar esse risco. Além disso, era possível inserir no contrato mecanismos de incentivo à efficientização, como, por exemplo, bônus sobre a conta de energia, sem necessariamente atribuir a obrigação do pagamento

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

da conta ao concessionário. Outro benefício dessa alocação foi a redução do impacto da PPP no limite da RCL – Receita Corrente Líquida do Município.

Por fim, foi considerado que, com a celebração da PPP, o relacionamento com a empresa distribuidora de energia é transferido ao setor privado, cabendo à Prefeitura o pagamento das contas de energia e o acompanhamento das atividades. Ao mesmo tempo, é de responsabilidade da SPE as atividades necessárias à redução do consumo, como alterações cadastrais, estudos, autorizações, entre outras.

Nesse sentido, foram definidos alguns mecanismos para diminuir a exposição aos riscos do poder concedente e da concessionária, no que tange ao relacionamento com a distribuidora e à gestão do cadastro da rede municipal de IP. O primeiro é o controle dos itens críticos do cadastro (potência instalada, vida útil, etc.) através de indicadores de qualidade, como o Índice de Qualidade de Dados (IQD), com a seleção de amostra aleatória dos pontos de IP para conferir se o que está instalado no parque está de acordo com o cadastro técnico; e o Teste de Aferição de Qualidade dos Equipamentos, uma seleção de amostra dos itens avaliados no IQD para serem analisados.

Figura 13 – Mecanismos para Mitigar os Riscos de Governança



Fonte: Análise EBP/Accenture

Conclusão

Apesar dos desafios elencados para a estruturação do projeto, podemos considerá-lo um caso pioneiro de sucesso, com concorrência entre licitantes e financiabilidade do lance vencedor. A realização do seu leilão se deu em abril de 2016, sob um contexto de alto grau de incerteza política e econômica, e obteve um deságio de 32%.

Representa um exemplo prático da transformação de planos de governo em resultados, que logrou atender às diretrizes e aos objetivos do município e, ao mesmo tempo, trazer atratividade para o setor privado.

O tempo de estruturação – quase dois anos – indica a complexidade da modelagem, que buscou o equilíbrio e a aprovação de todas as partes interessadas – gestores públicos, tribunais de contas, procuradorias, potenciais licitantes e distribuidora de energia.

Certamente, o modelo será adotado por outros municípios, de maior e menor escala, à medida que o mercado se desenvolva.

Referências Bibliográficas

Edital PPP de Iluminação Pública de Belo Horizonte e estudos complementares realizados pela EBP e entregues a PBH Ativos (Estudos de opções viáveis de projeto e plano de negócios).

Iluminado Cidades Brasileiras – Modelos de negócios para Eficiência Energética em Iluminação Pública – World Bank Group – 1 de junho de 2016.

Changing our glow for efficiency, Los Angeles, CA, June 2013 – Bureau of Street Lighting – Department of Public Works – City of Los Angeles (http://photos.state.gov/libraries/finland/788/pdfs/LED_Presentation_Final_June_2013.pdf).

Maintenance Practices for LED Street Lights – 2014 – Glenn Cooper – Associate Electrical Engineer – City of Boston – Public Works Department – Street Lighting Section (http://apps1.eere.energy.gov/buildings/publications/pdfs/ssl/streetlight-maintenance-webinar_4-14-2014.pdf).

LED Street Lighting Conversion – Saving your community money, while improving public safety – State of LED Streetlight adoption in U.S. – Edward Smalley – City of Seattle (http://apps1.eere.energy.gov/buildings/publications/pdfs/ssl/nlc-streetlight2013_smalley.pdf).

Boston's LED Street Lighting Initiative – August 2, 2012 – Boston, Department of Public Works – Municipal Solid-State Street Lighting Consortium (http://apps1.eere.energy.gov/buildings/publications/pdfs/ssl/massaro_msslc-boston2012.pdf).

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

Rogério de Faria Princhak

Introdução

Vivemos num mundo de crescente escassez e de grande demanda social pelo atendimento de necessidades básicas. Recursos antes tidos como inesgotáveis começam a apontar para a exaustão, num futuro não muito remoto.

Assim, quanto mais os recursos de que dispomos se tornam escassos, urge refletir sobre as regras e os limites postos para o Poder Público gerir os bens que lhe são atribuídos, o que impele a Administração Pública a buscar formas alternativas de financiar os custos do Estado, colocando como tema obrigatório o da maximização do patrimônio público na geração de receitas para o erário e o da busca pela melhor qualidade de seus gastos.

