

GUIA PRÁTICO PARA ESTRUTURAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE PPP



Skye Bridge, Escócia, Reino Unido

Implementadores



Enterprise



Fundação Escola de
Sociologia e Política
de São Paulo.
RECONHECIMENTO DESDE 1935

Patrocínio



Embaixada Britânica
Brasília



Elaboração



RADAR **PPP**

Índice

LISTA DE CAIXAS	4
LISTA DE FIGURAS	5
FICHA TÉCNICA	6
MENSAGEM DO EMBAIXADOR	7
MENSAGEM DOS IMPLEMENTADORES	8
MENSAGEM DOS AUTORES	10
PREFÁCIO – COMO LER ESTE GUIA	11
MODULO A. – O PAPEL DAS PPPS	14
1. INTRODUÇÃO	14
2. DESAFIO DA INFRAESTRUTURA	21
PPPs Podem Ajudar a Melhorar o Planejamento de Projetos	22
PPPs Podem Aumentar a Eficiência na Operação e Manutenção de Infraestrutura	23
PPPs Podem Ajudar a Canalizar Recursos para a Infraestrutura	26
Novos problemas introduzidos pelas PPPs	27
MODULO B. – OS PRIMEIROS PASSOS	30
3. O DESENHO DE UM AMBIENTE LEGAL E REGULATÓRIO	32
Definindo a Política Pública de PPP	33
Estabelecendo os Princípios	34
Instituindo os Padrões de Transparência	35
4. A DEFINIÇÃO DE PROCESSOS E RESPONSABILIDADES INTERNAS	38
Definindo o Processo Interno	38
Definição das Responsabilidades Institucionais	44
5. SELECIONANDO E PRIORIZANDO PROJETOS	49
Identificação da necessidade e prioridade do projeto	49
Análise das variáveis chave dos projetos candidatos	50
Definição política da carteira de projetos	51
MODULO C – A PREPARAÇÃO E PLANEJAMENTO DE PROJETOS DE PPP	54
6. AS ESTRATÉGIAS DE PREPARAÇÃO	54
O Desenvolvimento de Competências Internas	56
A Contratação de Consultores	57
O PMI	62

Governança e Gerenciamento do Projeto.....	63
7. A ALOCAÇÃO DE RISCOS.....	66
Alocando Riscos.....	68
Princípios da Alocação de Riscos.....	68
Limitações na Alocação de Riscos.....	69
Traduzindo a Alocação de Riscos em uma Estrutura Contratual.....	69
8. MODELAGEM FINANCEIRA.....	71
PPPs e <i>Project Finance</i>	73
Princípios de <i>Project Finance</i>	73
Estrutura de Financiamento.....	74
9. A MODELAGEM OPERACIONAL.....	76
Mecanismo de Pagamento.....	76
Indicadores de Desempenho.....	80
10. A MODELAGEM JURÍDICA.....	84
O Edital.....	84
O Contrato.....	87
11. – DOCUMENTAÇÃO PRÉ-LICITATÓRIA.....	94
MODULO D. – A GESTÃO DO CONTRATO E O AMBIENTE REGULATÓRIO.....	96
12. – ASPECTOS FUNDAMENTAIS DE GESTÃO.....	96
Alocação de Responsabilidades de Gestão.....	96
Monitoramento e Gestão das Entregas e dos Serviços.....	98
Monitoramento Regulatório.....	99
Gestão de Riscos.....	99
Gerenciando mudanças permitidas no contrato de PPP.....	99
Gestão de mudanças não previstas no contrato de PPP.....	100
POSFÁCIO: O FUTURO DAS PPPS NO BRASIL.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102
PALAVRAS FINAIS DO PATROCINADOR E IMPLEMENTADORES.....	103
ANEXO 1: LIÇÕES DA GOVERNANÇA DO PROGRAMA DE PPP/PFI DO REINO UNIDO	105
ANEXO 2: MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA EM	
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	118

Lista de Caixas

Box 1: PPPs e a Alocação de Riscos	16
Box 2: PPPs na Legislação Brasileira	17
Box 3: Conceito de <i>Value for Money</i> (VfM)	24
Box 4: Vantagens das PPPs sob a Ótica da Experiência Britânica.....	25
Box 5: Riscos Fiscais e Sustentabilidade.....	27
Box 6: Destaques do Módulo A.....	29
Box 7: Definindo Objetivos.....	33
Box 8: Identificando Setores Prioritários.....	34
Box 9: Comunicando os Princípios.....	35
Box 10: Programas de PPP e Estratégias de Comunicação.....	36
Box 11: Algumas Lições da Experiência Internacional com Transparência	37
Box 12: 10 Dicas para um Diálogo Bem Sucedido com o Mercado.....	41
Box 13: As Unidades de PPP.....	45
Box 14: O Papel dos Tribunais de Contas.....	47
Box 15: Destaques do Módulo B.....	52
Box 16: O Papel dos Consultores Externos.....	59
Box 17: : Modalidades de Contratação de Consultores.....	61
Box 18: Principais Problemas na Governança do Projeto.....	65
Box 19: Categorias de Riscos em Contratos de PPP.....	67
Box 20: Os Resultados da Atividade de Alocação de Riscos	70
Box 21: Os Resultados da Atividade de Modelagem Financeira.....	75
Box 22: O Exemplo do Projeto de Tratamento de Resíduos Sólidos na Grande BH.....	76
Box 23: O Instituto do Aporte	80
Box 24: O Caso do Hospital do Subúrbio de Salvador	82
Box 25: Os Resultados da Atividade de Modelagem Operacional.....	83
Box 26: Escolhendo a Modalidade de Contrato – Concessão Administrativa x Patrocinada.....	87
Box 27: Pagamentos no Encerramento do Contrato sob a Ótica da Experiência Britânica.....	92
Box 28: Os Resultados da Atividade de Modelagem Jurídica	93

Lista de Figuras

Figura 1: Percentual de Projetos da Base de Dados do Radar PPP Iniciados por Ano.....	18
Figura 2: Percentual de Projetos da Base de Dados do Radar PPP por Estágio de Amadurecimento	19
Figura 3: Percentual de Projetos da Base de Dados do Radar PPP por Setor.....	20
Figura 4: Como PPPs Podem Ajudar	22
Figura 5: As Etapas Iniciais para a Estruturação de um Programa de PPP.....	30
Figura 6: O Processo de Desenvolvimento de uma PPP	38
Figura 7: Atividades e Produtos da Etapa de Estruturação de Projetos.....	39
Figura 8: Pontos de Controle pelo Tribunal de Contas da União conforme a IN TCU 52/07	47
Figura 9: Exemplo de Responsabilidades Institucionais	48
Figura 10: Preparando Projetos de PPP.....	54
Figura 11: Proposta de Estrutura de Governança para Projetos de PPP.....	64
Figura 12: Elementos de uma Estratégia Licitatória	85
Figura 13: Principais Estágios da Implementação de um projeto de PPP	96

Ficha técnica

PROJETO APERFEIÇOANDO AS PPPS NO BRASIL

PATROCINADOR



Embaixada Britânica
Brasília

Com recursos do Prosperity Fund

IMPLEMENTADORES



Enterprise



Fundação Escola de
Sociologia e Política
de São Paulo.
RECONHECIMENTO DESDE 1933

EQUIPE

Coordenador Geral do Projeto

Carlos Alexandre Nascimento

(LSE Enterprise, Diretor Associado de Programas)

Coordenador Administrativo

Rafael Castilho

(FESPSP, Coordenador de Projetos)

Embaixada Britânica no Brasil

Gareth Moore

Consul Geral Britânico em Recife

Guilherme Johnston

Gerente de Projetos

Helen Jamieson

Segunda Secretária Finanças e Transparência

Ivone Dezaneti

Assistente de Projetos

Imagens

Capa e miolo: shutterstock.com

GUIA PRÁTICO PARA ESTRUTURAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE PPP

COORDENAÇÃO

Carlos Alexandre Nascimento (LSE Enterprise)

e **Rafael Castilho** (FESPSP)

AUTORIA DO GUIA PRÁTICO PARA ESTRUTURAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE PPP



RADAR PPP

Bruno Coscarelli (Sócio – Radar PPP)

Bruno Pereira (Sócio – Radar PPP)

Guilherme Naves (Sócio – Radar PPP)

Rodrigo Reis (Sócio – Radar PPP)

COLABORAÇÃO

Prof. Julius Sen (LSE Enterprise)

– Anexo 'Lições do Reino Unido e internacionais aprendidas com a implementação de projetos de PPP/PFI: relevância para o Brasil'.

Profs. Luiz Eduardo Brandão e Rafael Igrejas

(PUC-Rio / NUPEI – Núcleo de Pesquisa em Energia e Infraestrutura) – Anexo 'Modelagem Econômico-Financeira em Parcerias Público-Privadas'.

REVISÃO TÉCNICA:

Ticiane da Mota Gentil Parente e Rejane Cavalcante

(Coordenação de Cooperação Técnico – Financeira da Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará)

CONSULTORES FESPSP

Elcires Pimenta Freire

Maria Laura Conti Nunes

PATROCÍNIO:



BRITAIN



CONTATOS

LSE Enterprise no Brasil:

Carlos Alexandre Nascimento

<http://www.lse.ac.uk/businessAndConsultancy/>

LSEEnterprise/Collaborations/Brazil/pt/home.aspx;

E-mail: c.a.nascimento@lse.ac.uk

FESPSP

Rafael Castilho

www.fespsp.org.br;

E-mail: castilho@fespsp.org.br

Radar PPP

www.radarppp.com

info@radarppp.com

Mensagem do Embaixador



O Reino Unido foi o primeiro país a desenvolver parcerias público privadas como uma alternativa para melhorar a gestão pública. PPPs são utilizadas no Reino Unido, principalmente em projetos de infraestrutura e serviços públicos particularmente em áreas como rodovias, aeroportos, gestão de resíduos, prisões, entre outras.

Desde os anos 1980, desenvolvemos uma série de projetos de PPPs que obtiveram um grande sucesso, contribuindo para a modernização do Estado Britânico e para o crescimento e desenvolvimento do país. Também aprendemos e aplicamos muitas lições sobre o que funciona e não funciona.

Atualmente continuamos implementando grandes projetos públicos por meio de PPPs. Acreditamos que nossa experiência seja útil para compartilhar com outros países como o Brasil que estão implementando seus próprios modelos de parcerias público privadas adequando-os à realidade local.

Sabemos também que nos próximos anos o Brasil investirá bilhões de reais em projetos de infraestrutura nas mais variadas áreas como ferrovias, rodovias, portos e saúde. Todas essas áreas são essenciais para continuar a transformação econômica e social do país. Acreditamos que as parcerias público privadas são um excelente meio para garantir que os recursos sejam empregados de modo eficiente, beneficiando o desenvolvimento do país.

O Reino Unido quer participar desse processo, o Ministério das Relações Exteriores Britânico (The Foreign & Commonwealth Office) lançou em 2011 o Fundo Prosperity com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de economias importantes para o mercado global nas áreas de ambiente de negócios e infraestrutura; segurança energética; e mudanças climáticas. Desde seu lançamento, o fundo apoiou aproximadamente 500 projetos em 14 diferentes países e regiões no mundo, dentre eles, o Brasil.

Estamos muito contentes de apoiar, por meio desse fundo, a região nordeste a aperfeiçoar suas parcerias público privadas e como resultado lançar esse manual que será de grande utilidade ao desenvolvimento do Brasil.

Atenciosamente,

Alex Ellis

Embaixador do Reino Unido no Brasil



Embaixada Britânica
Brasília



Mensagem dos implementadores

Este “Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP” é resultado das atividades do projeto “Aperfeiçoando as PPP no Brasil”, financiado pela Embaixada Britânica no Brasil.

O projeto objetiva encorajar a economia brasileira para o crescimento permanente, através da melhoria do ambiente de negócios e a eficiência do setor público.

A LSE Enterprise, braço de consultoria e educação executiva da London School of Economics and Political Sciences (LSE), em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como implementadores do projeto, visam adequar e orientar as diretrizes do programa à realidade social e política do Brasil, considerando as particularidades da administração pública, nossas instituições e as especificidades da legislação brasileira.

O projeto “Aperfeiçoando as PPPs no Brasil” iniciou-se no ano de 2013. São parceiros e beneficiários do programa os seguintes órgãos governamentais:

- o Governo do Estado do Ceará
- o Prefeitura de Fortaleza
- o Governo do Estado da Bahia
- o Prefeitura de Salvador

Desde o início do projeto, no ano de 2013, foram realizados diagnósticos, palestras, workshops e seminários sobre as PPPs no Brasil. Foram convidados professores, técnicos e palestrantes do Brasil e do Reino Unido para discutir sobre as principais questões que inibem ou que podem encorajar o desenvolvimento de projetos de PPP, além de destacar as melhores práticas e o compartilhamento de experiências brasileiras e internacionais nos tempos recentes.

No mês de maio de 2014 foi realizada a Missão Técnica ao Reino Unido. Juntaram-se ao projeto os Governos dos Estados de Sergipe e Minas Gerais bem como as Prefeituras de Aracajú e Maceió. Os representantes de estados e municípios participaram de um curso na London School of Economics sobre as experiências do Reino Unido em PPP. Além disso, foram realizadas visitas técnicas em equipamentos públicos de infraestrutura urbana e social, resultados de projetos de parcerias público-privadas. A experiência do Reino Unido ao longo dos anos pode ajudar o Brasil na implementação de políticas públicas eficientes e um quadro de orientação para a análise dos projetos de PPPs, absorvendo as boas práticas e experiências de sucesso, além de alertar e destacar as principais dificuldades encontradas nas últimas décadas.

As atividades realizadas neste período geraram conteúdo que foi organizado e sistematizado, colecionando um conjunto de informações que podem

colaborar com a designação de ações e intervenções para a melhoria e assertividade na realização de projetos de PPPs no Brasil, buscando aumentar a eficiência e a transparência.

O Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP visa apoiar e orientar os servidores públicos nas esferas municipal, estadual e federal, com esclarecimentos, tornando as informações mais acessíveis e explicativas.

A criação desta publicação pode auxiliar os gestores públicos na tomada de decisão e execução dos programas, aumentando o sucesso e melhorando a eficiência e transparência nestes projetos.



Carlos Alexandre Nascimento

*Diretor Associado de Programas da LSE Enterprise
Coordenador do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil*



Rafael Castilho

Coordenador de Projetos da FESPSP



Fundação Escola de
Sociologia e Política
de São Paulo.
RECONHECIMENTO DESDE 1933

Mensagem dos Autores

O Radar PPP acredita que o mercado brasileiro de infraestrutura pode gerar valor para os usuários, governos e para a iniciativa privada. É possível que todos ganhem. A chave é informação de qualidade, disponível no momento certo para as pessoas certas. Melhores informações geram melhores decisões e criam as oportunidades para um contínuo aprimoramento de práticas e processos por todos os envolvidos no mercado de investimento privado em infraestrutura pública.

Organizar, preparar e disponibilizar informação qualificada é a ideia motriz que levou à fundação do Radar PPP e que inspira todas as suas ações e iniciativas. Foi por isso que aceitamos o convite para elaborar o “Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP”. Antes de tudo, este Guia consolida experiências individuais e institucionais, organizando as lições aprendidas. É, portanto, um veículo para informações de qualidade.

A elaboração deste documento representou um grande esforço dialético. Por um lado, um conjunto grande de manuais e guias internacionais já consolidou boa parte da experiência mundial sobre o assunto. Estas teses, entretanto, não refletiam, do nosso ponto de vista, boa parte dos problemas que os gestores públicos e privados envolvidos com o tema enfrentam no Brasil, submetidos ao rígido ambiente regulatório e de controle característico de nossas práticas públicas. Precisávamos, portanto, de uma anti-tese que foi derivada das experiências dos autores e de iniciativas pioneiras de alguns governos no Brasil de registrarem seus aprendizados.

Promover a síntese destes dois conjuntos de conhecimentos foi verdadeiramente gratificante. Em primeiro lugar, porque representou uma oportunidade de reflexão sobre os erros e acertos cometidos em anos de experiência no tema. Em segundo lugar, porque observar esta experiência com o olhar de iniciativas internacionais levou a inúmeros *insights* e a novos aprendizados.

O Radar PPP acredita que este Guia, ao lado de diversas outras iniciativas de registro de experiências no Brasil, pode contribuir para que profissionais do setor público e privado iniciem suas jornadas no mundo das PPPs com melhores ferramentas e equipamentos para alcançarem seu destino final. Além disso, o Guia também pode ser útil àqueles profissionais que já iniciaram esta trajetória, mas que queiram ter uma visão do ambiente a seu redor e se inspirar nos registros da prática brasileira.

Por meio desta contribuição, o Radar PPP reforça seu comprometimento de trabalhar por um mercado de PPPs cada vez mais maduro e apto a enfrentar os complexos desafios vinculados à priorização, estruturação, licitação e gestão dos projetos de infraestrutura.

Prefácio

Como Ler Este Guia

Diversos países, nas últimas décadas, esforçaram-se para consolidar suas experiências com Parcerias Público-Privadas em manuais e guias com o objetivo de organizar e reproduzir boas práticas.

O Brasil já acumulou uma relevante experiência sobre este tipo de projeto. De fato, diversos Estados e Municípios, além da União, desenvolveram programas e projetos de PPP e já geraram um volume significativo de investimentos privados em infraestrutura. Apesar de acertos e erros terem sido cometidos, houve poucas iniciativas de consolidação do conhecimento prático gerado por esta experiência.

Esta ausência de sistematização incentiva novos governos, novas empresas, novos setores e novas equipes a uma longa curva de aprendizado que custa muito caro para sociedade. Repetir erros também contribui para estigmatizar o instituto das PPPs como ineficiente ou impróprio para contribuir para a solução dos problemas de infraestrutura no Brasil.

Este guia, ao lado de outras relevantes iniciativas de governos ao redor do Brasil, pretende dar um passo em direção à solução deste problema. A partir de guias e manuais internacionais já consolidados, bem como da análise de experiências e projetos já desenvolvidos no Brasil, este material apresenta uma visão compreensiva de vários aspectos relevantes à atração de investimento privado em infraestrutura.

Este documento não pretende ser definitivo. Na medida em que mais projetos forem sendo desenvolvidos no país e que governos e empresas aprofundarem seu aprendizado em temas específicos, os itens tratados neste guia serão atualizados de forma a permanecerem um retrato atual e fiel da tecnologia de desenvolvimento de projetos no país.

Este é um guia prático. Isto quer dizer que o leitor não encontrará uma discussão acadêmica ou teórica tradicional. Neste sentido, o guia busca uma abordagem pragmática sobre problemas do dia a dia dos gestores públicos e privados envolvidos com a seleção, estruturação, licitação e gestão de contratos de PPP.

Os implementadores do projeto (LSE Enterprise e FESPSP), o Radar PPP e a Embaixada Britânica no Brasil terão muito prazer em receber sugestões e recomendações sobre oportunidades de aprimoramento do guia. Portanto, ajude-nos a manter este documento útil para os profissionais de infraestrutura no Brasil, entrando em contato com as organizações envolvidas no desenvolvimento deste material.

Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP





MÓDULO A

O Papel das PPPs

1. Introdução

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos de longo prazo entre o governo e uma empresa privada (ou um conjunto de empresas) normalmente utilizados para a construção, financiamento, operação e manutenção de infraestrutura.

Na maioria dos casos a empresa privada contratada, normalmente chamada de concessionária, é responsável por todo o ciclo de vida do projeto. Contudo, é comum que as etapas tenham importâncias relativas muito diferentes em cada projeto. Há contratos, por exemplo, em que as obras físicas já foram realizadas pelo poder público, de modo que a empresa privada é responsável somente por adquirir equipamentos, fazer a manutenção dos ativos e operá-los. Em outros casos, toda a construção, incluindo a aquisição dos terrenos (ou condução material dos procedimentos de desapropriação), foi realizada pela empresa privada. Há também a situação em que toda a operação e manutenção das obras físicas, assim como a prestação dos serviços, ficaram a cargo do setor privado, enquanto, em outros casos, somente a manutenção predial é realizada pela empresa e funcionários públicos prestam os serviços para os usuários.

Apesar destas variações, em quase todos os projetos o setor privado se envolve, em alguma medida, com os investimentos iniciais para implantar a infraestrutura e com a manutenção e operação dos ativos. Tais ativos podem estar vinculados aos mais diversos setores de infraestrutura: de estradas a plantas de incineração de resíduos, de escolas a usinas de dessalinização de água marinha. Tudo isso já foi construído e está sendo operado, em algum lugar do mundo, por meio de contratos muito semelhantes ao que chamamos de PPP no Brasil



◆ Box 1: PPPs e a Alocação de Riscos

Todos os contratos de PPP têm em comum o fato de serem arranjos de longo prazo nos quais há uma alocação de risco entre o setor público e o setor privado. Isto quer dizer que os contratos preveem, de forma explícita ou implícita, quem arcará com os efeitos positivos e/ou negativos de eventos futuros incertos. Riscos tipicamente alocados são referentes a variações no custo da obra, ou seja, o contrato define quem arca com os custos adicionais, caso existam; e o risco de demanda, ou seja, o contrato define quem sofre as consequências financeiras de um consumo maior ou menor dos serviços em relação ao que foi estimado no momento da licitação.

A alocação de riscos é frequentemente apontada como o fator mais relevante destes contratos, pois é capaz de determinar toda a estrutura de incentivos que condicionará e direcionará o comportamento dos atores por toda a vida dos contratos.

Outra dimensão que torna os projetos bem diferentes é a fonte de receita da empresa privada. Em alguns contratos, a empresa privada recebe, quase que exclusivamente, pagamentos do governo. Estes pagamentos podem ser regulares ou não e começar durante a execução das obras ou, como é mais comum, somente após a disponibilização dos serviços.

Em outros casos, a empresa gera receita por meio da cobrança de tarifas (como o pedágio de uma rodovia, ou outro caso em que o objeto envolve um serviço público) ou por meio de geração de receita acessória derivada da exploração comercial do ativo (como a exploração de propaganda em um prédio público).

A regra geral é que as PPPs no Brasil somente podem ter esta classificação legal caso haja alguma contraprestação pública¹. Esta combinação de contraprestação e geração de receita que é utilizada pela empresa privada para reaver os investimentos iniciais, arcar com os custos operacionais, pagar os impostos e obter um retorno ao investimento.

1. Uma possível exceção a esta regra é o estabelecimento de um pagamento governamental ou contraprestação negativa, significando um pagamento do setor privado ao governo. Esta hipótese, entretanto, caso venha a se consolidar, representará uma ínfima minoria dos contratos. Por outro lado, o contrato de PPP também precisa prever as possibilidades em que o baixo desempenho operacional não aciona o encerramento do contrato.

◆ Box 2: PPPs na Legislação Brasileira

A Lei Nacional n.º 11.079/04 instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública no Brasil. O texto refere-se a duas modalidades de PPP, chamadas de Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa.