Sob esse contexto, foi despertado o interesse recente, no Brasil, pela utilização de arranjos de parceria público-privada (PPP) – entendida em seu sentido mais estrito – tendo em vista, especialmente, o sucesso da experiência internacional. No plano doméstico, alguns casos bem-sucedidos, embora envolvessem pequena monta de recursos, permitiram que se vislumbrassem possibilidades de aplicação desse instituto em grandes obras de infraestrutura, como estradas e geração de energia, bem como em projetos de desenvolvimento urbano no sistema viário, no saneamento, na instalação de equipamentos públicos (como hospitais, escolas e presídios) e na habitação.

A PPP envolve, por um lado, a utilização de recursos privados para que o Estado atinja seus objetivos e, por outro, permite que o setor privado realize negócios em atividades cuja natureza sempre foi mais afeita ao setor público. O mecanismo catalisador da parceria é a garantia prestada pelo setor público ao setor privado sobre suas possibilidades de retorno.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

A possibilidade de atração de capitais privados em um cenário de relativa escassez de recursos públicos viabiliza a realização de investimentos e permite a redução de gargalos da infraestrutura econômica, podendo implicar alterações no tocante a garantias e à eventual responsabilidade solidária dos parceiros privados das colaborações financeiras que venham a ser requeridas. Interfere também na própria estruturação do financiamento que será demandado ao mercado de capitais e a investidores institucionais.

Este artigo privilegia a ótica do gestor público para analisar a oportunidade, a legalidade e a operacionalização de uma PPP, abordando o modelo teórico da “Teoria da Escolha Pública” como forma de entender o processo decisório de cada ente subnacional no processo de escolhas e alternativas institucionais para a implementação de escolhas públicas, que em última análise levam a adoção de uma nova forma de contratação como possibilidade de destravar as carências de cada ente no que concerne as carências de infraestrutura no sentido lato e infraestrutura social.

Teoria da Escolha Pública

A “Teoria da Escolha Pública”, definida por Buchanan, dentro de uma discussão mais antiga, busca analisar como o agente econômico público chega a um consenso sobre quais decisões públicas devem ser tomadas. O que vai determinar tais escolhas públicas são, na realidade, o arcabouço político institucional e estas decisões estão obrigatoriamente vinculadas a um processo de escolha política, que necessariamente não é perfeito, ficando em segundo plano o aspecto de otimização econômica desta decisão como afirmam Aguirre e Moraes (1997, p. 125):

“...se de fato o ramo das finanças públicas pode ser considerado na visão de Buchanan (1967), “a economia política”, a introdução do processo político não é apenas mais um passo, mas um passo imprescindível. Nessa trilha, a teoria da “escolha pública” combinou dois elementos distintos: a conceitualização da “política como troca” e a extensão do modelo de comportamento maximizador de utilidade dos economistas para a escolha pública”.

A escolha pública gera um custo econômico e político e este custo é aquilo que o agente público, considerado como agente econômico, sacrifica em detrimento a sua escolha:

“(…) afinal jamais se poderá ter uma ideia real do custo em consequência do próprio ato da escolha (...) o custo não pode ser mensurado por um indivíduo além do indivíduo que toma a decisão porque não se pode observar diretamente a experiência subjetiva; finalmente, o custo pode ser obsoleto no próprio momento da decisão ou escolha” (BUCHANAM, 1993, p. 46).

Salgado (1997, pp. 89-90) afirma que a “Teoria da Escolha Pública” procura aplicar os postulados básicos de microeconomia neoclássica à compreensão do funcionamento da arena política. Prossegue dizendo que o argumento básico desta teoria é que, seja

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

no mercado, seja na política, os indivíduos comportam-se da mesma maneira, movidos pelas mesmas motivações. Prossegue dizendo que Buchanan e Tullock procuram analisar “o cálculo do indivíduo racional quando este se depara com questões de escolha constitucional”, tendo como perspectiva o individualismo metodológico, dado que a ênfase da análise está na lógica da escolha individual.

Buchanam (1993) classifica o consumidor em duas categorias, a dos compradores ou vendedores de bens privados, tendo como “palco” para decisão o mercado, e a dos compradores ou vendedores de bens públicos, onde as decisões se dão através de um processo político organizado. Assim, a definição da distribuição de competências entre estâncias do governo é na concepção da “escolha pública”, mais dependente do arranjo político institucional que se forma em cada país do que critérios meramente econômicos.

Aguirre e Moraes (1997, p. 125) colocam que a principal hipótese da teoria desenvolvida por Buchanan é que ela se aplica a uma situação na qual o processo político é democrático, significando que as regras de participação política devem ser tais que possibilitem o acesso à participação, mesmo indiretamente, a todos os membros da coletividade. Além disso, o grau de institucionalização deve ser elevado, o que implica dizer que as formas de alcance do consenso devem seguir regras preestabelecidas, preferencialmente estas regras devem ser escritas, que requeiram a aquiescência da representação política. Quando tais condições estão presentes, segue-se a suposição de que cada cidadão possui aproximadamente o mesmo poder de influenciar os resultados do processo político.

Aguirre e Moraes (1997, p. 126) argumentam, ainda, que Buchanan “..cai na mesma armadilha normativa anterior, uma vez que seus consumidores eleitores estão inseridos em um ambiente ideal representado por uma democracia representativa plena”.

Desta forma, dentro da lógica proposta pela teoria, o que chama de “agente racional buchaliano” optaria por atribuir aos governos subnacionais tanto os impostos com maiores potenciais de arrecadação, como os principais encargos públicos, pois, tais entes poderiam monitorar e fiscalizar com mais eficiência o desempenho dos mesmos.

Olson (1965) cita o Estado como exemplo de organização latente que necessita dispor de mecanismos eficientes para promover a cooperação de seus membros. Tal “incentivo seletivo” funcionaria, na analogia de Olson (1965), como a subdivisão de uma grande assembleia, com inúmeros participantes, em pequenos comitês e subcomitês, e na qual o engajamento dos participantes nas decisões a serem tomadas aumenta consideravelmente pela simples diminuição do tamanho do grupo. Transferindo esta lógica para a organização estatal, a subdivisão desta última em unidades e subunidades também proporcionaria o mesmo incentivo para o suprimento mais eficiente de bens públicos, uma vez que a ação de cada cidadão seria mais prontamente reconhecida a nível local.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Salgado (1997, pp. 92-93) afirma que a “Teoria da Escolha Pública”, na verdade, faz uma crítica do arcabouço institucional próprio a democracia: à estrutura de prêmios e penalidades ou incentivos. A política na democracia não é o governo pelo povo, mas a competição entre os políticos pelo poder por votos. A ideia central é que a “mão invisível da política”, ao contrário de sua contraparte no mercado, produz incentivos distorcidos e informação enviesada, de modo que os mesmos indivíduos movidos pela libido racional maximizadora obtêm resultados perversos do ponto de vista social, quando atuando na arena política. Esta mesma teoria, segundo sua visão, adota uma perspectiva racional, segundo a qual uma legislação é desde a sua origem motivada por interesses privados que favorece.

Aguirre e Moraes (1997, p. 127) criticam a visão de Olson, primeiro porque consideram que o excesso da lógica da racionalidade econômica por si só não traz todas as explicações em relação a ação coletiva e, segundo, apesar de Olson explicar como a racionalidade econômica conduz a comportamentos do tipo “carona ou *moral hazard*”¹, não mostra como a ação coletiva conduz a resultados mais positivos.

Conclusões

A luz da teoria anteriormente comentada, reforçado pelo fato de a Lei de PPP nº 11.079/04 não dispor sobre finanças públicas, tão somente, enquadra os projetos de PPP nas normas de direito financeiro, Lei nº 4.320/64 e LRF. Para garantir maior precisão nos aspectos contábeis ela, no seu artigo 25, deixou a cargo da STN² a edição das normas gerais relativas à consolidação das contas públicas das parcerias, tornando-se, desta forma, importante que haja regras para disciplinar o efetivo controle da aplicação dos recursos alocados em contratos de PPP.

A Lei nº 11.079/04 trouxe consigo diversos elementos que procuravam mitigar riscos associados a contratos do setor privado com o ente público. O que deve se ter em mente é que os agentes econômicos apreçam os riscos associados ao empreendimento, logo, um mecanismo de garantias que na relação contratual com a Administração Pública não passe pelo sistema de precatórios é essencial, para que consigamos uma menor contraprestação, de forma a viabilizar os investimentos demandados pelo Estado³.

1. Azevedo, Farina e Saes (1997, p. 39) dizem que o termo *moral hazard* aplica-se ao comportamento pós-contratual da parte que possui uma informação privada e pode tirar proveito em prejuízo da sua contraparte. Uma das condições para que se verifique o *moral hazard* é, portanto, a assimetria de informações, o que implica que uma das partes possui *a priori* ou adquire ao longo da vigência do contrato uma informação privilegiada. Consideram que além da assimetria de informação, outra condição necessária para justificar tal comportamento é a divergência de interesses. Quanto ao termo “carona” ou “*free rider*” já foi explicado anteriormente.
2. A STN editou a Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006, que é uma portaria efetivamente original, já que traz no seu bojo referências bibliográficas e exemplos.
3. Por uma série de razões históricas, o Estado Brasileiro é tido como um mau pagador, o que eleva consideravelmente o risco de participação do privado em qualquer empreendimento cuja viabilidade financeira dependa exclusivamente ou parcialmente de pagamento dele, daí a importância de um mecanismo de garantia confiável.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