Na Concessão Patrocinada, o objeto é um serviço público no sentido da Lei Nacional n.º 8.987/95, quando houver uma contraprestação pública adicional à tarifa cobrada do usuário. Na Concessão Administrativa, o objeto é a prestação de serviços em que o governo seja consumidor direto ou indireto dos serviços. Neste último caso, é possível haver uma receita privada adicional ao pagamento direto do governo que é chamada de receita acessória.

Na prática, a diferença entre essas modalidades não é muito grande, já que é muito comum que a empresa privada consiga auferir receitas originadas do governo (contraprestações) e também de outras fontes (tarifas ou outro tipo de exploração comercial dos ativos), sejam eles formalmente denominados de Concessão Administrativa ou Patrocinada.

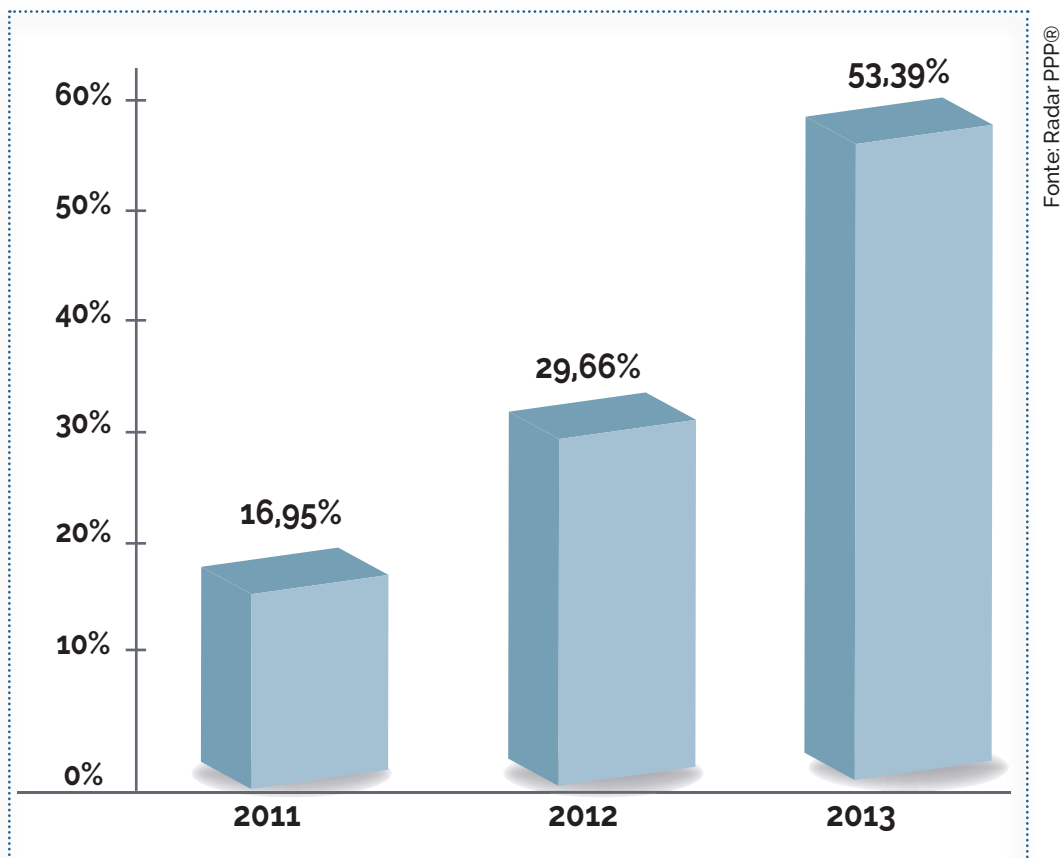
Uma decisão importante durante o planejamento dos contratos é identificar quanto dos custos do projeto serão pagos pelo governo e quanto serão pagos por usuários (no caso de concessões patrocinadas) ou pela exploração comercial do ativo (concessões administrativas).

Ambas as modalidades de contrato têm em comum o fato de representarem contratos de longo prazo, acomodarem um conjunto integrado de atividades (construção, operação e manutenção), permitirem alocação objetiva de risco e incorporarem compromissos fiscais de longo prazo de governos.

Tem havido um enorme interesse dos governos no Brasil pelo mecanismo de PPPs. Este interesse está refletido no volume de iniciativas em desenvolvimento e sua evolução recente.

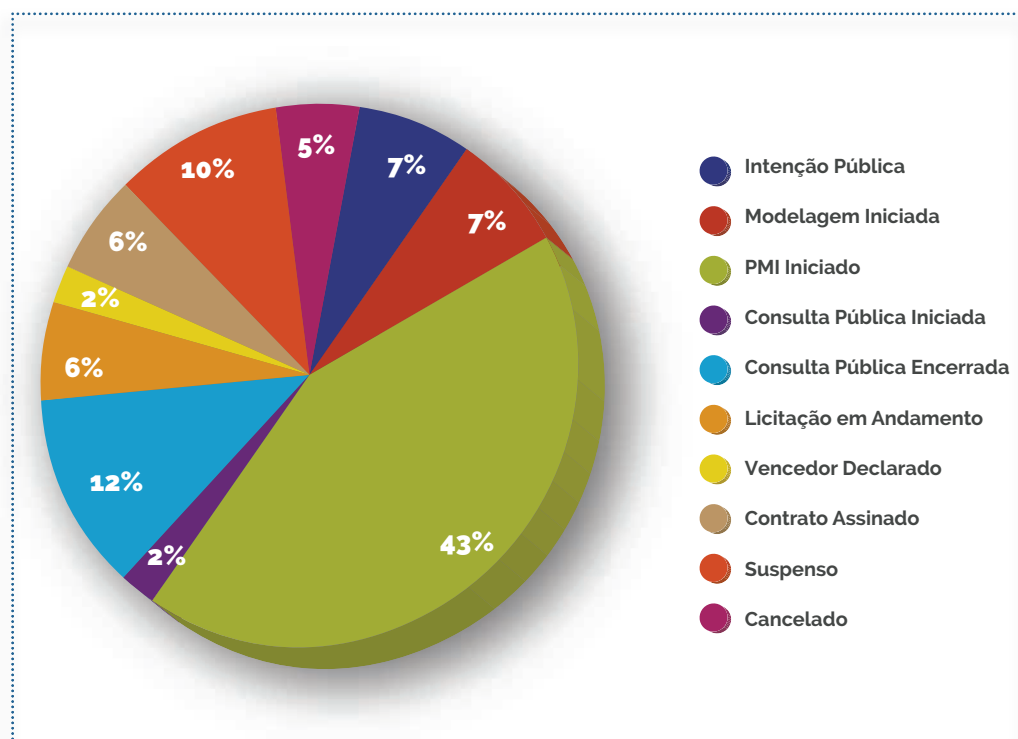
Segundo dados do Radar PPP, que consolidou um compreensivo Banco de Dados sobre projetos no Brasil, o número de PPPs em desenvolvimento é crescente. Dos mais de duzentos projetos, em diferentes níveis de amadurecimento, que constam da base de dados, mais de 50% foram iniciados em 2013, em oposição a menos de 17% em 2011.

◆ **Figura 1: Percentual de Projetos da Base de Dados do Radar PPP Iniciados por Ano**



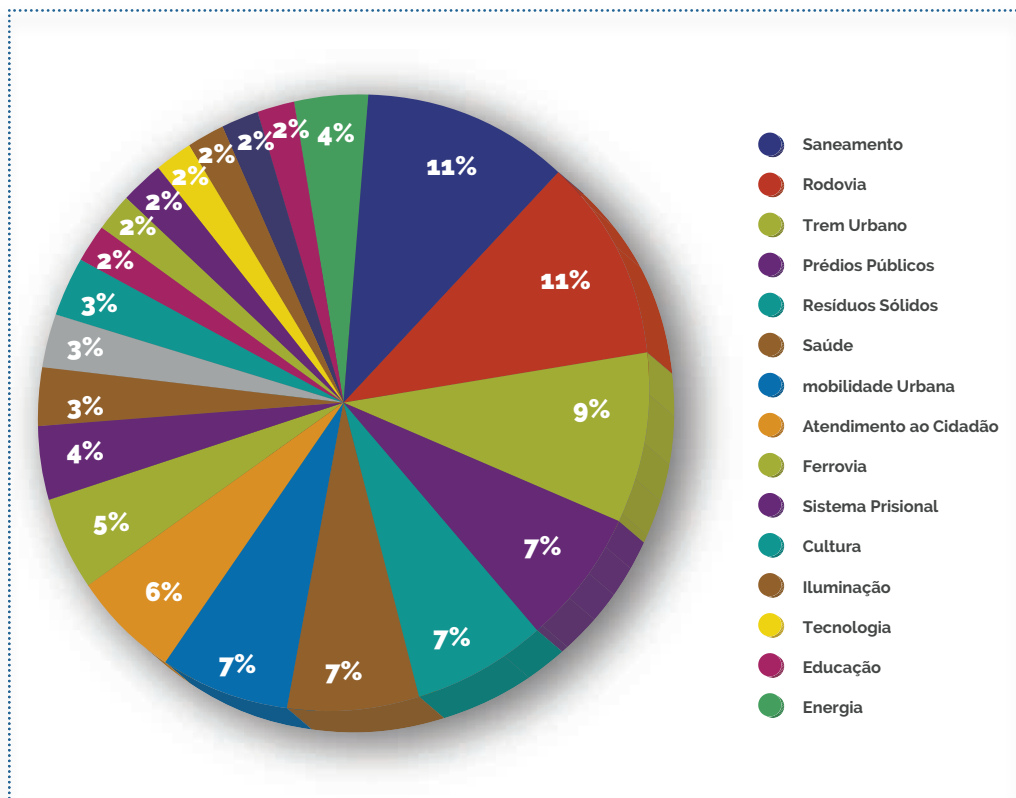
Além disso, quando observamos o estágio de desenvolvimento dos projetos que constam da base dados, em agosto de 2014, menos de 6% havia atingido a assinatura do contrato. Ou seja, um volume imenso de iniciativas está em desenvolvimento no país, o que pode levar a aumentar mais de 15 vezes o número de contratos já assinados nos últimos anos.

◆ **Figura 2: Percentual de Projetos da Base de Dados do Radar PPP por Estágio de Amadurecimento**



Estas iniciativas têm se multiplicado em setores muito diversos de infraestrutura. A base de dados do Radar PPP indica uma distribuição bastante difusa das iniciativas de PPP:

◆ **Figura 3: Percentual de Projetos da Base de Dados do Radar PPP por Setor**



Há, portanto, um uso crescente do mecanismo de PPPs no Brasil e isso tem gerado uma ampla carteira de novas iniciativas distribuídas em um grande número de setores distintos. Neste cenário, aprimorar a capacidade dos governos, identificando e reproduzindo boas práticas, é essencial para que o instrumento possa cumprir seu papel na superação dos desafios enfrentados pelos setores infraestrutura no país.

2. Desafio da Infraestrutura

Não haverá futuro próspero para o Brasil a menos que o país consiga superar a imensa carência de infraestrutura.

No Brasil, assim como em quase todos os mercados emergentes, ampliar a quantidade e a qualidade da infraestrutura existente é um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento. Isto é verdade tanto no que se refere à infraestrutura econômica e logística, como estradas, aeroportos e portos, quanto à infraestrutura social, como escolas e hospitais.

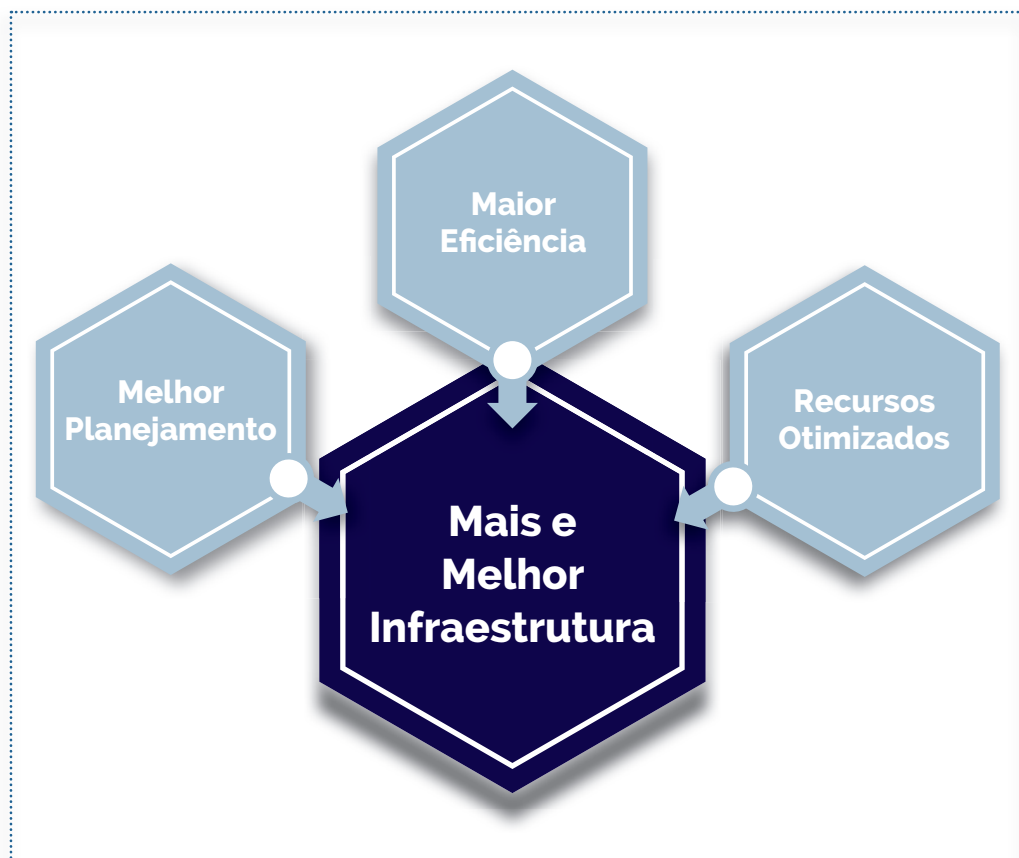
Possuímos infraestrutura insuficiente para níveis de operação e manutenção ideais. Adicionalmente, a qualidade do gasto público realizado via modelos de contratos tradicionais, que são estruturados para reagir às demandas de curto prazo, deixam de estabelecer estratégias para o desenvolvimento da infraestrutura nacional.

Os serviços derivados dos equipamentos de infraestrutura são, recorrentemente, de baixa qualidade, subdimensionados para a demanda, têm pouca confiabilidade (quando não são inutilizáveis), e custam muito caro. Estas questões podem influenciar na redução dos níveis possíveis de crescimento econômico e geram efeitos perversos para os níveis de desenvolvimento social do país..

Enfrentar e superar este gap de infraestrutura será, portanto, um dos maiores desafios dos governos nas próximas décadas. Trata-se, na verdade, de vários desafios. Em primeiro lugar, há o desafio de planejar adequadamente tanto no nível de projetos, como de programas, articulando os recursos disponíveis, selecionando os projetos adequados e proporcionando a otimização do efeito social e econômico dos ativos. Outro desafio é aumentar a eficiência operacional na implantação e manutenção dos equipamentos. Por último, é preciso mobilizar recursos de modo a pagar pelas vultosas somas que tipicamente estão associadas aos projetos de infraestrutura.²

2. World Bank Institute; PPIAF. 2012. Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 1.0. World Bank, Washington, DC. © World Bank. PPIF, WBI. PPP Guide.

◆ **Figura 4: Porque fazer PPPs**



PPPS PODEM AJUDAR A MELHORAR O PLANEJAMENTO DE PROJETOS

Planejar bem projetos de infraestrutura faz a diferença. Entretanto, não é incomum que os governos disponham de recursos inadequados para este planejamento. Sobrepreços na obra, dimensionamento inadequado da demanda, atrasos nos prazos e impactos insuficientes são alguns dos efeitos que podem ser associados à falta de recursos e tempo dedicados ao planejamento dos projetos.

PPPs, nas condições adequadas, podem garantir que mais e melhores recursos sejam aplicados na fase de planejamento. Tipicamente, projetos de PPP demandam cuidadosos e complexos estudos e avaliações, diferentemente de projetos públicos tradicionais, como condição para implementação. Isto ocorre porque o setor privado tende a ser muito cauteloso ao tomar decisões de investimento.

Assim, projetos somente são implementados se avaliações cuidadosas gerarem projeções críveis sobre custos e receitas, incluindo estimativas de demanda, avaliações de riscos e mapeamento de impactos ambientais.

Outro aspecto relevante é que as obrigações de longo prazo assumidas pelo governo geram uma grande atenção aos estudos e avaliações preliminares, que passam por análises dos órgãos de controle, imprensa e sociedade em geral de forma tipicamente muito mais intensa do que é o caso com projetos executados por intermédio de modalidades tradicionais de contratação do setor público.

Isto demanda que o planejamento seja tecnicamente justificável e politicamente defensável³.

Neste contexto, a decisão de realizar um projeto via PPP implica, quase sempre, a mobilização de mais recursos para o planejamento de projetos do que ocorreria com a execução tradicional, o que contribui imensamente para a qualidade dos serviços derivados de infraestrutura.

PPPS PODEM AUMENTAR A EFICIÊNCIA NA OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA

O ambiente institucional no qual governos implementam e mantêm infraestrutura cria grandes obstáculos para a eficiência. Rigidez das normas, hierarquia e centralização decisória, associadas à dificuldade de submeter os diversos órgãos envolvidos no ciclo de projetos a incentivos, tendem a criar um ambiente em que resultados ótimos de custo/benefício não são atingidos.

PPPs alteram a lógica de operação do governo, introduzindo controles de resultado em substituição aos clássicos controles de processos aos quais os órgãos públicos estão submetidos. Em outras palavras, as empresas privadas em esquemas de PPPs operam em um ambiente muito mais flexível do que o governo, o que, desde que os contratos incorporem controles de resultado adequados, pode aumentar significativamente a eficiência de construção e operação de infraestrutura.

Outro aspecto das PPPs que pode contribuir muito para o aumento da eficiência é a integração de quase toda a cadeia de fornecedores em um único

contrato com o governo. A Concessionária geralmente passa a ser responsável por todas as contratações necessárias à prestação de serviço o que reduz imensamente os custos governamentais relacionados a licitações, gestão de inúmeros contratos e todas as atividades administrativas associadas.

3. Farquharson, Edward; Torres de Mastle, Clemencia; Yescombe, E.R.; Encinas, Javier. 2011. How to Engage with the Private Sector in Public- Private Partnerships in Emerging Markets. World Bank. © World Bank

◆ Box 3: Conceito de *Value for Money* (VfM)

A avaliação quantitativa da capacidade de projetos de PPP de produzirem ganhos de eficiência em comparação com a implementação tradicional de infraestrutura é comumente chamada de análise de *Value for Money* (VfM). Esta expressão inglesa que significa "valor por dinheiro" é, portanto, um teste ao qual os projetos de PPP deveriam ser submetidos uma ou várias vezes durante o desenvolvimento do projeto. Caso o projeto de PPP apresente um melhor "Valor por Dinheiro" do que seu concorrente público, ele pode seguir em frente e ser licitado via PPP.

A mensuração deste "Valor por Dinheiro" tipicamente envolve o levantamento de dois fluxos de caixa:

- O fluxo de desembolsos previstos para o governo no contrato de PPP, incluindo todos os custos adicionais que surgem com o projeto, como custos regulatórios, contratação de consultorias e auditorias, etc.
- O fluxo de desembolsos previstos para o governo se fosse implementar um projeto nas mesmas condições diretamente, incluindo uma valoração econômica dos riscos que o governo suportaria com esta estratégia de implementação, mas que ele deixará de suportar com a PPP. Normalmente este segundo fluxo de caixa é chamado de Comparador do Setor Público (ou PSC, da sigla em inglês).

Os Valores Presentes Líquidos destes dois fluxos de caixa são comparados e se a opção pela PPP gerar um custo menor, diz-se que a alternativa apresentou um melhor "*Value for Money*", e o projeto passa no teste.

Um dos problemas desta análise é que ela depende de dados muito detalhados que geralmente somente estão disponíveis em fases muito avançadas da preparação. Assim, a equipe do projeto tem fortes incentivos para que as avaliações de VFM deem resultados positivos ou sejam impregnadas de certo otimismo sobre os riscos do projeto, afinal os estudos de preparação já consumiram um alto volume de tempo e recursos. Outro problema é que o cálculo do Valor Presente Líquido exige a definição de uma Taxa de Desconto, cujo cálculo é impreciso e difícil de construir.

Evoluções recentes na utilização da ferramenta de análise de VFM sugerem a utilização cada vez maior de aspectos qualitativos na comparação dos projetos, bem como na realização de diversas análises comparativas que vão aumentando em precisão na medida em que mais dados estão disponíveis. Outra evolução deste método de comparação é realizar avaliações após a assinatura do contrato (quando é possível fazer previsões mais precisas), gerando aprendizado para futuros contratos.

Apesar de não haver, no Brasil, exigência legal ou formal para a realização de estudos de VFM (veja as exigências formais para a publicação do Edital no item 11 abaixo), alguns governos vêm realizando estudos a partir desta metodologia. Um dos desafios da experiência brasileira com o tema é que os poderes públicos não estabelecem e divulgam previamente seu entendimento sobre o método do "Valor por Dinheiro" criando divergências em relação a práticas e conceitos.

Esta eficiência pode traduzir-se em custos mais baratos, serviços melhores, redução nos sobrepreços e atrasos, ou ainda, uma estrutura de custos otimizada ao longo da vida do ativo que gere um melhor Valor Presente Líquido para o governo. Seja qual for o critério, diversos estudos e comparações, dentro e fora do Brasil, vêm sugerindo que PPPs podem ajudar muito na obtenção de melhores resultados de custos e benefícios, quando comparadas com infraestrutura implementada pelos governos via modelos de contratos tradicionais, sem contar a capacidade do mecanismo de atingir os objetivos mais amplos de eficácia e efetividade de políticas públicas que dependem de equipamentos de infraestrutura

◆ Box 4: Vantagens das PPPs sob a Ótica da Experiência Britânica

O Reino Unido desenvolveu uma experiência muito bem sucedida com PPPs ao longo das últimas décadas e tornou-se um dos mais evidentes benchmarkings mundiais.