Entendemos, portanto, que nos novos projetos de PPPs a responsabilidade fiscal é um aspecto de enorme relevância. Estes contratos, de longuíssima duração e de acentuada dimensão econômico-financeira, envolvem em todos os casos o comprometimento de recursos públicos (e, na grande maioria dos casos, o comprometimento de contraprestações pecuniárias providas pelo parceiro público), além da possibilidade da distribuição de riscos entre parceiro público e parceiro privado, com efeitos hábeis a impactar orçamentos futuros. Estas características atraem as cautelas da responsabilidade fiscal, submetendo os ajustes de PPP ao atendimento de diversos requisitos daquela Lei, inclusive aos sistemas de controle de fluxo e controle de estoque da dívida.

Assim, entendemos que a criação de mecanismos de governança, aliado a fóruns de discussão permanente trazem uma valiosa contribuição no processo de escolha e decisão no que concerne à aplicação do recurso público, principalmente em relação aos contratos de concessão patrocinada e administrativa que comprometem os dispêndios por mais de uma gestão.

Por tudo isto, a instituição da Rede Intergovernamental de PPP-RedePPP assume um papel extremamente relevante no atual contexto nacional, sua constituição tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas, fixação de diretrizes e harmonização de procedimentos e normas relacionadas às Parcerias Público-Privadas (PPP), bem como promover a colaboração mútua entre os estruturadores e gestores públicos de PPP da Federação, assim o desafio que temos pela frente é de torná-la cada vez mais forte e presente juntos aos entes subnacionais.

Referências Bibliográficas

AGUIRRE, Basilia M. Baptista, MORAES, Marcos Ribeiro. *Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria..* São Paulo: Revista de Economia Política, vol.17, nº 1, janeiro-março/ 1997.

AZEVEDO, Paulo Furquim de, FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido e SAES, maria Sylvia Macchione. *Competitividade: mercado, Estado e Organizações.* São Paulo: Editora Singular, 1997.

BUCHANAM, J.M. *The Public Finances, Illinois: Richard D. Irwin, INC.,1967.*

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As Relações Intergovernamentais na Republica Federal da Alemanha: Uma análise econômico - institucional .* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

OLSON, M. JR. *The logic of collective action.* In: Cambridge MA: Harvard University, 1965.

SALGADO, Lucia Helena. *A Economia Política da Ação Antitruste.* São Paulo: Editora Singular,1997

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS ORGANIZADORES E AUTORES



Jorge Arbache é Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e professor de economia da UnB. Entre seus cargos recentes estão o de economista-chefe do Ministério do Planejamento, conselheiro econômico sênior da presidência do BNDES e economista sênior do Banco Mundial em Washington, DC. Atua intensamente nas áreas de crescimento econômico, comércio internacional, investimentos, produtividade, inovação, tecnologia, competitividade, serviços e economia digital. É autor e co-autor de cinco livros e de vários capítulos de livro e tem publicado extensivamente em revistas acadêmicas internacionais. É mestre e PhD em Economia e bacharel em Economia e em Direito.



Renato Baumann é Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais no Ministério do Planejamento do Brasil; professor no Departamento de Economia da Universidade de Brasília e no Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; e membro do Conselho Consultivo da Comissão Empresarial Brasil-China. PhD em Economia pela Universidade Oxford, nos EUA. Autor de 6 livros e dezenas de artigos técnicos publicados em revistas Econômicas, além de receber vários prêmios nacionais nesta área. Baumann atuou no IPEA (Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada) como economista sênior e Diretor da Divisão Internacional. Foi Diretor de Assuntos Econômicos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas) e chefe do Escritório em Brasília. Foi membro do Conselho Consultivo em Ciência, Conhecimento e Inovação da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Foi professor de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da América Latina na Universidade Internacional de Andalúcia, na Espanha e Flemings Visiting Fellow em Economia no Centro de Estudos Brasileiros na Universidade de Oxford University, nos EUA.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES



Carlos Eduardo Lampert Costa é economista, pós-graduado em Economia pela Universidade de Brasília e em Finanças pelo IBMEC. Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 1987, foi funcionário do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), Assessor da Diretoria do Brasil no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Coordenador-Geral da Diretoria de Estudos, Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA, entre outras funções na administração pública federal. Atualmente desempenha a função de Secretário Adjunto da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Alessandra Rosa é graduada em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em Relações Internacionais pelo *Institut d'Etudes Politiques - IEP (Sciences-Po)*, na França. Atuou como Analista na Eletrobrás-Centrals Elétricas Brasileiras S.A. entre 2002 e 2004. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2004. Atuou na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), na Secretaria de Comércio e Serviços (SCS) do Ministério da Indústria, do Comércio Exterior e de Serviços (MDIC), e no Setor de Competitividade da Divisão de Desenvolvimento de Mercado do *International Trade Centre (ITC)* na Suíça. Foi Coordenadora Geral de Projetos Especiais da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). No Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desde 2011, gerenciou projetos de cooperação técnica internacional na Secretaria de Gestão Pública (SEGES). Foi Coordenadora de Comércio na Coordenação Geral de Comércio Exterior (COGEA) da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). No cargo de Assessora Técnica na Coordenação-Geral de Investimentos Internacionais da SEAIN, atua na elaboração de acordos internacionais de desenvolvimento da infraestrutura e em capacidade produtiva, na atração de investimentos e na relação com investidores estrangeiros, e nas negociações internacionais, regional e multilateral, relativas a serviços, investimentos e comércio eletrônico.



Ana Lúcia Paiva Dezolt é Especialista Sênior em Gestão Fiscal e Municipal. Trabalha no BID no Brasil desde 1994 e é atualmente responsável pela supervisão de projetos de modernização da gestão fiscal em estados brasileiros. Realiza a interlocução setorial com o Governo Brasileiro sobre o tema de Compras Públicas. É membro do grupo de análise de temas sobre APPDs e do grupo de reengenharia de processos do Banco. Áreas de trabalho: APPDs; gestão de compras; revitalização de áreas históricas; descentralização e capacidade institucional; administração tributária e finanças públicas; desenvolvimento de pessoas e gestão do conhecimento. Trabalhos publicados em finanças públicas e gestão por resultados. Foi Professora de Relações Econômicas Internacionais no Instituto Rio Branco/

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES

Ministério das Relações Exteriores e consultora para a Série de Política Fiscal da Comissão Econômica para América Latina e Caribe/CEPAL, realizada em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA (1989/1994). É economista graduada pela Universidade de Brasília - UnB, pós-graduada em psicologia pela Universidade do Centro de Estudos Universitários de Brasília – UNICEUB, mestrado em economia incompleto pela UnB, e especialização em avaliação e gestão de projetos (BID).



Carolina Ann Abdalla Blackmon. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desde 2012. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e com MBA em Diplomacia e Negócios Internacionais pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Entre os anos de 2012 a 2013, atuou na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça na estruturação e no monitoramento dos projetos e processos de gestão da Secretaria.

Nos anos de 2013 a 2016, na Secretaria-Executiva Adjunta do Ministério da Justiça, atuou na formulação e implantação de sistemática de monitoramento dos projetos estratégicos do Ministério da Justiça. Desde setembro (2016), lotada na Coordenação-Geral de Investimentos Internacionais, da Secretaria de Assuntos Internacionais, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, vem atuando em negociações de acordos internacionais e discussões com investidores internacionais em temas relativos a projetos de infraestrutura, atração de investimentos estrangeiros e desenvolvimento da capacidade produtiva do país.



Cintia da Silva Arruda é graduada e mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá, com ênfase em Macroeconomia Aplicada, atuando principalmente nos seguintes temas: crescimento e desenvolvimento econômico e aplicações econométricas. Experiência com Gestão de Fundos de Investimentos em Renda Fixa e estruturação de Fundos de Investimentos Imobiliários (2008-2012) na Caixa Econômica Federal, na Vice-Presidência de Gestão de Recursos de Terceiros em São Paulo. Trabalhou entre 2012 e março

de 2016 no Ministério da Fazenda em Brasília, como Assessora na Assessoria Econômica do Gabinete do Ministro e na Secretária de Assuntos Internacionais. Desde março de 2016 é Coordenadora-Geral de Investimentos Internacionais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atuando em negociações de acordos internacionais e discussões com investidores internacionais em temas relativos a projetos de infraestrutura, atração de investimentos estrangeiros e desenvolvimento da capacidade produtiva do país.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES



Cristina Mac Dowell trabalha na Representação do BID no Brasil como Especialista Líder fiscal e subnacional. É pesquisadora licenciada do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do governo brasileiro (IPEA). Anteriormente foi Diretora da Escola de Administração Fazendária (ESAF) do Ministério da Fazenda do Brasil e consultora do Banco Mundial, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCDF/PNUD). Suas áreas de especialização incluem descentralização fiscal e finanças subnacionais. Possui Graduação e Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, e doutorado em Economia pela Universidade de Brasília, Brasil. É autora de diversos artigos técnicos nas áreas de federalismo fiscal, economia do setor público, economia regional e urbana e tem participado como palestrante em cursos, congressos, conferências e demais eventos técnicos nacionais e internacionais.