O Anexo 1: Lições da Governança do Programa de PPP/PFI do Reino Unido apresenta um resumo estruturado de alguns aprendizados da experiência britânica. Um dos pontos importantes é o reconhecimento de que PPPs devem ser avaliadas e julgadas de um ponto de vista mais amplo do que somente uma análise focada em aspectos quantitativos de custos e benefícios financeiros para os governos. PPPs têm implicações abrangentes para a economia e para o alcance de objetivos de políticas públicas que devem ser incluídos na balança quando decisões sobre a implementação ou não de uma PPP forem tomadas. No curto prazo, a depender o caso, PPP pode ser a única alternativa de oferecimento de um novo serviço ou para o aprimoramento da prestação de serviço público existente. Uma vez assinado o contrato, esta amplitude de objetivos também deve ser levada em conta já que o desafio passa a ser planejar e gerir contratos que alcancem um conjunto complexo de objetivos políticos.

Para que estes benefícios possam ser apropriados pelo governo, parece muito importante que:

- Os contratos prevejam mecanismos efetivos que obriguem o alcance de resultados desafiadores pelo setor privado, além de mecanismos que permitam ao poder público supervisionar e cobrar estes resultados.
- Que ocorra uma licitação competitiva de forma que o licitante que for mais eficiente para avaliar os riscos e custos do ciclo de vida do projeto seja escolhido

PPPs PODEM AJUDAR A CANALIZAR RECURSOS PARA A INFRAESTRUTURA

Projetos de infraestrutura desenvolvidos por meio de PPP são financiados pelo setor privado, mas são invariavelmente pagos pelo setor público e, em alguns casos, também pelos usuários. Estes pagamentos são feitos, na maioria das vezes, ao longo do prazo dos contratos. Assim, PPPs representam uma estratégia de financiamento do setor público (comparável, por exemplo, a como um empréstimo bancário) e não devem ser encaradas como uma forma alternativa de pagamento pela infraestrutura.

Como forma de financiamento, as PPPs devem ser comparadas com as demais alternativas de obtenção de recursos por parte do setor público, como financiamento bancário e emissão de títulos.

Esta comparação, em diversas condições, indica que o financiamento via PPP pode apresentar vantagens significativas que contribuem para canalizar recursos de forma mais eficaz para a infraestrutura.

O primeiro ponto que merece atenção é que as PPPs facilitam a cobrança do usuário de tarifas ou mesmo a exploração de receitas acessórias. Assim, ao menos uma parcela dos custos de implantação e operação pode ser capturada de fora do orçamento, o que libera espaço fiscal para acomodar mais projetos de infraestrutura. Naturalmente, é possível realizar cobranças de usuários ou explorar receitas comerciais em projetos executados pelo governo. Os exemplos são abundantes. Ocorre que, tradicionalmente, a cobrança de usuários é um tema politicamente sensível e a obtenção de receitas comerciais é uma atividade mal executada por governos, na medida em que tal atividade não é sua atividade principal.

Outro ponto que facilita a canalização de recursos para PPPs é que estes projetos consideram o investimento inicial, custos de manutenção e reinvestimentos em um mesmo fluxo de caixa. Assim, a decisão de lançar ou financiar o projeto já direciona recursos para toda a vida útil do ativo.

Portanto, seja porque as PPPs capturam recursos de fora do orçamento fiscal, seja porque elas permitem o comprometimento de recursos por toda a vida do ativo, elas tendem a gerar efeitos positivos na capacidade de investimento em infraestrutura dos governos.

◆ Box 5: Riscos Fiscais e Sustentabilidade

Ao evitar as despesas do orçamento de curto prazo para a construção de infraestrutura, as PPPs criam obrigações futuras para os governos muito semelhantes a outras formas de financiamento.

Além disso, é comum que os contratos atribuam aos governos obrigações contingentes ou condicionadas (como um pagamento adicional que só ocorre se a demanda cair consideravelmente ou se os custos de construção ultrapassarem um determinado limite)

Assim, este tipo de contrato expõe os orçamentos fiscais futuros a responsabilidades explícitas e implícitas (contingentes) que podem ser muito perigosas para a saúde financeira dos governos no longo prazo.

A falta de cuidado com a sustentabilidade e “*affordability*” de programas de PPP levaram os orçamentos de alguns países, como Portugal e Espanha, a ficarem muito pressionados pelo compromisso de pagamento com PPPs.

A maneira mais efetiva de garantir a sustentabilidade fiscal de programas de infraestrutura baseados no uso de PPPs é:

- Utilizar uma metodologia de contabilização dos contratos que registre os ativos no balanço do governo, sempre que as características de alocação de risco assim indicarem. No caso brasileiro, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) regulamentou as condições que ordenariam a inclusão dos ativos, e seus passivos correspondentes, no balanço governamental na Portaria n.º 614/2006. Assim, o volume de investimentos possíveis por meio de PPP estaria limitado pelo espaço de endividamento de cada governo, como determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Garantir uma quantificação dos riscos associados a passivos contingentes assumidos nos contratos de PPP. O Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias parece o local ideal para esta apresentação;
- Comunicar de forma clara, transparente e irrestrita os compromissos assumidos pelo governo evidenciando as premissas assumidas para os cálculos e projeções.

As PPPs podem cumprir um papel muito importante para ajudar a solucionar problemas que contribuem para o quadro de infraestrutura no Brasil, mas muito cuidado deve ser tomado para se evitar que o modelo crie problemas para a gestão de políticas públicas no país.

NOVOS PROBLEMAS INTRODUZIDOS PELAS PPPS.

PPPs introduzem novos problemas para os governos. Em primeiro lugar, contratos complexos e integrados, que conferem um alto grau de autonomia para os operadores privados, diluem as linhas tradicionais de *accountability* e transparência. Informações sobre os gastos públicos, padrões de desempenho e decisões operacionais ficam fora do regime governamental, param de ser publicadas no diário oficial e deixam de ser submetidas aos métodos tradicionais de controle. O acesso

a essas informações, tanto pelos órgãos de controle quanto pela sociedade, fica menos natural.

Outro problema introduzido pelas PPPs é a perda de flexibilidade do governo. Alterar contratos de PPP é muito mais difícil do que alterar parâmetros de implementação de políticas públicas tradicionais. Em outras palavras PPPs introduzem atores com “poder de veto” dentro dos sistemas governamentais o que reduz a possibilidade ou amplitude da decisões governamentais no futuro. É verdade que contratos podem ser renegociados e que juridicamente, o governo pode até alterá-los unilateralmente. Ocorre que, na prática, o setor privado controla os ativos e tem mais informação do que o governo. Portanto, alterar os contratos de forma minimamente satisfatória pode ser bem difícil.

Perda de transparência e flexibilidade são dois problemas com sérias consequências para governos no longo prazo, arriscando botar a perder todas as vantagens que as PPPs produzem na implantação de infraestrutura. Por isso, muito cuidado deve ser tomado para que estes problemas sejam neutralizados.

O primeiro destes cuidados é que programas de PPP devem ser extraordinariamente transparentes. Além disso, contratos devem se preocupar com criar fluxos de informação adequado e mecanismos de governança que garantam que estas informações sejam levadas as pessoas certas na hora certa.

O segundo cuidado diz respeito a necessidade de tornar os contratos mais flexíveis. O setor privado fica responsável pela implementação de infraestrutura, mas o governo deve permanecer no leme, decidindo os objetivos e os parâmetros das políticas públicas. Diversos esforços bem sucedidos já foram realizados nesta direção, garantindo ao governo uma grande liberdade de alterar os padrões do contrato por meio de mecanismos internos, sem quebrar os acordos.

Garantir transparência e flexibilidade é possível, mas exige uma preocupação deliberada das equipes e órgãos envolvidos com os projetos. Quanto mais bem sucedido for este esforço menor será o risco de projetos de PPP fracassarem no futuro e maior será sua capacidade de contribuir efetivamente para as políticas e infraestrutura.

A entrega efetiva de projetos de PPP também exige que governos promovam o ambiente institucional adequado, selecionem e priorizem boas iniciativas, organizem-se para planejar e modelar os projetos e desenvolver os estudos na fase de planejamento e, por fim, gerenciem corretamente os contratos assinados.

Todos estes itens serão discutidos a seguir:

◆ Box 6: Destaques do Módulo A

Durante o Módulo A, foi apresentado o conceito de PPPs enquanto contratos de longo prazo para a implantação e operação de infraestrutura que contam com um arranjo de alocação de riscos entre o setor público e privado e que, de alguma forma, contam com uma contraprestação pública que representa toda ou parte da receita do ente privado.

As PPPs podem contribuir com a solução para problemas crônicos da infraestrutura, tais como:

- A qualidade do planejamento de projetos;
- A eficiência operacional durante a implementação e a gestão;
- A canalização eficaz de recursos para infraestrutura.

Para que esta contribuição seja efetiva é preciso que governos preocupem-se em preservar altos níveis de transparência nos contratos e garantir mecanismos de flexibilidade no longo prazo.

MÓDULO B. Os Primeiros Passos

Para que as PPPs cumpram a promessa de ajudar a solucionar uma boa parte dos problemas que limitam a expansão e a qualidade de serviços de infraestrutura, toda a cadeia de empresas e governos que atuam no setor precisam pensar diferente. Em especial, é preciso que governos promovam capacidades e competências para identificar, preparar, licitar e gerir um novo tipo de contrato, que privilegia resultados, não processos, e que foca na qualidade dos serviços ao invés dos aspectos de engenharia das obras. O que a experiência nacional e internacional revela é que não se deve subestimar este desafio, pois ele é a chave para programas bem sucedidos de investimento por meio de PPPs.

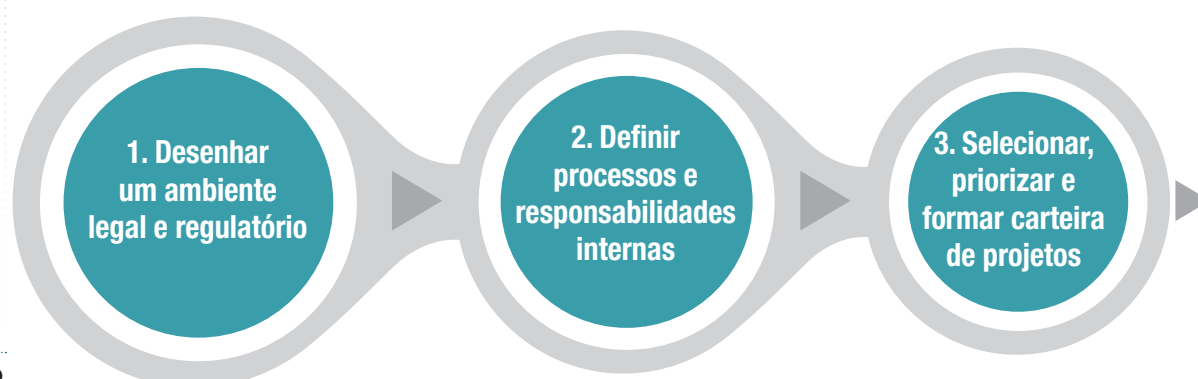
Em outras palavras, é preciso considerar que os processos, instituições, habilidades e expertises encontradas nos governos são, por vezes, insuficientes para operar esta modalidade de contratos e que a superação desta insuficiência tem se demonstrado essencial para o sucesso de projetos e programas.

Isto não é afirmar que projetos e programas não tenham sido desenvolvidos em governos com pouca capacidade institucional. Entretanto, quanto mais governos forem capazes de promover competências internas, mais eficiente será o desenvolvimento dos projetos, reduzindo seus custos totais e aumentando os possíveis benefícios para a sociedade.

A estruturação de capacidades internas envolve três importantes etapas:

- O desenho de um marco legal e regulatório apropriado;
- O estabelecimento e identificação dos órgãos envolvidos com as principais tarefas e sua interação;
- A definição dos critérios e procedimentos para a seleção dos projetos adequados e formação de uma carteira de projetos.

◆ **Figura 5: As Etapas Iniciais para a Estruturação de um Programa de PPP**





3. O Desenho de um Ambiente Legal e Regulatório

Contratos de PPP no Brasil são submetidos a um complexo sistema de leis e regulamentos. A lei mais importante para as PPPs é a Lei Nacional n.º 11.079, de 2004. Ela cria a figura das Concessões Administrativas e das Concessões Patrocinadas (ver Box 2: PPPs na Legislação Brasileira), estabelece algumas características dos contratos, determina aspectos das licitações e cumpre outras funções relevantes para o ambiente regulatório dos contratos de PPP no Brasil.

Vale destacar alguns pontos da Lei n.º 11.079/04:

- A enumeração dos princípios que devem direcionar os projetos de PPP, comunicando os objetivos do Estado com o uso de PPPs (art. 4o);
- A menção a pagamentos condicionados a desempenho, introduzindo a lógica de controle por resultados ao invés de processos (art. 5o, VII);
- A previsão de arbitragem como mecanismo de solução de conflitos, qualificando as instâncias de jurisdição (art. 11, III); e
- A possibilidade de o Estado prestar garantias, reduzindo os riscos privados de não pagamento pelo governo (art. 8o).

Existem diversas outras leis nacionais cujos conteúdos interferem diretamente em aspectos relevantes para as licitações e contratos de PPP, incluindo a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Contratos Administrativos e Licitações), a Lei n.º 8.987/04 (Lei de Concessão de Serviços Públicos) e a Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O sistema de normas legais e regulamentares, incluindo documentos internos, orientações e manuais, podem cumprir uma função muito importante em programas de PPP. Em especial, o sistema regulatório pode:

- Autorizar que governos firmem contratos de longo prazo para infraestrutura com as características de PPP;
- Criar as regras e limites de atuação fiscal e orçamentária dos governos, impondo condições para o uso de PPPs;
- Estabelecer o papel das PPPs na política pública de infraestrutura indicando os objetivos do programa de PPPs, bem como seu escopo;
- Indicar os princípios que orientarão o governo durante o ciclo de projetos;
- Definir os padrões de transparência durante a preparação e gestão de contratos; e
- Esclarecer quem aprova o quê e quando, durante o processo de seleção, preparação e licitação.

Quase todos os Estados brasileiros e um bom número de Municípios tem leis específicas de PPP, normalmente reproduzindo uma parte significativa da Lei n.º 11.079/04. Os entes subnacionais, entretanto, não dependem de regulamentação própria para atender aos dois primeiros itens mencionados acima. Contudo, estas regulamentações podem ser um ótimo veículo para que os gestores estaduais e municipais possam implementar as demais funções do ambiente regulatório.

DEFININDO A POLÍTICA PÚBLICA DE PPP

Em primeiro lugar, Municípios e Estados podem estabelecer, por meio de legislações ou regulamentações próprias, a política pública de PPPs, seus objetivos e escopo. Isto é muito importante para o sucesso de programas já que uma visão clara do que se pretende com projetos de PPP ajuda tanto o setor privado quanto os órgãos do setor público a entenderem melhor os desdobramentos de um programa de investimentos privados e a preverem os passos seguintes. Além disso, ao estabelecer os objetivos e o escopo do programa em um documento formal, os governos emitem uma comunicação forte de suas intenções ao setor privado, contribuindo para um ambiente de mais credibilidade.

De fato, governos podem desenvolver programas de PPP por diferentes razões, tais como canalizar melhor os recursos disponíveis para infraestrutura, melhorar a transparência de resultados dos serviços ou aumentar a eficiência de contratação. Há outros objetivos mais amplos, como fomentar o setor privado ou desenvolver um mercado de financiamento privado para exportar os serviços. Para quaisquer que sejam os objetivos, a sua definição clara e a inclusão em um documento formal, como um decreto, manual ou outro meio legítimo, ajudam a alinhar as expectativas e contribuem para convergir a energia de todos os atores envolvidos.

◆ Box 7: Definindo Objetivos

O Estado do Tocantins, por meio da Lei Estadual n.º 2.231/09, publicou seu marco regulatório de PPPs dentro do qual estabeleceu os objetivos do programa (ou condições para desenvolver projetos). Dentre os objetivos estabelecidos no art. 3º, estão:

I - o efetivo interesse público, considerando a natureza, a relevância e o valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II - a vantagem econômica e operacional da proposta para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta; e

III - estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados.

Além dos objetivos do programa de PPP, leis e decretos deveriam estabelecer, ao menos, as linhas gerais do escopo pretendido de seus programas. Isto porque o estabelecimento do tipo de contratos e projetos que serão identificados e desenvolvidos contribui para concentrar os esforços de órgãos de governo em iniciativas que contribuem para o alcance dos objetivos pretendidos. Registrar e comunicar este escopo em documentos e normas formais também ajuda a comunicar o comprometimento do governo com estes projetos. É possível que a regulamentação indique algumas dimensões dos projetos como:

- os tipos de contratos pretendidos e algumas das características dos projetos;
- os setores prioritários; e
- o tamanho e alcance dos projetos.

◆ Box 8: Identificando Setores Prioritários

Um exemplo de esforço de indicação dos setores a serem objeto de PPP é o caso do Estado do Piauí. Por meio do art. 3º, da Lei n.º 5.494/05, o Estado estabeleceu os setores prioritários para desenvolver esforços de preparação de projetos de PPP:

Art 3º.(...)

Parágrafo Único - As atividades descritas nos incisos do caput deste artigo, preferencialmente, estarão voltadas para as seguintes áreas: -

- I - educação, saúde e assistência social;
- II - transportes públicos, notadamente rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias, terminais de transportes intermodais e centros logísticos;
- III - saneamento;
- IV - segurança, defesa, justiça e sistema prisional, quanto ao exercício das atribuições passíveis de delegação;
- V - ciência, pesquisa e tecnologia, inclusive tecnologia da informação;
- VI - agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização;
- VII - outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

Naturalmente, na medida em que o programa evoluir, este escopo pode (e deve) ser alterado, mas criar um foco, em estágios iniciais, pode contribuir para que não se desperdice esforços.

É possível observar na experiência brasileira diversos projetos que chegaram à fase de consulta pública ou licitação, mas que não geram contratos assinados, quer seja porque os projetos foram arquivados, explícita ou implicitamente, quer seja porque a licitação foi revogada ou suspensa. Se a etapa de priorização for bem feita, os recursos disponíveis para desenvolver os estudos de viabilidade dos projetos priorizados serão gastos de modo eficiente e poderão, de fato, gerar projetos de PPP que se transformam em bons contratos.

ESTABELECENDO OS PRINCÍPIOS

Quais são os parâmetros gerais que devem ser obedecidos por cada projeto? Quais devem ser os fatores considerados durante as decisões na fase de preparação e implementação de projetos? Como deve ser trilhado o caminho para o alcance dos objetivos?

Estas e outras perguntas podem encontrar repostas em um rol de princípios fundamentais para programas de PPP.

◆ Box 9: Comunicando os Princípios

A cidade de Manaus, por meio da Lei Municipal n.º 977/06, estabeleceu uma lista de princípios que devem direcionar a atuação municipal na implementação do programa de PPPs. Alguns deles estão reproduzidos abaixo:

- transparência dos atos, contratos, processos e procedimentos realizados;
- respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços públicos e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- participação popular;
- apropriação recíproca dos ganhos de produtividade fruto da gestão privada e delegada das atividades de interesse mútuo;
- responsabilidade na gestão do orçamento público; e
- respeito ao meio ambiente.

Princípios permitem que decisões mais coerentes sejam tomadas ao longo do tempo. Um forte e incisivo conjunto de princípios também permite que o setor privado compreenda a racionalidade de atuação do setor público e possa contribuir, por meio dos mecanismos institucionais disponíveis, com a atuação do governo.

INSTITUINDO OS PADRÕES DE TRANSPARÊNCIA

Promover a publicidade dos contratos e documentação associada a projetos de PPP são indispensáveis para o sucesso no médio e longo prazo de programas de atração de investimentos privados para infraestrutura.

Em primeiro lugar, porque a transparência gera um ambiente mais competitivo para as licitações já que as empresas têm mais informações sobre as fases de preparação dos projetos e os estudos associados. Com mais competitividade os preços passam a refletir melhor os riscos associados a cada projeto.

Outro benefício da transparência é um respeito maior às regras e aos contratos assinados, tanto pelas empresas quanto pelo governo. Quando as decisões e informações são submetidas ao escrutínio público, elas tendem a ser mais coerentes com os termos dos contratos e acordos já assinados. Assim, a transparência é um requisito fundamental para que seja possível desenvolver bons projetos, contratos bem desenhados, licitações competitivas e, conseqüentemente, dificultar comportamentos oportunistas, do poder público ou da iniciativa privada, na fase de licitação ou de gestão do contrato.

É verdade que no sistema jurídico brasileiro, sob o efeito normativo do princípio da publicidade, os contratos e documentos dos projetos já são públicos. Ocorre que a publicação reativa e sob demanda tem efeitos muito limitados. Garantir que informação de qualidade e adequada para cada público, esteja disponível em todas as fases do ciclo de projetos contribui muito para o sucesso de projetos e programas.

◆ Box 10: Programas de PPP e Estratégias de Comunicação

Um tema relacionado a transparência e que não pode ser subestimado por governos é a necessidade de uma estratégia de comunicação ativa para comunicar e legitimar projetos e programas de PPP. Não raro, projetos de PPP são muito grandes, atraindo a atenção da imprensa, e muito complexos, criando a possibilidade de erros na compreensão. Esta combinação cria riscos políticos enormes para o desenvolvimento de programas e projetos. Além disso, projetos de PPP com frequência geram perdedores, ou aqueles cujos interesses não são atendidos. Por tudo isso, é importante que seja estabelecida uma estratégia e prática de comunicação permanente sobre o programa de PPP. Workshops com jornalistas especializados para discutir apresentar conceitos, releases de imprensa de atualização do status dos projetos e um website bem estruturado com linguagem apropriada a um público jornalístico estão entre as ações que podem contribuir para uma comunicação eficaz de programas de PPP. Em qualquer caso, o envolvimento dos departamentos de comunicação social do setor público com o dia a dia dos programas de PPP pode contribuir para fortalecê-los perante formadores de opinião, iniciativa privada e a sociedade como um todo.

Neste sentido as leis e suas regulamentações deveriam estabelecer, com clareza, ao menos:

- Como e com que frequência os estudos de preparação devem ser publicados;
- Como e quando os contratos devem estar disponíveis;
- Que tipo de informação sobre os contratos deve ser organizada, resumida e disponibilizada;
- Com que frequência devem ser atualizados os dados sobre o desempenho dos contratos;
- De que forma os dados financeiros dos projetos e das despesas com PPPs serão abertos

◆ Box 11: Algumas Lições da Experiência Internacional com Transparência

Há diversos estudos sobre os padrões internacionais de transparência que sugerem que, quanto maior for o volume e a organização das informações disponibilizadas por governos, melhor é a capacidade dos governos em gerir adequadamente os programas de PPP. Países como o Peru e governos subnacionais na Austrália têm desenvolvido políticas específicas de transparência que envolvem a construção de resumos de projetos, a organização de relatórios de acompanhamento e a construção de hotspots específicos para programas de PPP. O aprendizado destas experiências sugere que é muito importante que o sistema de regras do programa adote uma postura de transparência quase irrestrita, o que envolve uma postura proativa de organizar, tratar e disponibilizar informações, ao menos sobre:

- os contratos e os acordos acessórios;
- os padrões de desempenho dos parceiros privados;
- os compromissos fiscais dos governos.

Transparência, ao lado de uma afirmação dos princípios e do detalhamento dos objetivos e escopo da política pública, aprimora o ambiente legal e regulamentar, contribuindo fortemente para que os projetos de PPP alcancem seus resultados.

Outro aspecto do ambiente institucional, que também parece ser de alta importância, é a organização dos órgãos dentro do governo, suas competências e interfaces durante a atuação no ciclo das PPPs. Este tema será tratado a seguir.

4. A Definição de Processos e Responsabilidades Internas

Talvez o aspecto mais crítico para que PPPs sejam implantadas com sucesso seja o desenho e institucionalização de processos internos aos governos para preparar, desenvolver e licitar projetos. Este desenho, que é tipicamente realizado em documentos legais e regulamentares, deve incluir também o detalhamento de quais órgãos são envolvidos em cada estágio e quais suas competências e atribuições.

DEFININDO O PROCESSO INTERNO

Governos precisam dar vários passos entre a seleção de projetos e a efetiva realização de investimentos privados em infraestrutura sob contratos de PPP. Para que estes passos possam fluir com maior eficiência, é recomendado que o sistema de regras dos governos descreva este caminho, identificando os desafios e propondo mecanismos para sua superação. De uma forma geral o processo de desenvolvimento de PPPs tem 4 macro etapas distintas

◆ Figura 6: O Processo de Desenvolvimento de uma PPP



Definir quais atividades devem ser conduzidas em cada uma destas macro etapas, quem são os responsáveis e como a interface entre elas ocorrerá é absolutamente fundamental para reduzir os níveis de atrito e aumentar a eficiência no desenvolvimento de projetos.

MACRO ETAPA: ESTRUTURAÇÃO E PREPARAÇÃO DE PROJETOS

O primeiro passo da Figura 6: O Processo de Desenvolvimento de uma PPP é a macro etapa de estruturação e preparação de projetos. Esta é a etapa mais densa em conteúdo de todo o processo. De fato, transformar uma ideia ou conceito politicamente desejável em um contrato de PPP consome muitos recursos. Em retrospectiva, na maioria das vezes, estes recursos são considerados bem gastos, pois economizam tempo e dinheiro. O Módulo C deste Guia apresentará algumas reflexões sobre como mobilizar e gerir estes recursos.

Durante esta macro etapa, devem ser elaborados estudos e avaliações que serão consolidados em documentos formais necessários à licitação (minutas de edi-

tal, contrato e anexos, documentos e estudos acessórios etc.). Estes estudos visam a permitir um planejamento detalhado da implementação da infraestrutura, bem como sua operação e manutenção ao longo do tempo, além de propor os sistemas de incentivo que orientarão as partes durante a vida do contrato.

O conteúdo exato destes estudos e avaliações, bem como dos documentos formais em que eles se transformam, depende bastante do tipo de projeto e do setor em que eles se encontram e da metodologia adotada pelas equipes. Entretanto, normalmente estes estudos envolvem, ao menos, as atividades e produtos apresentados na Figura 7: Atividades e Produtos da Etapa de Estruturação de Projetos.

◆ Figura 7: Atividades e Produtos da Etapa de Estruturação de Projetos

ATIVIDADE	PRODUTO
Estudos Econômico-Financeiros que projetam, por toda a duração do contrato, despesas, custos, investimentos, receitas acessórias, condições de financiamento e outras variáveis econômicas e financeiras.	• Planilha eletrônica que projeta a Demonstração de Resultados da PPP e o fluxo de caixa do projeto e que permite a análise de quais variáveis são mais ou menos importantes para a sustentabilidade financeira do negócio.
Mapeamento e identificação de riscos, ou eventos incertos que podem afetar a vida da PPP, ao longo do contrato.	• Tabela ou matriz que define quem deve suportar as consequências econômicas e financeiras de cada evento caso ele ocorra, e que determina a maneira como isso ocorrerá. Este documento tipicamente é transcrito, com uma linguagem jurídica, nas cláusulas do contrato ou em algum de seus anexos.
Estudos operacionais que investigam e identificam o objeto da política pública e descrevem quais produtos e resultados o setor privado será obrigado a produzir e atingir, bem como a forma com que o poder público medirá e acompanhará as atividades.	• Relatório que apresenta detalhadamente as obrigações das partes no contrato e define como o setor público medirá o desempenho privado e como esta mensuração está ligada aos sistemas de incentivo do contrato, que se transformará em um de seus anexos.
Estudos jurídicos que investigam o impacto das avaliações econômicas e financeiras no contrato e no edital, além de investigar aspectos regulatórios específicos do setor.	• Relatório apontando as fórmulas e metodologias de cálculo dos pagamentos pecuniários do governo que será introduzido nas cláusulas do contrato ou se transformará em um de seus anexos. • Minuta de Contrato • Edital de licitação e anexos formais • Pareceres jurídicos específicos de cada setor.

Todas estas atividades devem ser integradas e articuladas já que possuem uma grande interface. Assim, uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas equipes envolvidas é promover a integração entre disciplinas e conceitos de forma que o modelo de negócios possa cumprir os objetivos determinados para o projeto. O detalhamento dos estudos técnicos e algumas dificuldades relacionadas à sua integração serão apresentados no Módulo C.

De uma forma geral, o governo deve estabelecer um fluxo de atividades e processos que garanta que esta macro etapa:

- gere produtos suficientemente detalhados para permitir que decisões informadas possam ser tomadas ao longo do processo;
- garanta comunicação adequada durante a elaboração dos estudos para que os atores do governo permaneçam envolvidos com o projeto,
- garanta o alinhamento permanente entre as decisões tomadas em relação ao projeto e os aspectos técnicos das políticas públicas setoriais já em implantação pelos diferentes atores institucionais envolvidos;
- permita que a tecnologia específica para desenvolver os produtos possa ser, ao menos parcialmente, transferida para as equipes do setor público.
- promova uma integração efetiva entre as disciplinas técnicas durante a preparação dos projetos.

MACRO ETAPA: DIÁLOGO COM O MERCADO E ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS

Uma vez concluída a estruturação do projeto e elaborados os documentos, o modelo de negócio deve ser submetido ao mercado e à sociedade para avaliação. É comum que esta macro etapa inclua:

- a submissão do projeto à Consulta Pública, por pelo menos 30 dias (art. 10º, VI, Lei n.º 11.079/04);
- a realização de Audiência Pública;
- a promoção do projeto para potenciais investidores, por meio de apresentações ou reuniões públicas;
- reuniões de apresentação do projeto e captura de subsídios com outros atores afetados pelo projeto, incluindo, quando for o caso, órgãos de controle;

Enquanto as fases 1 e 2 são legalmente obrigatórias⁴, as fases 3 e 4 tratam-se de estratégias para aumentar a competitividade da licitação e reduzir os riscos do projeto.

As 4 fases desta macro etapa, quando conduzidas de forma adequada, produzem relatórios estruturados das sugestões originadas em cada fórum de debates. Estas sugestões devem então ser organizadas, priorizadas e submetidas à decisão das instâncias apropriadas, conforme for o caso.

◆ Box 12: 10 Dicas para um Diálogo Bem Sucedido com o Mercado⁵

1. Garanta que as reuniões com o setor privado sejam feitas de forma transparente para evitar a transmissão de informações privilegiadas. Uma boa ideia pode ser filmar as reuniões, documentando detalhadamente tudo que é dito ou discutido, além de usar um material base publicado na internet para que todas as empresas interessadas tenham acesso ao mesmo conteúdo. Além disso, os encontros podem ser convocados publicamente, por meio da internet e do diário oficial;

2. Prepare-se extensivamente para a interface com o setor privado já que a reunião pode ser decisiva para que um grupo econômico opte por se engajar no projeto, contribuindo para o nível de disputa pelo contrato. Uma boa ideia é preparar um resumo do projeto contendo aspectos relevantes como análises de viabilidade financeira, os requisitos de desempenho e os órgãos públicos envolvidos.. Este documento pode ser disponibilizado online antes das reuniões;

3. Considere que os contatos com o setor privado devem ser feitos quando os projetos ainda podem ser alterados. É preciso que os contatos genuinamente contribuam para o aprimoramento do projeto e não seja somente uma via de comunicação. Por isso, aproveite as interações para colher sugestões concretas. Pequenos aprimoramentos podem mitigar os riscos dos projetos, sem alterar a essência do modelo ou outros aspectos importantes para o governo;

4. Gaste tempo organizando o material das reuniões. Formulários bem feitos para direcionar as perguntas e apresentações com conteúdos específicos podem ser uma boa ideia. Perguntas genéricas que replicam jargões tendem a não ter o efeito desejado;

5. Seja transparente sobre a escolha das empresas convidadas aos debates. Os critérios (como tamanho, atuação prévia no setor, etc.) podem compor um documento disponibilizado na internet;

6. Considere a realização de reuniões individuais com empresas. Isto porque a maioria das empresas privadas não se sente confortável em discutir ou propor aspectos que revelem vantagens competitivas em reuniões com seus concorrentes. Uma forma de realizar estas reuniões com transparência pode ser convidar representantes do Tribunal de Contas ou Ministério Público. Da mesma forma quando as sugestões são capturadas por escrito, ou enviadas ao poder público, considere não publicar o autor das sugestões. Isto encoraja sinceridade nos apontamentos.

7. Monte uma equipe do lado do setor público para participar destes contatos. Esta equipe deve ter profundo conhecimento do projeto, transmitir confiança e ter autonomia para tomar decisões operacionais no diálogo com as empresas;

8. Não confunda as sugestões que aprimoram o projeto e aumentam a competitividade com os apontamentos que visam a afastar competidores;

9. Dialogue com empresas de segmentos distintos, pois elas podem ver o projeto sob óticas complementares. Ou seja, realize interações com diversos dos agentes da cadeia de fornecedores interessadas em PPPs como financiadores, construtoras, operadores e consultores;

10. Não dê falsas esperanças. Esta sondagem de mercado não criará nenhuma vantagem para empresas durante a licitação.

5. Inspirado em Farquharson, Edward; Torres de Mastle, Clemencia; Yescombe, E.R.; Encinas, Javier. 2011. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. World Bank. © World Bank

Após as decisões sobre quais sugestões ou apontamentos devem ou não ser incorporados, e do mapeamento detalhado de quais documentos devem ser alterados em função de cada sugestão aceita, a equipe de projeto deve iniciar as alterações e elaborar os documentos finais para a licitação. É também muito importante dar feedback estruturado para todos os atores envolvidos nesta macro etapa por meio de reuniões devolutivas ou comunicações de qualidade, que indiquem que as sugestões consideradas justifiquem a sua incorporação ou rejeição.

Esta macro etapa também consome um grande volume de recursos, incluindo equipe e tempo, em um momento do ciclo do projeto em que, muito comumente, estes recursos são escassos. Há tipicamente uma pressão de tempo, uma vez que a Consulta Pública é iniciada e os times de preparação do projeto podem ter sido desmobilizados. Entretanto, a experiência já acumulada no Brasil revela que quanto mais efetiva for esta etapa menores são as chances dos projetos fracassarem, seja em função de protestos por atores descontentes, seja pelo desalinhamento com órgãos de controle e da sociedade em geral, seja pela falta de atratividade para o setor privado. Todos estes riscos, por vezes, podem ser minimizados com uma sólida e efetiva estratégia de captura de feedback e de comunicação.

O governo deve estabelecer um fluxo de atividades e processos que garanta que esta macro etapa:

- produza um feedback qualificado do mercado e de potenciais investidores sobre as regras que foram desenhadas para o projeto, de forma a permitir os ajustes oportunos;
- capture, na medida do possível, as opiniões dos usuários dos serviços de maneira a calibrar as exigências técnicas e adequá-las a demandas específicas dos grupos que serão afetados com a implementação do projeto;
- garanta um diálogo estruturado com outros atores interessados, como a imprensa, órgãos de classe e universidades, que permita ajustar os termos do modelo de negócio e alinhar as expectativas em função dos resultados esperados com o projeto;
- acomode, tanto quanto possível, os interesses dos grupos envolvidos de forma a aproximar-se de um consenso sobre a necessidade e condições para o desenvolvimento do projeto;
- permita a disponibilidade de tempo e recursos necessários;
- promova a integração e compatibilização dos documentos técnicos das diversas disciplinas.

MACRO ETAPA: LICITAÇÃO

Após a fase de comunicação do projeto com o mercado, e antes do início da licitação, uma avaliação cuidadosa que reveja os aspectos operacionais, jurídicos e financeiros do projeto é fortemente recomendada. Esta avaliação de qualidade - ou revisão documental - funciona bem melhor quando é feita por uma equipe distinta daquela envolvida com a preparação. Isto porque permite uma avaliação menos condicionada dos aspectos do modelo e da integração interdisciplinar do projeto. Garantir a qualidade, coerência e integridade dos documentos pode economizar muito tempo e recursos no futuro.

A licitação é o processo formal que submete as empresas interessadas a uma competição para identificação da melhor proposta para o governo. Este processo ocorre dentre diversos parâmetros que criam as condições que permitem ou não a participação de interessados, os critérios de seleção da melhor proposta e as exigências formais que devem ser atendidas.

A assinatura de um contrato de PPP demanda a realização de uma licitação na modalidade de concorrência, que deve atender às regras estabelecidas pela Lei n.º 8.666/93. A licitação de projetos de PPP possui algumas peculiaridades, dentre as quais vale mencionar:

- O governo não assina o contrato com a empresa (ou empresas) vencedora (s) da licitação, e sim com uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que é formada pelo licitante vencedor (art. 9º, Lei n.º 11.079/04);
- Há a possibilidade de realizar a fase de habilitação dos licitantes após a fase de julgamento, neste caso, somente da proposta classificada em primeiro lugar (art. 13, Lei n.º 11.079/04);
- Há a possibilidade de sanear falhas na documentação apresentada pelos licitantes, sem a anulação de toda a licitação (art. 12, IV, Lei n.º 11.079/04);
- É possível a realização de uma qualificação prévia das propostas ou dos licitantes (art. 12, I, Lei n.º 11.079/04).

Diferentemente de outras jurisdições, no Brasil o processo de licitação é muito rígido e formal. Não há espaço para negociações entre os licitantes e o governo e as regras do Edital não podem sofrer nenhuma alteração em função de novos eventos, a menos que se inicie outro procedimento.

O governo, portanto, deve estabelecer um fluxo de atividades e processos que garanta que esta macro etapa:

- cumpra estritamente os normativos legais, em especial da Lei n.º 8.666/93;
- gere a coerência entre a complexidade dos estudos para preparação das propostas pelo licitante e o prazo estabelecido entre a publicação do edital e o recebimento das propostas;
- promova a publicidade adequada ao projeto, já que a protocolar publicação nos jornais oficiais e/ou em rodapés de jornais de grande circulação podem não atingir os investidores potenciais;
- atribua prazo suficiente para a empresa vencedora se preparar para a assinatura do contrato (o que pode levar de 60 a 90 dias).

MACRO ETAPA: GESTÃO DO CONTRATO

Caso todas as etapas anteriores tenham sido executadas com êxito, o contrato de PPP é finalmente assinado, o que satisfaz grande parte das condições necessárias ao início dos investimentos privados.

É comum que neste estágio um grave erro seja cometido: a ausência de recursos técnicos e times equipados para promover a gestão do contrato. O conteúdo das principais atividades e desafios que compõem esta macro-etapa será discutido no Módulo D. Por agora, vale mencionar que o desenho dos processos e fluxos internos precisa prever que, durante esta etapa, decisões estratégicas serão tomadas e é fundamental que a alocação de riscos original dos contratos seja preservada.

Outro ponto relevante que os processos e fluxos desenhados pelo governo devem incorporar é uma ligação institucional entre a etapa de estruturação do projeto e a fase de gestão do contrato, que deve envolver fluxo de informações em ambas as direções.

Em primeiro lugar, é preciso que a equipe e os órgãos envolvidos com a estruturação e preparação das PPPs contribuam para as atividades de gestão do contrato, transmitindo a memória das decisões e dos mecanismos previstos nos negócios para a etapa de gestão. Em segundo lugar, há aprendizados valiosos durante a etapa de gestão do contrato que precisam de ser sistematizados, organizados e transmitidos para as equipes de estruturação de projetos.

Cada uma das macro etapas apontadas até agora deve ser conduzida por alguns órgãos e departamentos dentro do governo, contando, boa parte das vezes, com auxílio de empresas externas. A regulamentação de quais os departamentos estarão envolvidos em cada fase é, portanto, crucial, para garantir que haja uma interação adequada e uma cooperação direcionada ao sucesso dos projetos.

DEFINIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS

Não há uma única forma correta de desenhar a arquitetura institucional. Cada governo pode e deve se preparar considerando sua trajetória, os acertos e erros de projetos de infraestrutura e a equipe disponível no momento. Entretanto, há certas funções internas ao governo que devem ser executadas durante o processo de PPPs, em quase todos os casos, e que precisam de ser atribuídas de forma clara e inequívoca para tornar o processo mais eficiente. São elas a (i) função de implementação; (ii) função de acompanhamento e regulação do processo; (iii) a função de aprovação dos projetos; e (iv) função de decisão estratégica.

A primeira dessas funções é a da implementação, ou seja, a condução efetiva de todo o fluxo do processo. Governos precisam se preocupar com a criação de instituições internas para a implementação independentemente de haver ou não consultores que se envolverão com os estudos técnicos (ver o item 6). A experiência nacional tem demonstrado que a mobilização de inteligência externa ao governo não substitui a necessidade de um grupo de especialistas capaz de traduzir os pontos caros ao governo para o desenvolvimento do projeto. Assim, as funções de implementação incluem, a menos:

- a coordenação e (a depender da estratégia de preparação mencionada no Módulo C) a execução parcial ou total das atividades de preparação e planejamento da PPP;
- a articulação com stakeholders internos e externos;
- o diálogo estruturado com o mercado;
- a obtenção das aprovações internas requeridas;
- o desenho e implementação de uma estratégia de comunicação do projeto.

Esta função deve ser executada por um time de trabalho que geralmente se origina de, ao menos, dois órgãos distintos dentro do governo:

- O primeiro é o órgão setorial responsável pela política pública relacionada ao objeto da PPP. Este órgão precisa mobilizar profissionais experientes que deverão estar dedicados integralmente à implementação do projeto. Dependendo da estratégia de preparação, definida no Módulo C, e da complexidade

técnica de cada projeto, pode haver a necessidade de dedicação integral de 1 a 5 profissionais;

- O segundo órgão que deve ser co-responsável pela implementação é um órgão central dedicado ao desenvolvimento de PPPs. Este órgão, geralmente chamado de “Unidade de PPP”, deve aportar profissionais que conheçam as peculiaridades técnicas de projetos de PPP e que possam se articular com a equipe dos órgãos setoriais. Da mesma forma, dependendo da estratégia de preparação definida no Módulo C, e da complexidade técnica de cada projeto pode haver a necessidade de dedicação integral de 1 a 5 profissionais.

◆ Box 13: As Unidades de PPP

Departamentos dedicados de PPP, normalmente chamados de Unidades de PPP, são órgãos que operam com recursos do governo e que têm um mandato intersetorial para atuar em projetos de PPP. Normalmente localizados em secretarias ou ministérios “centrais” ou sistêmicos como a Fazenda ou Planejamento, as Unidades de PPP têm, geralmente, algumas das seguintes competências:

- Desenho da política pública de PPPs, emitindo orientações, regulamentações e contribuindo para o adensamento do ambiente regulatório;
- Aprovação de projetos desenvolvidos ou preparados por outros departamentos do governo, por consultores contratados ou pelo setor privado.
- Suporte técnico a órgãos do governo envolvendo-se com a elaboração dos estudos técnicos necessários à preparação dos projetos
- Desenvolvimento de habilidades por meio de capacitação e treinamento das equipes do governo.
- Apoio técnico a aspectos metodológicos do processo de gestão e acompanhamento dos contratos.

As Unidades de PPP podem contribuir fortemente para o sucesso de programas de PPP, pois elas atuam como centro de conhecimento permitindo um aprendizado inter-setorial que seria muito difícil sem um órgão central. Unidades de PPP também facilitam a visualização de programas de PPP como um todo, e não como projetos dispersos, o que permite o desenvolvimento de ferramentas mais efetivas de acompanhamento e controle das consequências fiscais das PPPs. Além disso, Unidades de PPP contribuem para a consolidação de padrões e práticas de desenvolvimento de projetos que tornam a preparação de projetos, o diálogo com o mercado e as licitações mais simples e menos consumidoras de recursos.

Os benefícios gerados pelas Unidades de PPP, entretanto, dependem de sua consolidação e fortalecimento institucional. Como elas atuam intersetorialmente, conflitos organizacionais são muito frequentes e sua sobrevivência normalmente depende da capacidade do governo de aportar recursos e pessoas suficientes para que elas possam transformar estes conflitos em uma contribuição efetiva para a política de PPP.

Também é recomendável que esta equipe tenha algum representante da procuradoria jurídica. Isto porque este órgão tende a ter a prerrogativa de veto do desenvolvimento de projetos e, por isso, envolvê-lo durante o todo o ciclo de projetos contribui para a redução de riscos no futuro.

Deve haver, portanto, para cada projeto, uma comissão inter-setorial responsável pela função de implementação. O sucesso de projetos de PPP, independentemente da estratégia de implementação adotada, depende diretamente do comprometimento e especialização técnica deste time.

Deve haver, também, a indicação de um gerente (ou, em alguns casos, dois), formando uma coordenação colegiada composta por um profissional do órgão setorial e por um profissional da Unidade de PPP ou órgão semelhante. Este gerente (ou coordenação) reporta internamente ao governo para um órgão com função de acompanhamento tático ou regulação do processo, conforme melhor detalhado no item 6.

Esta função de regulação e acompanhamento do processo é tão importante quanto a função de implementação. Ela é tipicamente realizada pela Secretaria da Fazenda ou do Planejamento, por vezes com o auxílio da secretaria responsável pela política pública setorial. A regulação do processo significa:

- Acompanhar regularmente o andamento do projeto;
- Propor mudanças de rumo ao gerente ou coordenação;
- Contribuir com a função do gerente da implantação;
- Garantir coordenação intragovernamental, articulando todos os órgãos envolvidos.

Esta regulação do processo de PPP é ainda mais relevante diante dos frequentes conflitos entre os órgãos e departamentos envolvidos no ciclo de projetos. O envolvimento de vários órgãos tipicamente gera relações de atrito, competição e conflito que são agravados pela prioridade política que projetos de PPP costumam ter. Garantir que estes conflitos não interrompam o fluxo de projetos é uma tarefa crucial do órgão de regulação e acompanhamento que deve assegurar uma interface funcional entre os diversos órgãos e departamentos.