David Polessi Moraes é economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) e especialista em gestão pública pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), ambos pela USP. Trabalhou na consultoria Accenture em análise de negócios na área de Telecom. Atuou, como analista de planejamento, orçamento e finanças públicas, na Unidade de Parcerias Público-Privadas do Estado de São Paulo. É assessor de diretoria na Companhia Paulista de Parcerias.



Edison Benedito da Silva Filho é doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná. Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Coordenador de Estudos em Instituições e Governança Global na Diretoria de Estudos Internacionais, trabalhando principalmente nas seguintes áreas: finanças internacionais, investimento estrangeiro e financiamento de infraestrutura.



Fabiano Mezadre Pompermayer é engenheiro mecânico pela UFES, com mestrado e doutorado em engenharia de produção pela PUC-Rio. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, atualmente Coordenador de Estudos em Infraestrutura Econômica, trabalhando principalmente com regulação econômica e planejamento de investimentos em infraestrutura de transportes, energia elétrica e petróleo, e projeção de demanda de transportes. Trabalhou na McKinsey Consultoria, Vale do Rio Doce, Agência Nacional do Petróleo e Governo do Rio de Janeiro.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES



Fernando de Paiva Pieroni é diretor executivo do Instituto Semeia. Foi diretor responsável pela área de concessões e parcerias público-privadas da SP Negócios e diretor da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP). Foi o responsável pela área de assuntos econômicos e regulatórios do Instituto Acende Brasil e consultor da A.T. Kearney. Formou-se em engenharia mecânica pela Universidade Estadual de Campinas, é mestre em economia e política energética pela USP e especialista em infraestrutura e parcerias público-privadas pela Harvard Kennedy School of Government.



Fernando Fleury Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo, mestre em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas e mestre em Administração pela Universidade de São Paulo, bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo. Cursos de pós graduação em matemática no Instituto de Matemática Pura e Aplicada e direito pela Universidade de São Paulo. Atuou como supervisor de Projetos pela International Financial Corporation, IFC, e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Professor da FIA, FGV e coordenador do curso de Project Finance da ABDIB. É Sócio Diretor da *Almeida & Fleury Project Finance and Business Development* e *Almeida & Fleury North America Infrastructure*, empresas de consultoria dedicadas ao desenvolvimento e financiamento de projetos em infraestrutura com ênfase em transporte público de passageiros, rodovias, ferrovias, geração de energia, água e saneamento com sede no Brasil, América do Norte e África do Sul.



Francisco Carneiro de Filippo é graduado em Ciências Econômicas pela UNICAMP e desde 2004 é Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Em 2007 passou a atuar na Secretária de Assuntos Internacionais (SEAIN/MP) onde ocupou os cargos de Coordenador de Negociações Comerciais, Coordenador-Geral de Comércio Exterior e Assessor Internacional. De 2012 a 2016 atuou como Assessor do Gabinete da SEAIN e atualmente é Assistente na Coordenação-Geral de Financiamentos Externos da SEAIN.



João Vitor Pereira Pedrosa é engenheiro de produção, formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Possui experiência de 8 anos, sendo 5 com a estruturação de projetos de infraestrutura tradicional e social na modalidade de concessão e parceria público-privada para as três esferas de governo (Federal, Estadual ou Municipal) e 3 anos na área de finanças no setor público.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES



Joaquim José Guilherme de Aragão é graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1977), mestrado em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1980) e doutorado em Ciências Políticas aplicadas ao Planejamento Territorial pela Universidade de Dortmund (1987). Fez pesquisa de pós-doutorado na *University College London* (1993-1995) e na *Ecole Nationale de Ponts et Chaussées* em Paris (2002-2003) e na *Technische Hochschule Berlin* (2010-2011).

Atualmente é professor associado da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Engenharia de Transportes, com ênfase em Política de Transporte, atuando principalmente nos seguintes temas: Economia dos Transportes, Gerencia de Transporte, Regulamentação de Transporte, Financiamento dos Transportes e Geografia dos Transportes.