Outra função muito relevante na condução do processo de PPP é a função de garantia de qualidade ou aprovação para o prosseguimento dos projetos. A complexidade técnica dos estudos e a necessidade de coordenação entre diferentes disciplinas demandam avaliações intermediárias e finais para garantir, no momento adequado, que os estudos e documentos atendam aos padrões de qualidade necessários.

Esta função envolve a avaliação da documentação em alguns estágios do desenvolvimento para, posteriormente, autorizar ou não a continuidade do projeto. Geralmente, este ponto de controle se replica ao menos duas vezes ao longo do ciclo do projeto:

- Entre a macro etapa de preparação e de diálogo com o mercado;
- Entre a finalização dos documentos após o diálogo com o mercado e a macro etapa de licitação.

Esta responsabilidade deve ser alocada para profissionais fora das equipes envolvidas com a implementação das diversas etapas e pode ser atribuída às Uni-

dades de PPP. Isto porque estes departamentos tendem a ter experiência multisetorial. Além da Unidade de PPP, avaliações jurídicas formais também podem ser requeridas e, portanto, dependendo do papel institucional ocupado pelas procuradorias jurídicas, elas também podem contribuir para a função de garantia da qualidade/aprovação

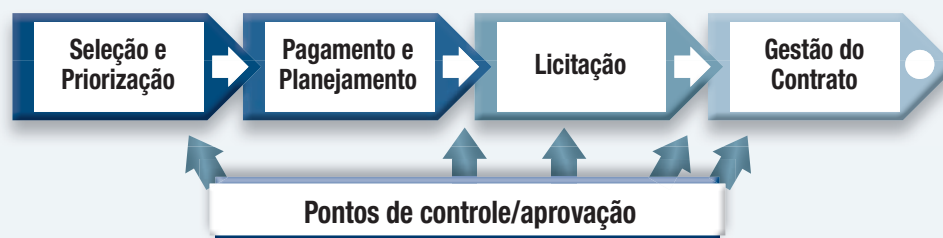
◆ Box 14: O Papel dos Tribunais de Contas

A maioria dos papéis institucionais necessários ao desenvolvimento dos projetos de PPP deve ser exercida pelo poder executivo. Entretanto, o papel de controle e supervisão é fundamental para garantir boa governança e transparência. Este papel é tipicamente exercido pelos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas operam de forma bastante distintas no Brasil, mas de uma forma geral eles tem o mandato de analisar e avaliar aspectos de legalidade e correção técnica dos projetos, em diferentes fases de sua execução.

Em alguns casos, como ocorre no Tribunal de Contas da União, é previsto um controle concomitante que impõe pontos de controle ao longo do desenvolvimento do projeto. O Tribunal de Contas da União entende, inclusive, que lhe cabe uma aprovação prévia dos documentos antes do início da licitação.

◆ Figura 8: Pontos de Controle pelo Tribunal de Contas da União conforme a IN TCU 52/07



Mais comum, entretanto, é o modelo de atuação no qual os Tribunais avaliam e analisam as PPPs como parte da rotina de supervisão da atuação do governo e de seus programas de investimento, ainda que possuam equipes dedicadas e regulamentação própria sobre o tema. Neste caso, não há avaliação prévia ou concomitante de forma ordinária, mas os contratos e estudos são avaliados regularmente pelos órgãos de controle.

Do ponto de vista metodológico, a supervisão e controle de projetos de PPP demandam especialização, já que os mecanismos de controle tradicional sobre a implementação de infraestrutura, como custos unitários, projetos de engenharia e outros insumos, são voluntariamente desprestigiados pelos governos e substituídos por controles de resultados. Assim, as práticas dos Tribunais de Contas precisam se adaptar à nova realidade contratual. Neste sentido, existem exemplos pelo Brasil de tribunais que têm investido em capacitação dos técnicos e no aumento do efetivo de servidores para lidar com o tema, dentre outros aspectos.

Além da aprovação técnica, as decisões e aprovações estratégicas também cumprem uma função necessária no ciclo de projetos. Esta função envolve uma avaliação estratégica do desenvolvimento dos projetos bem como a garantia do alinhamento das iniciativas com aspectos políticos mais amplos dos governos. De fato, o sucesso de projetos de PPP está associado ao envolvimento da autoridade política máxima dos governos. Este envolvimento deve ser estruturado por meio de um método que permita o direcionamento adequado da atuação política para o sucesso das iniciativas, o que pode ser feito por meio do funcionamento efetivo de um conselho estratégico. Este aspecto institucional é comum em programas de PPP no Brasil e, normalmente, o Conselho Estratégico é formado pelo governador/prefeito e composto, ao menos, pelas Secretarias de Planejamento, Fazenda e Infraestrutura. Pela natureza de sua composição, não cabe buscar reuniões com muita frequência, entretanto, o envolvimento do Conselho em dois ou três momentos durante o ciclo de cada projeto, permitindo um alinhamento dos membros, é muito importante. A Unidade de PPP pode representar a ponte entre os aspectos técnicos do desenvolvimento do projeto e a apreciação política deste Conselho Estratégico.

◆ Figura 9: Exemplo de Responsabilidades Institucionais

	a) Implementação	b) Acompanhamento	c) Aprovação de projetos	d) Decisões estratégicas
1. Unidade PPP	●	○	◐	◐
2. Órgão Setorial	●	◐	○	○
3. Procuradoria	◐	○	◐	○
4. Ministério / Secretaria reguladora do processo de PPP	○	●	○	○
5. Autoridade Política e Conselho Estratégico	○	○	○	●
● Grande Envolvimento ◐ Médio Envolvimento ○ Baixo Envolvimento				

A formação de uma estrutura interna para lidar com o tema de PPP é um fator que deveria ser predecessor ao desenvolvimento dos projetos. Uma vez que o governo já disponha dos recursos humanos e da organização institucional para elaborar projetos, é importante saber priorizar as iniciativas, para aumentar o retorno social das entregas. O tópico a seguir discorrerá sobre este assunto.

5. Selecionando e priorizando projetos

Como já foi dito, a atividade de preparação de projetos de PPP consome um enorme volume de recursos. Portanto, é essencial que os projetos que serão submetidos ao processo de preparação sejam bons candidatos, que tenham boas chances de serem implementados e que tenham condições promissoras de contribuir para solucionar os problemas tradicionais de infraestrutura. Em outras palavras, é preciso selecionar bem projetos para que todo o processo de desenvolvimento de PPPs funcione apropriadamente.

É prática comum que a seleção de projetos e formação de uma carteira de iniciativas envolva uma análise preliminar de projetos candidatos, composta ao menos pelo seguinte:

- Identificação da necessidade e prioridade do projeto;
- Análise das variáveis chave; e
- Definição política da carteira de projetos.

IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E PRIORIDADE DO PROJETO

Projetos de PPP devem endereçar demandas sociais claras. Isto significa que as iniciativas precisam ser razoavelmente bem definidas em escopo e característica e indicar claramente qual a necessidade social este escopo atende. PPPs não são uma “varinha mágica” que resolverá todos os problemas de uma só vez.

Além disso, projetos de PPP precisam fazer sentido dentro das políticas públicas e estar indicados ou previstos nos planos setoriais ou dentro das iniciativas do governo. Mas só isso não é suficiente. Projetos de PPP consumirão recursos e demandarão atenção política. Faz sentido, portanto, que a carteira de projetos seja composta pelas iniciativas mais estratégicas do governo, garantindo uma priorização durante o ciclo do projeto. Assim, é mais fácil obter recursos e consumir tempo necessário para decisões relevantes⁶.

6. Isto é mais relevante na formação das primeiras carteiras de projeto. Governos experientes podem ampliar a carteira de iniciativas para incluir projetos menos prioritários.

ANÁLISE DAS VARIÁVEIS CHAVE DOS PROJETOS CANDIDATOS

Os projetos selecionados para serem estudados e preparados para o mercado precisam contar com certas características para evitar desperdício de esforços com projetos que fracassarão. A análise destas características deve ocorrer logo na fase preliminar, mesmo que não haja muita informação sobre os projetos candidatos. Isto pode ser difícil, mas a equipe do projeto deve compreender que quanto mais informação for possível organizar nesta fase, melhor será a decisão de incorporar ou não determinado projeto nos fluxos de planejamento. Alguns dos pontos importantes para avaliação preliminar dos projetos são mencionados abaixo.

Em primeiro lugar, a Lei Nacional nº 11.079/04 cria algumas condições formais de enquadramento que devem ser atendidas. São elas:

- Os projetos precisam ter valor do contrato igual ou superior a R\$ 20 milhões (art. 1º, §4º. I);
- O prazo do contrato deve ser maior do que 5 anos e menor do que 35 anos (art. 5º. I); e
- Não pode haver contratos cujo objeto seja somente a obra de infraestrutura, fornecimento de equipamentos ou de mão de obra. Deve haver, portanto, alguma medida de integração de atividades distintas (art. 1º, §4º. III).

O atendimento a estes critérios permite o enquadramento legal de projetos. Ou seja, caso os governos acreditem que um projeto não atende a algum destes requisitos, ou pretendem que ele não venha a ter alguma destas características, o projeto não pode ser desenvolvido por meio de PPP.

Apesar da análise formal ser relevante, uma análise preliminar deve investigar outras dimensões do projeto caso pretenda permitir uma decisão mais qualificada quanto ao desenvolvimento do projeto por meio de PPP. Algumas destas outras dimensões são as seguintes:

- Os projetos precisam gerar ganhos de eficiência. Isto quer dizer que deve haver razões para supor que a implantação e operação da infraestrutura pelo setor privado terá uma relação custo/benefício melhor se comparadas com um projeto público tradicional. Neste estágio de desenvolvimento do projeto, esta avaliação é pouco precisa e, na maioria das vezes, qualitativa. Entretanto, caso não haja razões para se crer que haverá ganhos de eficiência em alguma dimensão, como redução de custos, melhoria da qualidade ou aumento da implementabilidade, o projeto não deve ser priorizado para a preparação de PPP;
- Os projetos devem estar em setores em que a tecnologia é razoavelmente estável. Isto é relevante, pois contratos de PPP são tipicamente de longo prazo. Assim, em setores com tecnologia muito dinâmica, é difícil estabelecer os padrões contratuais de desempenho, bem como projetar adequadamente custos e receitas. Esta característica não é essencial, mas a experiência demonstra que estes projetos são muito difíceis de se preparar e tendem a ser mais arriscados e menos atrativos;
- A política pública setorial deve ser madura o suficiente para permitir controle por resultados eficazes. PPPs alteram o foco do governo, de processos e insumos para produtos e resultados. Ocorre, entretanto, que, em vários setores de

políticas públicas, ainda não há amadurecimento institucional suficiente para que o governo especifique os produtos e resultados pretendidos. Neste caso, projetos de PPP tendem a focar-se no controle dos processos e insumos, o que reduz a flexibilidade do setor privado e tende a gerar grandes problemas durante a preparação e gestão do contrato. Assim, a análise preliminar deve investigar se há, no caso do projeto candidato, a possibilidade de desenho de indicadores de desempenho e especificação de resultados;

- O projeto deve representar um compromisso fiscal que caiba dentro do orçamento. PPPs são uma forma de financiamento da infraestrutura e não resolvem o problema de falta de recursos para infraestrutura. Isto quer dizer que o pagamento de parte ou de toda a infraestrutura, e dos custos operacionais correspondentes, é feito pelo governo. Neste sentido, a avaliação preliminar deve levar em conta uma estimativa dos valores orçamentários requeridos e sua participação relativa no orçamento fiscal. Neste estágio de evolução, os dados são quase sempre muito imprecisos e geralmente a análise possível indica um intervalo de valores. Mesmo assim, organizar informações sobre os impactos fiscais neste estágio ajuda a decidir se determinados projetos devem ou não ser executados.

DEFINIÇÃO POLÍTICA DA CARTEIRA DE PROJETOS

Não basta que um projeto faça parte da política pública setorial, em posição privilegiada, e que tecnicamente atenda a critérios que o tornem promissor, se não estiver alinhado com as diretrizes políticas do governo. Projetos de PPP, por envolverem grandes obras de infraestrutura e com considerável apelo na imprensa, tendem a atrair a atenção política. Portanto é muito importante que os projetos aprovados nos testes descritos acima sejam submetidos a um processo de avaliação e decisão estratégica, caso pretendam sobreviver ao longo e caro processo de preparação e licitação. Uma boa prática é a organização dos projetos em conjuntos de iniciativas, ou uma carteira de projetos, formada pela autoridade política. Esta carteira deveria ser periodicamente reavaliada, na medida em que a equipe de projetos conduz a atividade de implementação.

◆ Box 15: Destaques do Módulo B

O Módulo B apresentou os primeiros passos que devem ser dados por governos interessados na estruturação de programas de investimento por meio de PPP, sublinhando algumas práticas e recomendações para o sucesso dos projetos. Antes da tarefa de planejamento e preparação dos projetos, governos devem se preocupar com:

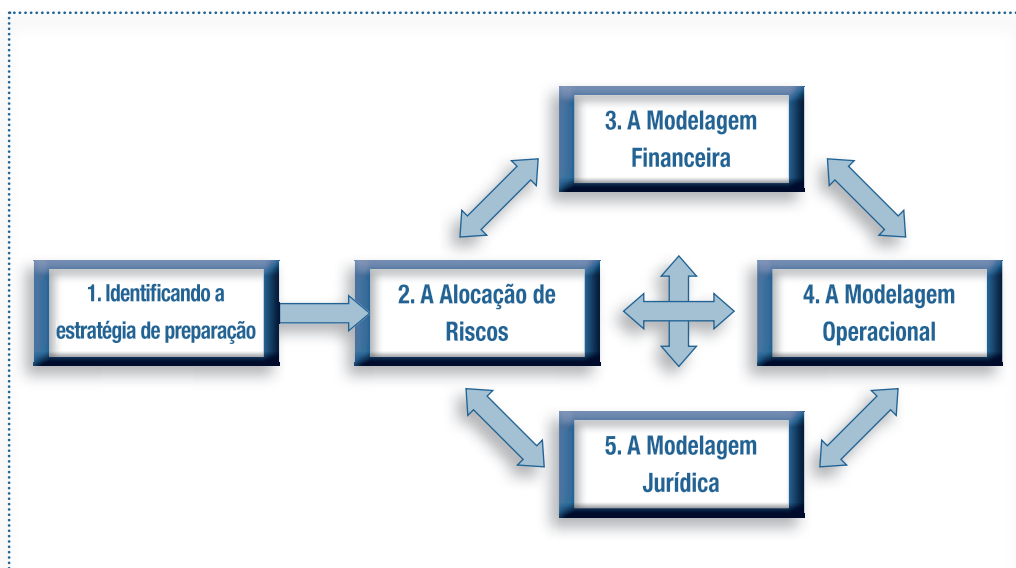
- A construção de um ambiente legal e regulatório que contribua para um ambiente de confiança e previsibilidade, o que envolve estabelecer claramente os parâmetros do programa de PPP;
- A definição de competências para órgãos internos que considere o desenho de um fluxo de processos e de interfaces organizacionais, com vistas a aumentar a eficiência do governo;
- A identificação de um conjunto de projetos a serem estudados que estejam alinhados com as políticas públicas setoriais, atendam a critérios técnicos de enquadramento ao programa de PPPs e que contem com suporte político adequado.

MÓDULO C

A preparação e planejamento de projetos de PPP

O processo de preparação e planejamento, que é necessário à implementação de projetos, envolve avaliações e estudos detalhados a respeito de projetos previamente selecionados que incluem a alocação de riscos entre as partes e a modelagem financeira, operacional e jurídica. Entretanto, antes do início efetivo dos estudos técnicos, os governos precisam adotar uma estratégia de mobilização dos recursos e capacidades necessárias.

◆ Figura 10: Preparando Projetos de PPP



6. As Estratégias de Preparação

A preparação e planejamento de projetos de PPP é uma atividade eminentemente técnica e exige profissionais especializados e experientes. Há algumas estratégias que podem ser combinadas em cada caso para uma equipe de projeto seja adequadamente mobilizada e para que sejam viabilizadas as competências e capacidades necessárias ao desenvolvimento das atividades de Preparação e planejamento dos projetos. Governos podem:

- Esforçar-se para desenvolver equipes internas
- Mobilizar e gerenciar consultores externos ou ainda
- Utilizar a expertise de empresas do mercado

Cada uma destas estratégias para montar uma equipe de projetos tem vantagens e desvantagens e podem ser utilizadas cumulativa ou alternativamente, conforme será apresentado a seguir:



O DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS INTERNAS

A opção pelo desenvolvimento dos trabalhos de preparação e planejamento exclusivamente com recursos humanos da administração pública permite uma agilidade maior aos governos, além de representar uma redução de recursos financeiros associados com as atividades preparatórias. Esta opção também garante uma governança mais direta pelos governos das premissas e resultados dos estudos. Trata-se, contudo, de uma alternativa raramente viável, especialmente para governos sem experiência consolidada em projetos de PPP.

Entretanto, mesmo que a solução interna não responda a todo o desafio técnico da preparação e planejamento, o fortalecimento das equipes e habilidades internas para atuar na coordenação dos demais recursos, disponibilizados por meio de outras estratégias, é fundamental para o sucesso da maioria dos projetos.

Isto porque o sucesso de um projeto de PPP está intimamente relacionado à capacidade de o governo manter um grupo de especialistas capazes de traduzir os interesses do poder público nos termos do contrato de PPP. Existem várias alternativas para estimular e apurar as habilidades das equipes que lidam com PPP e aqui estão alguns exemplos:

- O intercâmbio de profissionais entre unidades setoriais (e também com a Unidade Central de PPP) é uma boa maneira de promover o compartilhamento de conhecimentos intra-governo, descentralizando informações, formando sucessores e contagiando os servidores envolvidos com Parcerias Público-Privadas com estes conhecimentos. O efeito desta política é transmitir aos profissionais das equipes a sensação de reconhecimento pela relevância que eles possuem no contexto organizacional;
- A oportunidade de trabalhar com consultores externos de notória experiência no mercado de Parcerias Público-Privadas significa, além da criação de condições para produzir projetos consistentes, a viabilização de momentos em que os profissionais do setor público poderão incorporar conhecimentos importantes que passarão a fazer parte da organização, a partir da interação que tiverem;
- A realização de fóruns e seminários que integrem as equipes técnicas de PPP do Brasil, com o intuito de aperfeiçoar e harmonizar as práticas regulatórias e de modelagem, favorecendo a troca de experiências e o intercâmbio de informações, também são uma boa maneira de desenvolver habilidades das equipes;
- Os treinamentos são particularmente importantes, porque o instituto de PPP é muito recente e não há literatura nacional de fôlego que trate sobre o assunto. O contato com especialistas que possuam rica trajetória empírica em PPPs é fundamental para que os profissionais do governo possam atuar com lastro técnico e autonomia nos desafios diários da regulação do contrato e estruturação de projetos;
- O conhecimento técnico especializado em infraestrutura é muito valorizado pelo mercado. Assim, a retenção de profissionais no governo de-

pende da condição de prover uma remuneração adequada. Portanto, é importante que a equipe que lide com o tema de PPPs seja bem remunerada, para evitar, por exemplo, que recebam salários muito inferiores aos de seus pares que desempenham funções similares, porém do lado do parceiro privado. Isto, além de motivar o profissional, diminui o risco de ele ser capturado pela concessionária, desfalcando a equipe do governo. Dadas as limitações de remuneração típicas do poder público, devem ser buscadas estratégias de retenção como valorização do equilíbrio entre vida pessoal e trabalho.

O governo tende a colher muitos benefícios quando cria condições para que servidores se especializem no desenvolvimento de projetos de PPP e permaneçam na organização. De partida, isso significa uma maior independência em relação à necessidade de contratação de consultorias externas. E, além disso, é de se esperar que os projetos tornem-se mais aderentes à estratégia do governo.

A CONTRATAÇÃO DE CONSULTORES

Mesmo governos muito experientes com PPPs recorrem com frequência a consultores externos. Isto porque, muitas das vezes, é indesejável ou inviável que o governo tenha, em seu quadro permanente de servidores, profissionais com as especializações necessárias a todos os projetos de PPP.

Seu ponto positivo é permitir ao poder público recorrer às competências de consultores privados, que tem como atuação principal se dedicar ao desenvolvimento de estudos de viabilidade, e outras atividade de planejamento e preparação.. Adicionalmente, na medida em que o poder público seleciona, contrata e remunera o consultor, pode-se ter mais condições de se estabelecer vínculos de confiança com o fornecedor, incentivos à qualidade da prestação de serviços e maior controle por parte do setor público sobre os produtos apresentados pelos consultores.

O ponto negativo é que, muitas vezes, o setor público não tem os recursos financeiros necessários para contratar bons consultores, ou, não tenha condições de implementar um processo de seleção que permita a contratação dos fornecedores de que necessita.

O processo de especificação, seleção, contratação e gestão de consultores externos não é trivial e não deve ser tratado como uma atividade simples. Definir um bom termo de referência, estabelecer regras de qualificação e estimar valores teto para os editais de seleção de consultores são atividades desafiadoras. A seguir, apresentaremos outras considerações sobre a contratação de consultores.

É desejável que, de forma explícita, os consultores contratados se dediquem a transferir o conhecimento para a equipe do governo, como forma de contribuir para uma maior independência dos servidores na condução de projetos semelhantes no futuro.

No contexto nacional das Parcerias Público-Privadas, os consultores podem ser contratados para efetivamente elaborar os estudos relacionados

ao projeto ou para ajudar o governo a avaliar os estudos recebidos por participantes dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI).

Independentemente se para realizar os estudos ou para avaliar aqueles recebidos do mercado via PMI, o consultor externo precisa aportar conhecimento especialmente nas matérias que o poder público não domina. Não obstante, há várias particularidades inerentes a uma PPP que tornam pertinente um apoio técnico especializado, mesmo nas disciplinas em que o poder público já possui uma cultura de atuação. O box abaixo, relaciona as responsabilidades básicas dos principais tipos de consultores envolvidos nos projetos de PPP⁷:

7. Os consultores também podem atuar nas disciplinas de contabilidade, seguros, dentre outras matérias.

◆ **Box 16: O Papel dos Consultores Externos⁸**

TIPO DE CONSULTOR	ATIVIDADES
Consultor técnico/operacional	• Apoiar na viabilidade dos aspectos técnicos e estruturação de plano de negócios; • Ajudar na concepção do esboço dos encargos da concessionária; • Desenvolver o mecanismo de pagamento, junto com os consultores financeiros; • Certificar que os aspectos técnicos do contrato cumprem os objetivos pretendidos; • Prestar apoio relacionado aos aspectos técnicos no âmbito da licitação; • Providenciar diligências relacionadas aos aspectos técnicos das propostas comerciais recebidas
Consultor financeiro	• Apoiar no desenvolvimento de aspectos financeiros do plano de negócios, sobretudo na avaliação das alternativas disponíveis para que o projeto seja concebido de forma financeiramente viável; • Elaborar o mecanismo de pagamento, em conjunto com os consultores técnicos/operacionais; • Preparar os requisitos da proposta comercial, do ponto de vista financeiro; • Referendar a regularidade financeira das propostas comerciais apresentadas pelos licitantes; • Otimizar e investigar os modelos de financiamento apresentados pelos proponentes;
Consultor jurídico	• Apoiar o governo a avaliar a consistência jurídica do projeto; • Escrever a minuta do edital, contrato e respectivos anexos, além de desenvolver e/ou validar os documentos acessórios para licitação, em especial os relacionados à propriedade do terreno; • Certificar que as propostas apresentadas respeitem integralmente a legislação vigente; • Prestar apoio jurídico para as questões relacionadas ao projeto, em especial durante a licitação; • Afinar as produções de todos os demais consultores para que estejam de acordo com o princípio da legalidade e os demais que regem os atos da Administração Pública.
Consultor ambiental	• Apoiar o governo a avaliar a consistência jurídica do projeto; • Escrever a minuta do edital, contrato e respectivos anexos, além de desenvolver e/ou validar os documentos acessórios para licitação, em especial os relacionados à propriedade do terreno; • Certificar que as propostas apresentadas respeitem integralmente a legislação vigente; • Prestar apoio jurídico para as questões relacionadas ao projeto, em especial durante a licitação;

8. Inspirado em Farquharson, Edward; Torres de Mastle, Clemencia; Yescombe, E.R.; Encinas, Javier. 2011. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. World Bank. © World Bank

Os consultores podem ser de grande valia ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, com tarefas a serem desempenhadas em cada uma das etapas, conforme se verifica a seguir:

- **PRÉ-VIABILIDADE:** Orientar sobre quais estudos precisam ser desenvolvidos; ajudar a pensar estrategicamente sobre a pertinência do projeto de acordo com os objetivos e metas do poder concedente; definir quais as questões precisam ser perguntadas nos estudos de viabilidade, avaliar se o arcabouço jurídico-institucional precisa ser criado/alterado para o projeto vingar, dentre outros aspectos;
- **VIABILIDADE:** Apoiar na modelagem do negócio; ajudar na elaboração do mecanismo de pagamento, desenvolvendo a estrutura de garantias e a matriz de risco, bem como escrevendo a documentação editalícia ou apoiando o poder público a reagir aos estudos recebidos em sede de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI); aportar conhecimentos que são fundamentais para garantir a viabilidade do negócio, fazendo a interlocução com o mercado para calibrar os interesses dos potenciais parceiros privados com as possibilidades e limitações do poder concedente;
- **LICITAÇÃO:** Podem apoiar o poder público no andamento das licitações, sobretudo na análise dos recursos administrativos e na preservação da regularidade jurídica do certame; ajudar a prestar os esclarecimentos aos licitantes e a avaliar os impactos das propostas comerciais recebidas, além de contribuir com a promoção do projeto entre empresas potencialmente interessadas;
- **VERIFICADOR INDEPENDENTE:** Consultores externos podem atuar como verificadores independentes do desempenho das concessionárias, trazendo imparcialidade e profissionalismo ao processo de mensuração da performance que é, a rigor, o aspecto mais relevante da PPP. Depois da assinatura do contrato, consultores externos também podem ser úteis na análise de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, alterações do contrato e para validação do atingimento de metas contratuais estabelecidas (como, por exemplo, o término das obras).

É importante que, quando da contratação de consultores externos, o poder concedente consiga delimitar plenamente os produtos que serão entregues e as atividades que serão desempenhadas durante o contrato por meio da elaboração de Termos de Referência de qualidade. Isso trará um retorno não somente do ponto de vista financeiro, mas de eficiência (porque as consultorias saberão, de antemão e com clareza, as aptidões de quais profissionais serão necessárias para conduzir o projeto e porque as entregas tenderão a cumprir as expectativas com menos devolutivas e correções).

É fundamental conferir a capacidade dos consultores em acessar experiências nacionais e internacionais sobre PPP, além de verificar a verdadeira compreensão que eles possuem sobre o tema. Ademais, é desejável que os consultores tenham noções dos desafios e limitações com as quais a Administração Pública precisa lidar para estruturar um projeto, para que seus produtos sejam tecnicamente sustentáveis.

Uma observação importante que precisa ser feita em relação ao contexto de contratação de consultores externos se refere à importância, por parte do governo, de

inserir cláusulas no contrato (ou de se esforçar para assinar um termo posterior à assinatura do contrato), em que os consultores se comprometem a não prestarem serviços para a concessionária durante determinado período de tempo. Desta forma, haverá mais segurança e liberdade no fluxo de informações que serão trocadas entre a equipe de governo e a equipe contratada para auxiliar nos trabalhos.

◆ Box 17: : Modalidades de Contratação de Consultores

No Brasil, há, em linhas gerais, dois tipos de estratégias para a contratação de consultores: com competição, disputados, em regra, por empresas de consultoria; e sem competição.

Os casos de contratação sem competição devem ser motivados com base nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na Lei n.º 8.666/93. Como há uma cultura de desconfiança quando se debate contratações diretas, o poder público normalmente tem receio de implementá-las em função do temor de que tais contratações sejam consideradas ilegais por parte de órgãos de controle interno, externo ou pelo judiciário.

O fato de que não há um ambiente institucional dotado de racionalidade quanto ao tema da contratação direta e/ou competitiva de consultores pelo poder público é um desequilíbrio do mercado brasileiro de PPPs.

Cabe mencionar que é relativamente comum vermos casos de contratação direta de fundações de apoio vinculadas a instituições de ensino superior com base no art. 24, XIII, que estabelece a hipótese de dispensa de licitação para a contratação de "instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional (...), desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos".

Por fim, os órgãos multilaterais também desempenham papel relevante entre as opções do poder público de contratar consultores. Tais entidades podem destinar recursos a fundo perdido (ou empréstimos) para que o poder público contrate os consultores, utilizando as regras do órgão doador dos recursos. Os órgãos multilaterais podem funcionar como integradores, inclusive disponibilizando parte de suas equipes internas para participar dos estudos.

Qualquer que seja a modalidade de contratação de consultores é imprescindível que eles sejam supervisionados por uma equipe governamental de qualidade. Em outras palavras, a capacidade dos consultores de entregarem produtos e estudos de qualidade está ligada à capacidade da equipe do governo em gerenciá-los adequadamente. Assim, as competências internas não podem ser integralmente substituídas por consultores na medida em que um profundo conhecimento técnico é fundamental para promover uma gestão efetiva do contrato de consultoria

O PMI⁹

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) consiste em uma ferramenta de que dispõe a Administração Pública para colher, de maneira organizada, as percepções da iniciativa privada sobre determinado tipo de empreendimento, demandando a realização por empresas privadas de estudos técnicos que compõem a macro etapa de preparação e planejamento. O PMI deve sempre ser gerido tendo em vista dois objetivos: permitir que o poder público obtenha a melhor informação sobre um projeto e ampliar o nível de competição da futura licitação.

Costumam estar associados a estes estudos as investigações e os levantamentos jurídicos, operacionais, econômico-financeiros e além dos elementos de engenharia.

O PMI se inicia a partir do ato de convocação da Administração Pública para apresentação dos estudos multidisciplinares. Os interessados são, portanto, incentivados a, por sua conta e risco, desenvolverem os estudos técnicos do projeto..

Empresas, isoladamente ou em consórcio, comumente se cadastram para apresentar os estudos. e o governo poderá escolher as melhores avaliações para serem utilizadas como parte da preparação e planejamento dos projetos. Nesta hipótese, é comum que os instrumentos de convocação prevejam um ressarcimento da empresa que elaborou os estudos, proporcional ao seu aproveitamento, a ser pago pelo licitante vencedor da licitação, única e exclusivamente se a PPP for homologada, logicamente.

Os PMIs têm sido usado com muita frequência no Brasil, com destaque para as administrações municipais, que cada vez mais têm lançado mão desta ferramenta para sondar o mercado acerca de ideias que brotam no setor público e, é claro, para receber estudos nas fases iniciais dos projetos.

Apesar dos PMIs permitirem a mobilização de recursos e a expertise do setor privado para a preparação de projetos de PPP eles introduzem desafios para a gestão da deliberação pública, pois, de fato, abre-se uma janela para a interação com o mercado em fase bastante embrionária do processo de tomada de decisão do poder público. Além disso, a realização de PMIs implica, mais que em qualquer outra situação, na necessidade de capacidade governamental de avaliação crítica dos estudos realizados pelo setor privado. Isto porque é comum que tais estudos sejam repletos de viés que pode gerar licitações pouco competitivas ou representar um modelo de negócios com uma alocação de riscos ruim para o setor público. A realização de PMIs como substituição da capacidade governamental de preparar e planejar projetos é portanto uma prática muito perigosa. O instrumento deve ser visto como uma complementação de capacidades internas e não como o seu substituto.

As práticas e os usos relacionados ao PMI, no Brasil, ainda carecem de sistematização. Nos últimos anos, houve crescente normatização do instituto por entes subnacionais, mas ainda há heterogeneidades entre os chamamentos públicos que são lançados.

9. A figura da MIP (Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada) também é comum no ambiente de PPPs e consiste em proposições não solicitadas por parte do setor privado ao setor público que, caso tenha interesse pela ideia, pode avançar para a solicitação de estudos por meio de um PMI ou optar por modelar o projeto internamente. Alguns governos, quando estimulados pela MIP, simplesmente autorizam os requerentes a realizar os estudos, abrindo prazo para eventuais outros interessados se cadastrarem para também elaborarem estudos.

GOVERNANÇA E GERENCIAMENTO DO PROJETO

Seja qual for a estratégia escolhida para reunir as equipes e expertises necessárias a preparação e planejamento de PPPs, uma coisa é certa: a responsabilidade pela modelagem final do projeto é sempre do poder concedente. Assim, desenvolver uma metodologia de acompanhamento, gerenciamento intensivo das equipes e de individualização das responsabilidades dentro do governo é um dos aspectos cruciais para o sucesso do projeto, seja qual for a estratégia adotada para a preparação.

O gerenciamento de um projeto de PPP requer habilidades específicas e organização para lidar com múltiplas questões, processos e interesses de vários atores envolvidos.

Durante a fase de modelagem, decisões complexas precisam ser tomadas, com muito frequência e normalmente em prazos curtos. Já na execução do contrato, são inúmeros os debates, desde realização da obra até a operação da infraestrutura, tendo do outro lado um parceiro privado, invariavelmente, bastante propositivo e organizado. Portanto, o setor público precisa estar bem equipado para lidar com todos os desafios que lhe forem impostos.

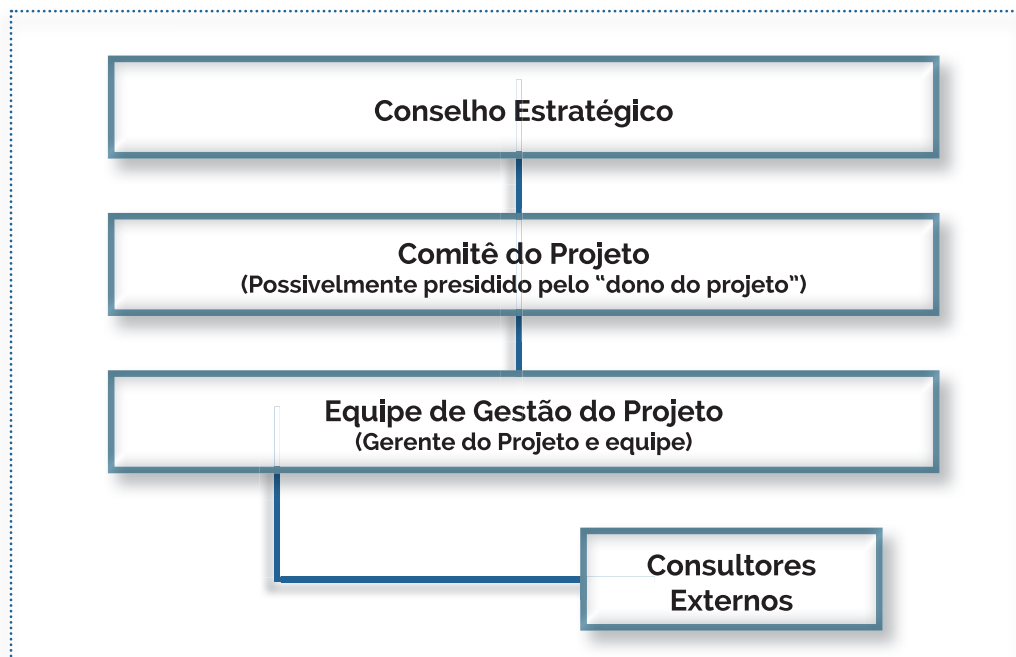
Diante deste contexto, uma governança bem desenhada é fundamental para que o projeto corresponda às expectativas criadas entorno dele.

Do ponto de vista da estruturação institucional para lidar com o tema, é preciso ter cuidado, quando da definição dos mandatos e da composição das esferas de comando, para evitar que se inventem processos de contribuição duvidosa para a governança do assunto e que acabem se convertendo em verdadeiros obstáculos para a Administração Pública.

Um sistema de comitês bem definidos e fortalecidos costuma funcionar bem para cumprir esta função.

O “Comitê do Projeto” poderia consistir na esfera de governança em que os principais stakeholders do governo se encontram, em periodicidade mensal, para deliberar acerca de assuntos chave do projeto. Esta instância trabalha com as ferramentas que lhe são dadas para definir a postura, os limites, os constrangimentos e a estratégia de monitoramento das entregas da equipe do projeto e do desempenho da concessionária. É, portanto, um espaço que cobra e apoia aqueles profissionais que, diariamente, lidam com o contrato. Por este motivo, é fundamental que faça parte deste comitê um representante do órgão de acompanhamento tático do governo, conforme descrito no item 4

◆ **Figura 11: Proposta de Estrutura de Governança para Projetos de PPP**



A equipe dedicada ao projeto, liderada por um gerente que também trabalha exclusivamente para a gestão do contrato, é responsável por abastecer o Comitê do Projeto das informações e de levar as questões que precisam ser apreciadas nesta instância.

Para projetos de relevância estratégica ou de grande repercussão política, convém identificar aquele que seria o "dono do projeto", que é um profissional da Administração Pública de elevado nível de senioridade, disposto a se expor e a se responsabilizar pelas entregas do projeto. É desejável, inclusive, que ele presida o "comitê" do projeto e reporte para o Conselho Estratégico.

Em relação aos consultores externos, que são recursos acionados pela equipe de gestão do projeto, nada impede que sejam solicitados para participarem dos comitês quando a exposição de um conhecimento técnico específico for fundamental para a tomada de determinado tipo de decisão. Além disso, é essencial que o engajamento dos profissionais externos ao governo seja estimulado, para além da remuneração, com o amplo e difundido reconhecimento da contribuição que prestam, no âmbito do projeto.

◆ Box 18: Principais Problemas na Governança do Projeto¹⁰

São problemas muito comuns que comprometem a qualidade da entrega e dos resultados de um projeto de PPP:

- Equipe que não se dedica exclusivamente para assuntos relacionados ao projeto de PPP e, portanto, têm outras atribuições no governo;
- Falta de continuidade, seja pela alta taxa de substituição dos profissionais que compõem a equipe de regulação, seja pelas trocas de comando da autoridade máxima sobre o contrato;
- Falta de recursos para contratação de consultores ou, por outro lado, excesso de confiança no trabalho de consultorias, sem a avaliação criteriosa das entregas por funcionários do governo;
- Gerentes com nível de senioridade baixo para a posição e pouca experiência na gestão de equipes e de projetos;
- Variáveis políticas dominando os processos decisórios, fazendo com que o teor técnico das análises perca importância, o que gera resultados questionáveis do ponto de vista do interesse público e desmotiva a equipe responsável pela gestão do contrato;
- Excesso de autoridades com poder de veto, contribuindo para burocratizar a solução de problemas e gerando paralisação decisória.

10. Inspirado em Farquharson, Edward; Torres de Mastle, Clemencia; Yescombe, E.R.; Encinas, Javier. 2011. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. World Bank. © World Bank.

7. A Alocação de Riscos

Uma vez definida a estratégia de preparação do projeto, chega a hora de dar início aos estudos de preparação. O planejamento e preparação de projetos contempla a realização de uma série de atividades com grandes interfaces entre elas. Portanto não se trata de uma sequência de ações, mas de um processo contínuo de feedback entre diferentes disciplinas e conhecimentos.

A Lei Nacional n.º 11.079/04 trouxe uma inovação importante relacionada ao compartilhamento de riscos em contratos de PPP, permitindo aos contratos alocar as consequências financeiras dos riscos entre as partes. Esta alocação é um dos mais relevantes fatores que contribuem para o sucesso de uma PPP.

Os estudos de preparação de um projeto de PPP envolvem, portanto, a identificação, classificação, análise e atribuição de riscos. O primeiro passo é reunir uma lista abrangente de todos os riscos associados ao projeto. Neste contexto, um “risco” é caracterizado pela variação imprevisível dos custos, receitas, investimentos ou impostos – do ponto de vista de alguns ou de todos os envolvidos – surgindo a partir de um determinado “fator de risco” correspondente. Por exemplo, “risco construtivo” é o risco de os custos do projeto se tornarem menores (ou maiores) do que o esperado porque o preço dos materiais da construção civil se tornou menor (ou maior) do que esperado.

Os riscos em PPP variam de acordo com a natureza do projeto e dos bens e serviços envolvidos. Todavia, certos riscos são comuns a vários projetos de PPP. O box a seguir, inspirado no *Public-Private Partnerships Reference Guide (Version 1.0)*¹¹ descreve categorias de riscos comuns aos contratos de PPP:

◆ Box 19: Categorias de Riscos em Contratos de PPP

As seguintes categorias de riscos são comumente alocadas para as partes em muitos contratos de PPP:

- **Terreno** – Riscos associados à disponibilidade e qualidade do espaço em que o projeto será implementado, a exemplo dos custos e do tempo para aquisição do terreno;
- **Ambiental** – Risco associado ao cumprimento de toda a legislação e procedimentos relacionados ao licenciamento ambiental, com todas as contrapartidas e respectivos custos para obter as permissões necessárias ao empreendimento;
- **Desenho, Construção e Comissionamento** – Risco de que a construção demore mais tempo ou custe mais do que esperado, ou de que o desenho ou a qualidade da obra não cumpram os requisitos do projeto;
- **Operação** – Risco de que a operação não seja bem sucedida, incluindo o risco de interrupção no serviço ou disponibilidade do bem e o risco de que o custo de operação e manutenção da infraestrutura seja diferente do que o esperado;
- **Demanda** - O risco de que o consumo do serviço seja diferente do esperado, ou de que as receitas não sejam atingidas da forma como originalmente foi estimado;
- **Regulatório ou Político** – Risco de decisões regulatórias ou políticas, ou de que haja mudanças no arcabouço regulatório do setor que afetam o projeto;
- **Legislativo** – O risco de que haja alteração no arcabouço legal, sobretudo de ordem tributária;
- **Default** – Risco de que a concessionária se torne incapaz, financeiramente ou tecnicamente, de implementar o projeto;
- **Econômico e Financeiro** – Mudanças nas taxas de juros, câmbio ou inflação que possam afetar os resultados do projeto;
- **Caso Fortuito e Força Maior** – Risco de que eventos de natureza externa, fora do controle das partes, influenciem nos rumos da PPP;
- **Tecnológico** – Risco de obsolescência tecnológica vinculado aos equipamentos contratados para realização de determinado tipo de serviço cuja operação foi concedida em regime de PPP.

Não obstante esta lista seja uma ferramenta importante para se conhecer aspectos fundamentais dos riscos, os projetos de PPP possuem particularidades e circunstâncias que tornam útil a contratação de consultores externos experientes para poder identificar riscos específicos, bem como para precificá-los.

ALOCANDO RISCOS

Alocar riscos, no contexto de uma PPP, significa decidir qual parte do contrato de PPP vai suportar o custo (ou absorver o benefício) de uma alteração inesperada nos resultados do projeto, a partir da materialização de cada risco em questão. A alocação objetiva de riscos de forma adequada é um dos principais meios de uma PPP atingir a eficiência pretendida. No Reino Unido, comparando-se as formas tradicionais de contratação aos contratos tipo PPP, verificou-se que 60% dos benefícios gerados pelas PPPs foram obtidos devido à adequada partição de riscos realizada nos contratos¹².

Existem dois objetivos principais a se ter em mente na alocação objetiva de riscos: o primeiro é criar incentivos para as partes gerenciarem os riscos de maneira adequada; o segundo é criar estruturas de proteção em favor das partes contra os riscos que elas não estão concordando em assumir.

PRINCÍPIOS DA ALOCAÇÃO DE RISCOS

Um princípio central da alocação de riscos é que cada risco deve ser alocado à parte que detém a melhor capacidade para gerenciá-lo. Em um desdobramento desta premissa, temos que cada risco deve ser de responsabilidade da parte que tiver:

- a melhor aptidão para gerenciar (e reduzir) a probabilidade de materialização deste risco;
- a melhor aptidão para controlar o impacto da materialização do risco nos resultados do projeto, antecipando-se a ele, avaliando-o e reagindo;
- melhor aptidão para absorver custos derivados da materialização dos riscos da maneira mais barata.

Se os riscos forem alocados a partir destes princípios, os agentes passam a atribuir valores menores a eles (e cobrar menos para suportá-los), gerando eficiência econômica e redução dos preços associados à infraestrutura. Contudo, é importante notar que a aplicação destes princípios não implica transferir o máximo possível de riscos à iniciativa privada. Quanto mais riscos forem transferidos ao parceiro privado, mais alto será o retorno que os investidores irão demandar para entrar no projeto, além de afugentar financiadores, o que tornaria o projeto mais caro. Assim, há uma alocação ótima de riscos que precisa ser perseguida e este exercício precisa ser respeitado em toda a sua complexidade.

LIMITAÇÕES NA ALOCAÇÃO DE RISCOS

Há limitações sobre como os riscos devem ser alocados em um projeto de PPP, que incluem:

- **NÍVEL DE DETALHE DA ALOCAÇÃO DE RISCOS:** Na maioria das vezes, até pela impossibilidade técnica de se mapear todos os riscos possíveis, eles são tratados em grupos, eventualmente destacando algum risco específico que receberia um tratamento diferenciado (por exemplo, o risco construtivo seria alocado nas responsabilidades do parceiro privado, mas fatores chave relacionados a aspectos geotécnicos do terreno estariam excluídos do rol de responsabilidades assumidas por ele);
- **RISCOS QUE NÃO PODEM SER TRANSFERIDOS:** Determinados tipos de riscos não podem ser transferidos. Por exemplo, o parceiro privado terá que conviver com as mudanças de ciclos políticos provocadas pelas eleições, o que pode alterar o perfil da regulação do contrato¹³;
- **EXTENSÃO DO RISCO TRANSFERIDO AO PARCEIRO PRIVADO:** Os acionistas da concessionária estão expostos até o limite de suas respectivas participações no capital social da Sociedade de Propósito Específico.