Karisa Ribeiro é engenheira de transportes com especialização em Planejamento Urbano, Mobilidade Urbana, Gestão e Gerenciamento de grandes projetos de infraestrutura, Estudos de Análise de Viabilidade Econômica, Planejamento e modelagem de sistemas de transportes. É doutora em Engenharia Civil (PhD), Nagóia, Japão, mestre em Engenharia Civil, Nagóia, Japão e Bacharelada em Engenharia Civil, Belo Horizonte, Brasil. Em 15 anos de experiência adquirida trabalhando no Brasil, Japão, Austrália e Nova Zelândia,

Karisa atuou e coordenou equipes multidisciplinares. Buscou desenvolver negócios e oportunidades diversas no setor público e privado. Destacou-se nas áreas de: Gestão e Gerenciamento de Projetos, Estudos de Análise de Viabilidade Econômica, Mobilidade e acessibilidade urbana, Otimização de Recursos e Capital em projetos de infraestrutura de grande porte. Recentemente, dedicou-se a concepção, gerenciamento e ao monitoramento de grandes projetos de infraestrutura como a ampliação e concessão da Rodovia do Porto de Brisbane (terceiro maior porto da Austrália) e ao realinhamento dos Corredores Viários da região Norte de Christchurch, Nova Zelândia. Atualmente, Karisa é especialista de transportes no BID.



Leonardo Cassol é economista, formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com MBA pela Fundação Instituto de Administração. Possui 12 anos de experiência em gerência de projetos de consultoria para governos, instituições de interesse público e empresas privadas. Na EBP, ingressou em 2015, atuando como gerente em projetos de PPP nas áreas de infraestrutura e requalificação urbana e saneamento.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES



Marco Aurélio de Barcelos Silva é diretor de assuntos regulatórios da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI). Foi diretor jurídico e de parcerias da São Paulo Negócios (empresa da Prefeitura de São Paulo responsável por PPPs e concessões) e diretor da Unidade de PPP do Governo do Estado de Minas Gerais, onde participou da estruturação dos primeiros projetos de parcerias público-privadas do Brasil. Foi consultor para PPPs na FGV-Projetos. É doutorando em Direito do Estado pela USP. Master of Laws (LL.M) pela *University College London* (UCL). Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Especialista em Finanças pelo IBMEC e em Direito Público pela PUC/Minas. É bacharel em Direito pela UFMG.



Maria Eduarda Gouvêa Berto é economista, formada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e tem mestrado em finanças também pela PUC-RJ. Possui grande experiência em gerência de projetos de infraestrutura, avaliação de investimentos/novos negócios, finanças e gestão de riscos. Iniciou sua carreira, no mercado financeiro, como analista de renda variável nos setores de óleo e gás, petroquímicos e saneamento, e posteriormente como analista de renda fixa/crédito, no Banco BBA. Trabalhou também nos setores de telecom (empresas Oi e Telecom Itália) e de energia (Grupo Light), nas áreas de fusões e aquisições/novos negócios e gestão de riscos. Na EBP, ingressou em 2008, ano de sua criação. Foi responsável pela estruturação dos projetos nas áreas de saneamento, aeroportos e terminais portuários. Em setembro de 2014, assumiu o cargo de diretora-geral.



Rogério de Faria Princhak é atualmente o coordenador da Rede Intergovenamental de PPPs. É auditor fiscal do Estado da Bahia, bacharel em engenharia Civil pela UFBA, mestre em Administração pela UFBA, especialista em Economia Internacional pela *George Washington University* – *GWU*, especialista em Desenvolvimento Regional e Orçamento Público pela UFB, especialista em Análise de Projetos pela FGV-RJ, e também coordena a preparação das informações e documentos necessários à análise das propostas preliminares de projetos PPP, bem como a articulação com as unidades setoriais e gestoras dos projetos de PPP no Estado da Bahia.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS
ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA O
DESENVOLVIMENTO –
DESAFIOS E RESTRIÇÕES
À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS
DE GRANDE VULTO
MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES
INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE
CONCESSÕES E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO
MODELO DE FINANCIAMENTO
E COMPARTILHAMENTO
DE RISCOS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS
– UMA NOTA SOBRE
IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO
E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA
NO SETOR PÚBLICO PARA
MODELAGEM E EXECUÇÃO
DE PROJETOS DE APP –
O CASO DA SÃO PAULO
NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA EM BELO
HORIZONTE – UM PROJETO
PIONEIRO NO BRASIL
E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS – UMA BREVE
ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO
RESUMIDO DOS AUTORES



Tomás Bruginiski de Paula É economista, com mestrado em economia pela Unicamp. Foi bolsista do Governo Italiano (IRI – 1988), do Conselho Britânico (Instituto de Estudos Latino-Americanos – Universidade de Londres - jan-jun/1993), do CNPq (Universidade de Oxford – 1993/94) e do JICA (jan-fev/1998). Foi assessor da Presidência do IPEA/Min Planejamento, em Brasília (1995 a 1998), e coordenador de projetos nas áreas fiscal e de infraestrutura. Foi assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia (2000 a 2002) e consultor do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI (2003 a 2004). Professor do Departamento de Economia da PUC-SP, é Diretor Econômico-financeiro da Companhia Paulista de Parcerias – CPP desde sua criação em 2004 e foi Diretor Financeiro e de Relações com Investidores da Companhia Paulista de Securitização - CPSEC de 2009 a 2015, ambas controladas pelo Estado de São Paulo e vinculadas à Secretaria da Fazenda. Pela CPP atuou diretamente na análise das propostas de PPP do Estado de São Paulo e da estruturação, avaliação e contratação dos projetos de PPP no Estado de São Paulo.