TRADUZINDO A ALOCAÇÃO DE RISCOS EM UMA ESTRUTURA CONTRATUAL

Depois do mapeamento e análise dos riscos, geralmente é construída uma matriz ou tabela que atribui às partes cada risco ou grupo de riscos que lhe competir. Tão importante quanto definir a matriz de risco é determinar como esta alocação pode ser traduzida contratualmente.

Uma boa forma de executar esta correspondência é identificar “macro áreas” de responsabilidades ou funções, tais como “desenho e construção”, “financiamento”, “operação”, “manutenção”, etc. e introduzir cláusulas no contrato que expressamente atribuam o risco a alguma das partes. Para cada função, responsabilidades específicas podem ser definidas e os riscos identificados.

- **EXCEPCIONALIDADES:** Quando existem exceções à “macro área” (o caso dos riscos geotécnicos assumidos pelo governo, mesmo diante da transferência do risco construtivo para a concessionária), elas devem ser tratadas explicitamente como tal, evitando dubiedades;
- **CÁLCULO DAS CONTRAPRESTAÇÕES:** O mecanismo de pagamento deve derivar da alocação de responsabilidades e riscos. Por exemplo, no caso do risco de demanda, o perfil remuneratório deve alterar conforme a alocação deste risco e os resultados obtidos no âmbito da execução do contrato;
- **MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO:** O desempenho operacional pode representar um redutor no pagamento público, quando não cumprir as expectativas originalmente previstas no contrato, além das sanções que podem ser estipuladas pelo baixo desempenho aferido.

13. É importante notar que existem organismos multilaterais que fornecem seguros contra riscos políticos. Veja, por exemplo <http://www.miga.org/>.

Portanto, uma das formas mais comuns de traduzir diversos itens da alocação de riscos para as regras do contrato é ajustar o cálculo do pagamento público ou calibrar os indicadores de desempenho. Estes itens compõem o conjunto de atividades da Modelagem Operacional, que será discutida no item 9 abaixo.

A estrutura de alocação de riscos também tem importante consequências para as finanças do projeto, porque influencia, dentre outros aspectos, na rentabilidade requerida pelo setor privado. Este e outros elementos relevantes do modelo financeiro do projeto serão discutidos a seguir.

◆ Box 20: Os Resultados da Atividade de Alocação de Riscos

A equipe envolvida na implementação da macro etapa de preparação deve assegurar que a Alocação de Riscos gere, ao menos, os seguintes resultados:

- Lista dos principais riscos associados ao projeto;
- Alocação de cada risco entre as partes;
- Identificação da cláusula contratual que implementará a alocação de cada risco;
- Relatório indicando os impactos da alocação de riscos proposta no Mecanismo de Pagamento e Indicadores de Desempenho.

8. Modelagem Financeira

A modelagem financeira é uma atividade essencialmente técnica e, portanto, é indispensável que a equipe do projeto seja composta por profissionais experientes no tema, já que será responsável por um grande conjunto de atividades especializadas. O objetivo desta atividade é produzir uma ferramenta de análise (geralmente uma ou várias planilhas digitais do Microsoft Excel) que possa dar ao time do projeto respostas, ao menos, às seguintes perguntas:

- QUAL DEVE SER O PREÇO TETO DA LICITAÇÃO, OU SEJA, QUAL DEVE SER O MÁXIMO ACEITÁVEL DO PREÇO A SER PAGO PELO GOVERNO AO LONGO DO CONTRATO?
- QUAL QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS VARIÁVEIS QUE INTERFEREM NA VIABILIDADE FINANCEIRA DO PROJETO?
- QUAIS SÃO AS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS FORMAIS COMO VALOR DO CONTRATO E VALOR DAS GARANTIAS EXIGIDAS?

Responder a estas perguntas geralmente demanda a realização de uma série de tarefas. A primeira é a elaboração de uma detalhada lista de todos os custos operacionais associados à implantação e operação do projeto que ficarão a cargo do setor privado. Esta lista de custos deve incluir os gastos com pessoal, insumos, manutenção da infraestrutura, utilidades como água, telefone e energia. Estimar estas despesas geralmente envolve utilizar, como ponto de partida, bases de dados do próprio setor público (como salários e custos de insumos) e adaptá-los aos níveis de exigência previstos no contrato, bem como às condições de mercado específicas do segmento (pode ser que os salários do setor privado sejam maiores ou menores do que os do setor público, por exemplo). Então, é preciso projetar cada uma destas linhas de despesa por toda a vida do contrato, em uma periodicidade tipicamente anual. Esta projeção poderá considerar variações relativas de preço, quando houver razões fortes para supô-las, ou somente projetar custos em moeda constante, quando não houver justificativas técnicas para alteração relativa de preços. É também comum prever as indexações de certos grupos de custo a fatores futuros incertos, como acréscimo da demanda ou variações tecnológicas. Como riscos associados à variação de custos operacionais ao longo do contrato são geralmente atribuídos ao setor privado, prever estes custos com precisão é muito importante para garantir que os resultados dos estudos financeiros revelem efetivamente a atratividade do projeto para o setor privado.

Além da projeção das despesas, a equipe do projeto deve estimar detalhadamente os investimentos que são tipicamente concentrados nos primeiros anos da concessão, bem como os reinvestimentos previstos. Estas projeções

devem partir de avaliações de engenharia ou projetos de engenharia com níveis suficientemente detalhados para oferecer valores de investimento¹⁴. A projeção de investimentos é feita com metodologias distintas conforme o contrato descrever obrigações de investimento precisas ao longo do tempo (como a construção de um segundo terminal de passageiros de um aeroporto no ano 10 do contrato), ou somente determinar gatilhos de níveis de serviço, em que o momento de realização de investimentos é incerto (como, por exemplo, a expansão da capacidade de uma rodovia caso o nível de serviço caia). No primeiro caso, os valores podem ser inseridos no momento previsto no contrato. No segundo, o momento da realização dos investimentos é condicionado a outras variáveis que devem ser também projetadas conforme for o caso.

Outro conjunto de informações que deve ser projetado, por todo o contrato, é a geração de receitas acessórias, ou de receitas tarifárias. Em geral, estas projeções dependem de metodologias para estimativas de demanda ao longo do tempo (o que é comum no caso de receitas tarifárias), bem como para projetar a valorização imobiliária (o que é comum no caso de se estimar receitas acessórias). Os contratos de PPP, com frequência, compartilham os riscos de receita tarifária ou acessória entre o setor público e privado, ou seja, caso elas se demonstrem diferentes do estimado, tanto o governo como a empresa privada arcam com uma parte das consequências. Assim, a estimativa adequada se torna imprescindível, na medida em que ela determinará a linha de base para os mecanismos de alocação de risco.

A experiência internacional revela que um problema comum nesta atividade é um viés de otimismo que superestima a capacidade de geração de receitas do projeto fazendo-o parecer mais viável do que realmente é, do ponto de vista financeiro. Isto, inevitavelmente, gera uma licitação deserta ou um desequilíbrio contratual que impossibilitará resultados adequados durante a gestão do contrato. É preciso evitar este problema, promovendo as estimativas com o maior nível de precisão que os recursos permitirem.

A atividade econômica do setor privado também gerará a cobrança e pagamentos de impostos. É preciso, portanto, projetar os efeitos tributários aos quais a Sociedade de Propósito Específico estará submetida. Neste sentido as informações anteriores têm que ser organizadas em uma projeção de Demonstrações de Resultado dos Exercícios anuais, incluindo todas as variáveis que determinam o cálculo dos tributos como depreciação ou amortização dos investimentos, aplicação de Juros Sobre o Capital Próprio e eventuais créditos de impostos sobre a Receita.

Uma vez que todas estas projeções foram realizadas, é possível dimensionar qual o pagamento do governo é requerido para que os indicadores financeiros do projeto atendam as condições de mercado que gerem atratividade para os investidores e financiabilidade para os financiadores¹⁵.

14. A Lei n.º 11.079/04, alterada pela Lei n.º 12.766/12, indica que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica.

15. O Anexo 2: Modelagem Econômico-Financeira em Parcerias Público-Privadas apresenta alguns destes indicadores e discute sua racionalidade.

Neste momento, é possível determinar o valor dos pagamentos requeridos, como ele variará no tempo, quais as variáveis que o determinarão, etc. Estas decisões criam uma das principais interfaces entre as atividades de modelagem financeira e de modelagem operacional, que será discutida a seguir.

Antes, entretanto, é útil explorar um conceito fundamental para a lógica do financiamento das PPPs: o conceito de *Project Finance*.

PPPS E PROJECT FINANCE

Os projetos de PPP, geralmente, são financiados usando arranjos de *Project Finance*. Em *Project Finance*, financiadores e investidores se apoiam exclusivamente ou primordialmente no fluxo de caixa gerado pelo projeto para remunerar os empréstimos e garantir o retorno no investimento. Isso ocorre em contraste ao corporate finance, modalidade em que os financiadores avaliam, entre outros aspectos, a capacidade de pagamento do tomador para financiar ou não um projeto.

É importante notar que a estrutura de *Project Finance* deve ser desenhada para otimizar os custos de financiamento do projeto. Deve, também, gerar mais eficiência para a alocação de riscos entre o setor público e o privado.

Para a viabilidade de um *Project Finance*, é preciso que os riscos, em especial o risco financeiro, sejam bem gerenciados dentre os acionistas da concessionária e seus financiadores. Esta premissa vai ao encontro dos interesses do governo, uma vez passa a ser legítima a suposição de que a concessionária e seus financiadores estarão incentivados a atuar da melhor forma para gerenciar os problemas que ocorrerem ao longo da execução do contrato, em nome da sustentabilidade do negócio. Desta forma, os financiadores ficam interessados em preservar a boa performance do projeto, aumentando as chances de ele dar certo, do ponto de vista do setor público.

PRINCÍPIOS DE PROJECT FINANCE

Em uma operação de *Project Finance*, a concessionária, em regra, é quem atua como tomadora dos financiamentos e será parte de uma série de outros contratos e arranjos relacionados ao projeto.

A dívida contraída pela concessionária perante os financiadores forma a maior parcela do financiamento de um projeto de PPP. O restante será, normalmente, providenciado na forma de *equity*¹⁶.

Como financiadores, em se tratando de *Project Finance*, não podem atacar o patrimônio dos acionistas da concessionária para além da participação deles no projeto, torna-se necessário assegurar que o empreendimento vai produzir um fluxo de caixa suficiente para atender ao serviço da dívida. Os financiadores também precisam se certificar de que a estrutura jurídica do projeto atribui uma ordem de prioridade creditícia a eles e de que a concessionária se cercou de instrumentos que mitiguem os impactos da sua performance, sobretudo com relação ao desempenho dos subcontratados.

16. As garantias prestadas pelo setor público, normalmente com o efeito de assegurar a regularidade das contraprestações, também podem contribuir para o pacote de financiamento.

Ainda que a responsabilidade por se financiar resida, tipicamente, no setor privado, é importante que os representantes do setor público e seus consultores entendam os arranjos de financiamento e suas consequências, pelos seguintes motivos:

- Quando o governo avalia a proposta do licitante, é preciso ponderar se a proposta é exequível e se a proposta de financiamento é tecnicamente sustentável à luz das práticas e condições mercadológicas;
 - A alocação de riscos em contratos de PPP pode afetar a viabilidade de algumas linhas de financiamento ou aumentar o custo final do mesmo;
 - O financiamento pode ter um impacto na sustentabilidade do arranjo financeiro da PPP. Por exemplo, quanto maior a proporção da dívida no financiamento do projeto, maior tende a ser o envolvimento e o interesse dos financiadores no monitoramento dos resultados da concessionária, para proteger seus investimentos;
 - Se o governo incluir uma estrutura de garantia de pagamentos ou lançar mão da figura do aporte, introduzida pela Lei Nacional n.º 12.766/12, poderá assumir um papel importante em favor da financiabilidade do projeto;
 - Os valores e detalhes do financiamento podem afetar diretamente as obrigações contingentes do governo (por exemplo, pagamentos a serem feitos se o contrato fosse encerrado precocemente);
- Os consultores financeiros do governo devem ter uma compreensão sistêmica daquilo que será necessário para tornar o projeto de PPP financeiramente viável, fazendo consultas e sondagens para capturar as percepções do mercado, ao longo do desenvolvimento do projeto.

ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO

Como dito anteriormente, o financiamento de um projeto de PPP consiste, primordialmente, de dívida e *equity*. Projetos de PPP devem procurar alcançar a alocação objetiva de riscos ótima entre governo e parceiro privado, mas a alocação de riscos entre financiadores e investidores que aportaram *equity* no negócio também é crucial.

A estruturação financeira do projeto se sustenta, em especial, nas cuidadosas avaliações da obra, da operação e dos riscos relacionados à capacidade de geração de receita. Em termos práticos, os produtos destas avaliações vão inspirar o compartilhamento de risco, sendo desejável que financiadores e investidores de *equity* assumam suas responsabilidades da maneira mais eficiente.

Como um princípio geral, quanto maior a participação da dívida no financiamento do projeto, mais viável financeiramente este projeto tende a ser para o setor público¹⁷.

Isso ocorre porque o capital do *equity* é o mais caro entre todos os envolvidos no financiamento do projeto.

17. Em projetos tradicionais, a dívida pode assumir até 80% (oitenta por cento) do valor do financiamento total do projeto.

A proporção da participação da dívida no financiamento do negócio varia de acordo com o nível de risco incorporado ao fluxo de caixa do projeto. Quanto maior o nível de risco incorporado ao fluxo de caixa do projeto, maior será a demanda dos financiadores por um Índice de Cobertura do Serviço da Dívida (ICSD) mais elevado, o que exige uma participação maior do *equity*¹⁸.

Um dos trade-offs fundamentais na modelagem de uma PPP ocorre na medida em que a transferência de risco do setor público para o privado (bem como da distribuição dos riscos entre os privados envolvidos no financiamento do projeto) aumenta o custo do financiamento para a concessionária e consequentemente aumenta o preço a ser pago pelo setor público.

◆ Box 21: Os Resultados da Atividade de Modelagem Financeira

A equipe envolvida na implementação da macro etapa de preparação deve se assegurar que a Modelagem Financeira gere, ao menos, os seguintes resultados:

- Projeção de resultados da concessão por todo o período do contrato;
- Definição do preço teto da licitação;
- Análises de sensibilidade quanto às variáveis críticas para a sustentabilidade do negócio;
- Projeção dos índices financeiros que descrevem a qualidade do fluxo de caixa ao longo do contrato;
- Determinação das variáveis necessárias à elaboração formal do contrato.

18. O ICSD é calculado a partir da geração de caixa operacional líquida de impostos dividido pelo serviço da dívida da concessionária (parcelas a serem amortizadas para determinado período).

9. A Modelagem Operacional

Além dos estudos financeiros e das análises que levam à alocação de riscos, a preparação de projetos de PPP implica um detalhado desenho dos aspectos operacionais do projeto. Em especial, esta atividade envolve a construção dos incentivos e obrigações a que as partes estarão submetidas. É comum que esta atividade gere o mecanismo de pagamento do contrato e os indicadores de desempenho.

MECANISMO DE PAGAMENTO

O mecanismo de pagamento é o documento anexo ao Contrato, ou parte dele, que determina como o parceiro privado na PPP será remunerado.

Em especial são detalhadas quais as variáveis que definirão a receita privada, representando um poderoso meio de alocação de riscos e incentivos.

Os elementos básicos para mecanismos de pagamento em contratos de PPP podem incluir (i) cobrança direta dos usuários; (ii) receitas acessórias; e (iii) pagamentos do governo.

◆ Box 22: O Exemplo do Projeto de Tratamento de Resíduos Sólidos na Grande BH

O governo de Minas Gerais, assinou em julho de 2014 o seu sétimo contrato de PPP cujo o objeto é o transbordo e destinação final de resíduos sólidos urbanos gerados na Região Metropolitana de Belo Horizonte. O projeto foi estruturado pela equipe do governo estadual e parte das projeções financeiras foi realizada por consultoria contratada com recursos doados pelo Prosperity Fund Programme, que é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (Foreign and Commonwealth Office) do Reino Unido e administrado localmente pela Embaixada do Reino Unido no Brasil.

O contrato de PPP assinado atribuiu as seguintes responsabilidades para a empresa:

- Identificar o modelo tecnológico adequado para as características da região e que otimize aspectos financeiros do projeto;
- Obter as fontes de recurso requeridas (por meio de financiamento e/ou recursos próprios);
- Construir e equipar Infraestruturas de Transbordo e duas Centrais de Tratamento de Resíduos Sólidos;
- Executar as atividades de transporte dos Resíduos Sólidos;
- Operar e manter a infraestrutura por 35 anos.

Para remunerar estes serviços o contrato de PPP estabeleceu um pagamento mensal, que começa a partir do início do tratamento de resíduos diretamente, ou por meio de alguma solução provisória (como a utilização de aterros sanitários de terceiros). Para o cálculo do valor devido, foi estipulado um mecanismo de pagamento traduzido na formula a seguir:

$$PRM = RSU \times VPTD \times \left\{ 0,4 + 0,6 \times \left\{ \frac{IPET + [(1 - CA) + (2 \times CA \times IRRA)]}{2} \times IDDF \right\} \right\} - 0,5 \times RAC$$

Onde

- PRM: Parcela Remuneratória Mensal, ou contraprestação paga pelo governo mensalmente
- RSU: Montante de Resíduos Sólidos Urbanos efetivamente destinado em um mês (em toneladas).
- VPTD: Valor referencial por tonelada, definido pela proposta econômica do licitante vencedor
- IPET: Índice de Processamento da Estação de Transbordo (entre 0 e 1);
- CA: Coeficiente Ambiental: termo que evidencia a disposição da concessionária a aterrar a menor quantidade de resíduos sólidos provendo soluções ambientalmente adequadas para a destinação final dos RSU. Este termo é determinado na Proposta Técnica do licitante vencedor (entre 0 e 1);
- IRRA: Índice de Redução de Resíduos Aterrados (entre 0 e 1)
- IDDF: Índice de Disponibilidade de Destinação Final (entre 0 e 1)
- RAC: Receitas Acessórias Compartilhadas

Esta fórmula paramétrica gera quatro efeitos importantes. Em primeiro lugar ela determina um pagamento por unidade de demanda, e não um pagamento por disponibilidade da infraestrutura. Outro efeito é a submissão de 60% do valor total do pagamento a indicadores de desempenho que medem aspectos tais como a destinação alternativa ao aterro sanitário (IRRA), a redução do tempo do resíduo estacionado nas estações de transbordo (IPET) e o processamento efetivo dos resíduos destinados (IDDF). Um terceiro efeito relevante deste mecanismo é permitir que os licitantes definam o peso relativo do indicador de redução do percentual aterrado (parâmetro CA). Assim, os licitantes poderão determinar quando o não aterramento impactará em sua remuneração ao longo do tempo, assumindo mais ou menos risco técnico no contrato. Por último, o mecanismo de pagamento compartilha determinadas receitas, consideradas acessórias, na mesma proporção entre o setor público e privado.

DEFININDO A COBRANÇA DE TARIFAS

O instituto das “concessões patrocinadas”, conforme previsto no art. 2º, §1º da Lei n.º 11.079/04, representa a intenção do legislador nacional de criar alternativas de investimento para projetos cuja cobrança dos usuários não seria suficiente para remunerar o investimento feito por um parceiro privado, a menos que as tarifas assumissem um valor excessivamente oneroso para os utilizadores do serviço. A concessão patrocinada, portanto, consiste em uma modalidade de PPP na qual os pagamentos por parte do ente concedente, em favor da concessionária, existem e são combinados com tarifas cobradas dos usuários¹⁹.

Quando faz parte de uma PPP a cobrança de tarifas dos usuários, a abordagem para determinar e ajustar os valores praticados representa um risco relevante na engenharia contratual. Isto porque estas PPPs, muitas das vezes, ocorrem em cenários monopolistas, nos quais as tarifas são determinadas em contrato e reguladas pelo governo. A pergunta chave que precisa ser feita é “como as tarifas poderão ser reajustadas?”, ou seja, quais os gatilhos e as razões que geram a possibilidade do reajuste.

As tarifas podem ser controladas a partir de uma fórmula matemática pré-estabelecida no contrato ou no âmbito da regulação (ou em uma mistura dos dois formatos). Por exemplo, a tarifa inicial pode ser estabelecida no contrato enquanto uma fórmula, também pré-estabelecida, determina os reajustes em função da inflação. Em uma periodicidade maior (5 em 5 anos, por exemplo) poderia haver uma revisão da fórmula de reajuste.

Qualquer que seja o método de determinação dos valores atuais e futuros da tarifa, é muito importante que o governo desenvolva uma metodologia em que o valor cobrado aproxime-se do custo marginal da concessionária, de modo a não criar distorções no mercado.

RECEITAS ACESSÓRIAS

Grande parte dos ativos operados por empresas privadas em contratos de PPP oferece alguma oportunidade de geração de receita acessória. Geralmente, esta receita é derivada da exploração comercial, que pode assumir as mais diversas formas. A questão é que, invariavelmente, é possível que ocorra a utilização distinta do objeto do contrato que gere algum tipo de receita. Exemplos comuns são a exploração de propaganda nas margens das rodovias ou a venda de bens e produtos dentro das dependências de um estádio de futebol.

Como o potencial de receitas acessórias, em diversos projetos, é significativo, o mecanismo de pagamento precisa considerar tais receitas e alocar seus benefícios para algumas das partes, conforme a alocação de riscos do projeto.

Caso a alocação de riscos determine o compartilhamento das receitas futuras e incertas, é possível compartilhá-las por meio da subtração de um percentual delas do pagamento público. Em outros casos, quando os investimentos necessários à geração desta receita são altos, pode ser recomendável somente capturar, para o setor público, uma parcela desta receita após a amortização destes investimentos adicionais. Há também a possibilidade de incorporar uma projeção das receitas acessórias no modelo financeiro que levou ao cálculo do preço teto da licitação e, conseqüentemente, transferir o risco de realização desta receita para o setor privado.

DEFININDO OS PAGAMENTOS DO GOVERNO

Genericamente, há três modalidades possíveis de pagamentos do governo:

- Pagamentos por demanda, nos quais o valor pago é em função do nível de uso do ativo multiplicado por um preço unitário determinado no contrato;
- Pagamentos por disponibilidade, nos quais as contraprestações do governo não se alteram em função do volume de uso, pois são valores globais pagos caso a infraestrutura, dentro de alguns critérios mínimos de serviços, esteja disponível para o uso;
- Parâmetros pela implantação da infraestrutura, nos quais a conclusão da obra, por si, dá direito a pagamentos do governo.