Vanialucia Lins Souto é gestora pública federal, graduada em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco, e mestre em Economia do Setor Público pela UnB. Ocupa, atualmente, o cargo de Coordenadora Geral de Parcerias da Secretaria de Articulação para Investimentos e Parcerias da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimento, órgão integrante da Presidência da República. Trabalhou no IPHAN, no desenvolvimento de modelos inovadores para o fomento da área de Patrimônio (maio 2015 a agosto 2016).

Durante mais de oito anos (2007- 2015) foi Gerente de Projetos na Unidade de Parceria Público Privada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sua experiência profissional tem ênfase nas áreas de Finanças, e em temas relacionados à Regulação Econômica e à Economia de Incentivos e Informação. Trabalhou na ANEEL como Assessora da Diretoria (2002-2006), na Casa Civil da Presidência da República como Assessora Técnica (2006-2007) e na ANVISA (2000-2002), na coordenação do projeto de reformulação da área de atendimento. Pertenceu por nove anos ao corpo funcional do Banco do Brasil (1987-1996) com experiência na área de análise de crédito e exercendo o cargo de Assessora na Diretoria Internacional, responsável pelas operações estruturadas do BB para a captação de recursos no mercado internacional.

APRESENTAÇÃO

O CENÁRIO ATUAL DAS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

AS ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O DESENVOLVIMENTO – DESAFIOS E RESTRIÇÕES À SUA IMPLANTAÇÃO

PROMOVENDO PROJETOS DE GRANDE VULTO MEDIANTE NOVAS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS

O FINANCIAMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE RISCOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

PPPS E RISCOS FISCAIS – UMA NOTA SOBRE IDENTIFICAÇÃO, REGISTRO E CONTROLE

MODELOS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PARA MODELAGEM E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APP – O CASO DA SÃO PAULO NEGÓCIOS

PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM BELO HORIZONTE – UM PROJETO PIONEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

ANEXO 1: CURRÍCULO RESUMIDO DOS AUTORES



Victor Hugo Correa Costa é Gerente de projetos na SP Negócios. Foi Gerente na concessionária Arena Independência Operadora de Estádio e gerente na Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo 2014 do Governo do Estado de Minas Gerais. Trabalhou como especialista em políticas públicas na Unidade de PPP de Minas Gerais. Participou da estruturação de inúmeros projetos de PPP, com destaque para: PPP Prisional, Mineirão, Unidades de Atendimento Integrado, MG-050, dentre outros. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Cursa o MBA em Gestão e Engenharia de Produtos e Serviços na Escola Politécnica da USP.



William Lauriano é Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília e Bacharel em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Foi consultor do BID desenvolvendo pesquisas, levantamento de dados e assessoria em temas socioeconômicos; políticas de financiamento; gestão fiscal da União, Estados e Municípios. Realizou atividades particularmente relacionadas ao levantamento de informações para o entendimento do contexto País, abrangendo as dimensões econômica, social e política e seus desdobramentos sobre os planos e projetos nacionais de desenvolvimento, particularmente considerando as implicações daí derivadas sobre as estratégias e prioridades de atuação dos organismos multilaterais de financiamento. Participou da preparação de projetos de desenvolvimento urbano, priorização de desafios e investimentos, e avaliação de impacto e viabilidade dos projetos. Integrante da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES-BID), assessorou, ainda, o Comitê sobre Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento (APPDs) da Representação do BID no Brasil.



Yaeko Yamashita possui doutorado em Engenharia de Transportes - University of Wales - College of Cardiff (1993); pós-doutorado em Nagoya Institute of Technology no Japão em 1999; mestrado em Engenharia Civil - Tottori University (1984) e graduação em Engenharia Civil pela Universidade Estadual de Londrina (1980). Pesquisadora 1A do CNPq. Foi membro do Comitê Assessor do CNPq por duas vezes. Foi diretora da Anpet- Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes e editora da Revista Transportes. Atualmente é professora da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Engenharia de Transportes, com ênfase nos seguintes temas: planejamento dos transportes, regulação dos transportes, sistema de informação geográfica, operação de transporte público e engenharia territorial. Orientou várias dissertações de mestrado e doutorado. Publicou mais de 200 artigos. Coordenou vários projetos com as Agencias, Ministérios, Estados e órgãos de financiamento.