Um exemplo de pagamentos por demanda são os pedágios sombra, muito comuns em Portugal e na Espanha. O pagamento do governo é calculado a partir de um valor específico por automóvel que passa por praças de contagens de veículo no curso da rodovia. O pagamento por demanda, tipicamente, transfere os riscos de demanda para o setor privado. Isto porque as alterações em relação a demanda projetada impactarão diretamente na receita da empresa privada.

Pagamentos por disponibilidade, por outro lado, normalmente retêm o risco de demanda para o governo, já que os pagamentos do governo permanecerão no mesmo patamar, ainda que haja uma redução significativa da demanda pela infraestrutura. Por outro lado, os pagamentos por disponibilidade retiram os incentivos do operador privado em aumentar indefinidamente o uso do ativo, o que poderia gerar distorções.

A terceira modalidade de pagamento é o pagamento por conclusão, completa ou parcial, da obra. Esta modalidade distorce inteiramente os incentivos que em, última análise, justificam o modelo de PPPs. Isto porque o setor privado deixa de focar-se na prestação dos serviços ou mesmo em atender a critérios específicos de disponibilidade, para voltar seus esforços para a infraestrutura em si, de maneira semelhante à obra pública tradicional. Entretanto, em projetos muito grandes, quando as condições de financiabilidade não são ideais e os riscos de construção e operação são muito acentuados, a utilização de pagamentos por conclusão da obra pode ser necessária para promover a atratividade dos projetos e a redução dos custos de capital associados. Esta modalidade de pagamento precisa, contudo, ser usada com cautela e seus efeitos distorcendo a alocação de riscos devem ser reconhecidos.

◆ Box 23: O Instituto do Aporte

O instituto do aporte foi introduzido pela MP n.º 575 e, posteriormente, incluído no texto da Lei n.º 12.766/12, que alterou o marco regulatório nacional de PPPs.

Em síntese, o aporte representa desembolsos feitos pelo poder concedente em favor da concessionária, durante a realização das obras ou aquisição de bens, permitindo que o reconhecimento dos tributos sobre esta receita somente se dê ao longo da vida útil do ativo, e não no momento de realização da receita.

O aporte, portanto, também traz o benefício de desonerar o fluxo de caixa da concessionária no início dos contratos diminuindo um pouco a necessidade de *equity* e de dívida, tornando os projetos ligeiramente mais financeiramente viáveis para investidores.

O dimensionamento do pagamento público, em quaisquer das modalidades acima, é uma decisão relevante na medida em que, de uma forma geral, quanto maior o pagamento público menor a necessidade de cobrança do usuário ou de exploração comercial do ativo pela concessionária. Em outras palavras há uma escolha implícita na estruturação do pagamento público, como parte do mecanismo de pagamento, referente a quem deve pagar pela infraestrutura: os usuários ou os contribuintes.

Portanto, quando da definição do mecanismo de pagamentos a ser adotado pelo governo, é preciso considerar, sobretudo, os seguintes aspectos:

- **IMPLICAÇÕES DE ALOCAÇÃO DE RISCO:** De acordo com o perfil do mecanismo de pagamento que o governo optar, o risco de demanda poderá ser compartilhado entre as partes. Entretanto, quando o governo escolher remunerar a concessionária pela disponibilidade da infraestrutura, significa que está disposto a suportar variações negativas de demanda sozinho;
- **CONEXÃO CLARA ENTRE OS PAGAMENTOS E O NÍVEL DE QUALIDADE DO SERVIÇO:** O marco regulatório de PPP no Brasil, conforme redação do art. 6º, §1º, bem como do art. 5º, VII da Lei Nacional n.º 11.079/04 é explícito ao autorizar que o desempenho da concessionária influencie na sua remuneração. Vincular pagamentos públicos a padrões de desempenho bem definidos é um importante fator para contribuir para a alocação de riscos eficiente;
- **INDEXAÇÃO DA FÓRMULA DE PAGAMENTO:** Pagamentos devem ser total ou parcialmente indexados a certos fatores de risco, de forma que o governo suporte ou compartilhe os riscos com o parceiro privado.

INDICADORES DE DESEMPENHO

O contrato precisa especificar claramente quais são as expectativas entorno da concessionária em termos da qualidade e quantidade de bens e serviços a serem providos. É desejável que os indicadores de desempenho e metas estejam especificados em um anexo dedicado do contrato, uma vez que se tornará um dos materiais mais acessados pela equipe de gestão do contrato ao longo do prazo da concessão.

Uma característica chave da PPP é que o desempenho deve ser medido sob a lógica de resultados (como na avaliação da qualidade da superfície da estrada) e não em processos (como na avaliação dos materiais utilizados na manutenção da superfície da estrada). A PPP, portanto, representa uma mudança do paradigma da gestão da infraestrutura pública, uma vez que o compromisso do contratado passou a ser com o objetivo finalístico da prestação do serviço. Isso permite e incentiva a concessionária a ser inovadora na tentativa de atingir os requerimentos do contrato, pois não existem travas com relação aos meios que devem ser utilizados para atingir este fim.

Contratualizar resultados ajuda a ampliar a competição pelos projetos, uma vez que aqueles empreendimentos em que o governo define os recursos e as tecnologias a serem empregadas para construir e operar uma infraestrutura pública podem ter a participação de interessados limitada e, eventualmente, favorecer um determinado concorrente.

◆ Box 24: O Caso do Hospital do Subúrbio de Salvador

O Projeto de PPP do Hospital do Subúrbio Ferroviário de Salvador foi preparado pelo Governo do Estado da Bahia com o apoio de um fundo de estruturação de projetos, formado pelo Internacional Finance Corporation (IFC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que viabilizou a contratação de consultores bem como a mobilização de equipe técnica das organizações envolvidas para atuar na fase de planejamento e preparação.

O Hospital do Subúrbio (HS) foi a primeira unidade hospitalar pública do Brasil viabilizada por meio de Parceria Público-Privada (PPP), tendo atualmente 373 leitos, voltados principalmente para atendimentos de urgência e emergência. Merece destaque o fato de que o contrato transfere integralmente a prestação dos serviços de saúde – tanto os serviços da denominada “Bata Cinza”, quanto os serviços da “Bata Branca” –, ficando a cargo da SPE a gestão de todas as atividades necessárias à prestação dos serviços. O contrato foi assinado com o Consórcio Prodal Saúde S.A. no dia 28/05/10 e o atendimento teve início no dia 14/09/10.

O modelo de remuneração previu duas importantes componentes: pagamento de 70% da contraprestação vinculado aos “Indicadores Quantitativos”, ou seja, vinculados basicamente à demanda, e pagamento de 30% da contraprestação vinculada aos 31 (trinta e um) Indicadores de Desempenho construídos. Esse modelo, bastante discutido, rompia com o que tradicionalmente era realizado nos Contratos de Gestão celebrados com as Organizações Sociais onde, em regra, 90% da remuneração estavam vinculadas à produção. Os indicadores quantitativos – que representam 70% da remuneração – foram organizados em 3 grandes áreas (Internação Hospitalar; Urgência/Emergência/Ambulatório; e Serviço de Apoio Diagnóstico Terapêutico – SADT), refletindo a exata organização das atividades de atendimento. Os “Indicadores Qualitativos” – que representam 30% da remuneração – foram organizados em 9 áreas (Auditoria Operacional; Desempenho da Atenção; Qualidade da Atenção; Gestão da Clínica; Inserção no Sistema de Saúde; Gestão de Pessoas; Desempenho em Controle Social; Desempenho em Humanização; e Acreditação) com a criação de faixas de pagamento em conformidade com o atingimento das metas.

Apesar de em uma primeira vista a remuneração aparentar estar vinculada somente a fatores variáveis (70% à demanda e 30% ao desempenho), o contrato criou faixas para mitigar o efeito de a avaliação ser diretamente proporcional do pagamento, fazendo com que a contraprestação pública total fosse, então, afetada apenas em 17% quanto aos indicadores quantitativos e apenas 9% quanto aos indicadores de desempenho, perfazendo um impacto máximo de 26% na contraprestação.

Um contrato de PPP, portanto, deve compreender:

- **OBJETIVOS E METAS DESEJADAS DE FORMA CLARA:** As metas devem ser específicas, mensuráveis, atingíveis, realistas e oportunas;
- **COMO A PERFORMANCE SERÁ MONITORADA:** Isto é, qual o tipo de informação que será coletada, quem será responsável por fazer este trabalho de monitoramento e para quem este monitoramento será reportado. É importante incluir, desde já, os papéis a serem desenvolvidos pela equipe de gestão de contratos, pela equipe da concessionária, por verificador independente e por demais stakeholders interessados no projeto;
- **AS CONSEQUÊNCIAS DO NÃO ATINGIMENTO DAS METAS DE PERFORMANCE PROGRAMADAS:** A título exemplificativo, podemos citar a especificação das deduções correspondentes no pagamento público pelo desempenho abaixo do acordado em contrato, assim como a previsão, dentro da engenharia contratual, das punições à concessionária que persistir em apresentar uma performance insatisfatória (o que levaria, no limite, a uma hipótese de caducidade do contrato).

◆ Box 25: Os Resultados da Atividade de Modelagem Operacional

A equipe de envolvida na implementação da macro etapa de preparação deve assegurar que a Modelagem Operacional gere, ao menos, os seguintes resultados:

- Uma fórmula paramétrica contendo a metodologia de cálculo do pagamento público que traduza adequadamente a alocação de riscos prevista para o projeto;
- Uma metodologia de determinação da tarifa a ser cobrada do usuário, quando for o caso, que reduza os riscos de descolamento, ao longo do contrato, do preço da tarifa com a capacidade de pagamento dos usuários;
- Um relatório, a ser incorporado ao contrato, com a discriminação detalhada dos resultados que devem ser atingidos pela empresa privada;
- Uma estrutura de indicadores de desempenho que reflita adequadamente a política pública setorial e que esteja vinculada ao sistema de incentivos do contrato (por exemplo, por meio do mecanismo de pagamento).

Outra frente da estruturação dos contratos de PPP, igualmente relevante em relação à Modelagem Operacional e a Modelagem Financeira é a Modelagem Jurídica, que também comporta boa parte da inteligência investida na alocação objetiva de riscos. A estrita regularidade formal é imprescindível para a sobrevivência de um projeto de PPP. Por esta razão, os aspectos jurídicos do projeto merecem toda a atenção, como será demonstrado no item a seguir.

10. A Modelagem Jurídica

Todas as centenas de decisões que geralmente são tomadas durante a alocação de risco, modelagem financeira e modelagem operacional precisam ser traduzidas em termos legais na consolidação do Edital e Contrato de PPP. Aspectos jurídicos também limitam ou condicionam decisões importantes das demais atividades durante a macro etapa de preparação dos projetos informando o que pode ou não pode ser feito. Assim, é muito relevante que a equipe do projeto contenha profissionais jurídicos especializados e experientes para que o Edital e Contrato reflitam adequadamente os incentivos e regras de operação previstas para o negócio e que estes instrumentos gerem estabilidade e previsibilidade dos comportamentos recíprocos durante o prazo do contrato.

O EDITAL

As contratações de Parcerias Público-Privadas no Brasil, segundo a Lei Nacional nº 11.079/04, deverão ser precedidas de licitação na modalidade de concorrência. O Edital é o documento que estabelece as regras e parâmetros que orientarão esta concorrência.

As normas gerais (que o Edital de Concorrência deve cumprir) estão quase totalmente transcritas na Lei Nacional nº 8666/93 e são iguais a todas as concorrências públicas. Há, entretanto, algumas peculiaridades para a licitação de PPP, em especial:

- O Edital pode prever a realização da fase de julgamento (que ordena as propostas da melhor para a pior) antes da habilitação (que realiza uma avaliação do tipo “passa ou falha” a partir de critérios jurídicos, financeiros e técnicos). Esta ordem de fase é tipicamente chamada de “inversão das fases da licitação”, já que em concorrências tradicionais a habilitação ocorre antes do julgamento. Com a inversão de fases, somente será aberto o envelope contendo o documento de habilitação da empresa classificada em primeiro lugar na fase de julgamento, em oposição à abertura e avaliação de todos os envelopes de habilitação em concorrências tradicionais. Como os documentos de habilitação são muito mais extensos do que os documentos das propostas, somando centenas, e em alguns casos milhares de páginas, a inversão economiza tempo e reduz a torrente geometricamente crescente de recursos administrativos e contra razões que os licitantes propõem e que podem consumir meses da equipe envolvida com a licitação.
- O Edital pode prever a complementação de insuficiências ou correções de caráter formal da documentação, criando uma saída para o usual formalismo e rigidez normativa que caracteriza a análise dos documentos apresentados pelos licitantes. Este dispositivo acaba criando uma possível estratégia para evitar que propostas mais vantajosas para o governo sejam inabilitadas ou desqualificadas devido a detalhes formais que se entenda equivocados. A inclusão no Edital de regra que permita esta correção é altamente recomendada considerando a complexidade formal e documental

exigida nas licitações, o que leva, com frequência, a problemas na organização dos documentos pelo setor privado.

- O Edital pode prever uma fase, anterior ao julgamento, de qualificação das propostas técnicas. Isto significa uma avaliação, do tipo “passa ou falha”, da proposta técnica. Assim, a documentação integral da proposta somente é avaliada dos licitantes que obtiveram uma nota mínima nesta qualificação preliminar. Quando as propostas são sofisticadas demais e requerem muito tempo e recursos para avaliação, introduzir a fase de qualificação prévia aumenta a eficiência reduzindo os custos envolvidos na licitação, já que pode reduzir o número de propostas a serem avaliadas. Por outro lado, quando os critérios de avaliação da proposta não exigem tempo ou recursos demais, criação de etapa de qualificação prévia aumenta o número de fases e as oportunidades de recursos e contrarrazões pelos licitantes.

Licitações de projetos grandes e complexos, como PPPs, têm sérios riscos de fracassar. Por esta razão é preciso um desenho consciente da estratégia de licitação que envolve escolhas de quando utilizar as regras de licitação previstas acima, além da definição adequada dos critérios de habilitação e julgamento que permitam reduzir o tempo e custo do procedimento licitatório e aumentem as chances de um contrato efetivo e com um bom parceiro seja assinado.

◆ Figura 12: Elementos de uma Estratégia Licitatória



É preciso utilizar critérios de habilitação que promovam uma competitividade efetiva entre os licitantes, ou seja, não limite a participação para uma ou duas empresas no mercado. Por outro lado, é preciso que estes critérios não criem um ambiente descoordenado na licitação, ou seja, com empresas de portes distintos com diferentes capacidades de implementar o projeto e com diferentes fôlegos financeiros digladiando-se administrativa e judicialmente. É preciso acertar o ponto ótimo no qual há uma concorrência efetiva e focando nos critérios de avaliação da proposta. A forma de alcançar este ponto ótimo é estudar o mercado, mapeando as características dos potenciais concorrentes. Isto permite uma escolha informada sobre os efeitos de uma determinada opção por critérios de habilitação com o foco em selecionar empresas com capacidade efetiva de implementação do projeto.

O desenho adequado dos critérios de habilitação também pode contribuir para dar forma ao mercado de PPPs. Algumas vezes pode ser útil incentivar a participação de novos entrantes no mercado aumentando a competitividade do setor (quando o objeto for pouco explorado até o momento), ou fomentar a associação de empresas com competências complementares de forma a aumentar as qualificações da SPE (quando o objeto do contrato for muito diversificado), ou ainda pode ser relevante incentivar que a SPE subcontrate parcela dos serviços (quando a verticalização gerar ineficiências). Em qualquer caso, é preciso que a identificação dos critérios de habilitação seja uma escolha deliberada e que tais critérios sejam justificados em função do objetivo mais amplo de permitir uma contratação eficiente e efetiva para o governo. Outro conjunto de escolhas que contribui para este objetivo é a identificação dos critérios para julgamento das propostas.

O desenho dos mecanismos de comparação de propostas é um dos aspectos mais críticos do procedimento licitatório. Segundo a Lei Nacional nº 11.079/04, podem ser critérios de classificação das propostas:

- O menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
- A combinação do menor valor da contraprestação com o de melhor técnica;
- O menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- Combinação do menor valor da tarifa do serviço público com o de melhor técnica;

A utilização de critérios técnicos para julgamento aumenta os custos associados e o tempo envolvido com licitações. Além disso, há dificuldades inerentes à estruturação de critérios técnicos adequados para o julgamento. Isto porque o sistema jurídico-administrativo brasileiro não convive bem com a subjetividade e a criação de critérios objetivos para julgamento de qualidade técnica, em geral, capturam poucos aspectos efetivamente relevantes.

Por outro lado, a avaliação exclusiva de preço a ser pago pelo governo ou pelos usuários de serviços pode não capturar a proposta com melhor custo-benefício, além de criar incentivos para propostas pouco realistas por proponentes que pretendem renegociar o contrato quando o governo desenvolver uma relação de dependência com a SPE.

Neste sentido, as boas práticas sugerem a utilização cautelosa de critérios téc-

nicos, na medida em que eles possam privilegiar propostas que efetivamente agreguem valor para o projeto. Caso tais critério não sejam possíveis no caso concreto, as licitações que consideram somente o preço podem economizar tempo e recursos consideráveis aos governos, além de reduzirem os riscos de o contrato gerar obrigações financeiras excessivamente onerosas aos cofres públicos.

O CONTRATO

O contrato de PPP é um dos documentos mais importantes que nascem como produto da macro etapa de preparação e planejamento do projeto.

Em torno do contrato gravitam todos os documentos que estabelecem as obrigações das partes e o sistema normativo de causas e efeitos que regulará o projeto por toda sua vida.

◆ Box 26: Escolhendo a Modalidade de Contrato – Concessão Administrativa x Patrocinada

Do ponto de vista jurídico-formal a Concessão Patrocinada é um tipo de contrato usado quando o objeto é um serviço público no sentido legal da expressão. O conceito de Concessão Administrativa, de outro lado, permite todo o tipo de prestação de serviços utilizados direta ou indiretamente pelo governo. Assim, ainda que possa haver no caso concreto a possibilidade de cobrança do usuário como fonte de receita da concessionária, caso o objeto não inclua um serviço público, o contrato deve ser intitulado de Concessão Administrativa.

É o caso, por exemplo, dos contratos de PPP assinados para a operação dos estádios de futebol para a Copa do mundo, em que, apesar de parcela significativa da receita privada ser originada de usuários dos equipamentos, eles foram classificados como Concessão Administrativa.

A situação é menos simples quando o objeto de contrato for um serviço público, mas o governo optar por não permitir a cobrança de tarifa, dimensionando uma contraprestação pública suficiente para arcar com todos os custos do projeto. Neste caso a classificação do art. 20, da Lei Nacional nº 11.079/04, não é precisa.

Uma boa estratégia, portanto, pode ser a de consultar a procuradoria jurídica e optar pela modalidade contratual defendida pelo órgão. É importante considerar os efeitos desta decisão na exigência de lei específica a que se refere o art. 10º, § 30 da Lei Nacional nº 11.079/04.

Em setores com pouca regulamentação legal, os contratos também são responsáveis por substituir todo o marco regulatório que é comum em setores mais maduros em PPPs. Há um conjunto muito grande e disperso de temas que são tipicamente tratados nos contratos, dentre os quais vale notar:

OBJETO, PRAZO E VALOR DO CONTRATO

O contrato precisa apresentar, com clareza, uma série de aspectos formais, como a descrição concisa do objeto, o prazo e o valor do contrato. Esta última variável é uma das condições de enquadramento, já que projetos cujo valor é abaixo de R\$20 milhões não podem ser conduzidos por meio de PPP. Entretanto, não há uma metodologia definida para definição do valor do contrato. Há, tipicamente, três metodologias distintas. A primeira é a partir do valor dos investimentos totais do projeto; a segunda, a partir da estimativa de soma das contraprestações públicas; a terceira, por meio da estimativa da soma das receitas da SPE, incluindo as tarifas e receitas acessórias. Nas duas últimas metodologias, há a variante de cálculo do Valor Presente Líquido dos fluxos considerados, a partir de uma taxa de desconto anual aproximada ao custo de capital do governo.

Seja qual for a metodologia adotada em um projeto, é importante lembrar que o Valor do Contrato, além de condição de enquadramento, também gera limites para as garantias prestadas pelos licitantes durante a licitação e pela SPE durante a execução do contrato. O valor máximo de ambas as garantias são um percentual do valor do contrato. Assim, quanto maior o valor do contrato, maiores serão os limites máximos das garantias exigíveis do setor privado.

A TRANSFERÊNCIA DE AÇÕES E DO CONTROLE DA CONCESSIONÁRIA

O contrato precisa estabelecer regras claras quanto às condições em que é possível a comercialização de ações da Sociedade de Propósito Específico que impliquem ou não a alteração do controle societário.

Tipicamente, alterações de participação acionária que não implicam mudança de controle ocorrem sem autorização do governo, desde que sejam preservadas as condições de habilitação originalmente previstas no Edital.

Já quanto às alterações societárias que implicam mudança do controle, a solução mais comumente adotada pelos contratos é replicar a orientação legal de exigir anuência prévia do governo (art. 27, da Lei Nacional nº 8.987/95).

Em ambos os casos, é muito relevante que os contratos estabeleçam as condições e processos necessários às autorizações, quando houver. Isto porque a consolidação de um mercado secundário de participação acionária em concessões no Brasil poderá ser um passo importante para a diversificação das estruturas de capital e, conseqüentemente, tornar os mecanismos de financiamento de infraestrutura mais eficientes. A consolidação deste mercado, por sua vez, depende de regras claras e de previsibilidade quanto às possibilidades e condições para comercialização das participações acionárias.

A FISCALIZAÇÃO PELO PODER CONCEDENTE

Outro conjunto de temas que precisa ser tratado no contrato são os instrumentos

e prerrogativas de fiscalização. Trata-se aqui, em primeiro lugar, de estabelecer no contrato um dever geral do privado em fornecer todas as informações relevantes da execução do projeto para que o governo possa atuar de acordo. O contrato precisa afastar qualquer possível argumento privado de confidencialidade comercial ou outro mecanismo que possibilite alguma resistência à irrestrita transparência de informações.

Em segundo lugar, o contrato precisa indicar os procedimentos e meios a serem adotados para a supervisão específica dos resultados e indicadores estabelecidos durante a modelagem operacional. O foco de projetos de PPP em resultados e indicadores torna a eficácia destes mecanismos de supervisão e acompanhamento fundamentais para o sucesso de projetos - e esta relevância precisa ser traduzida nos contratos.

Uma estratégia comum em projetos de PPP é prever a figura de auditores operacionais ou verificadores independentes, que seriam empresas especializadas, contratadas pelo setor público ou privado, para aferir os resultados e indicadores e gerar relatórios conclusivos. Neste caso, os contratos precisam prever o acesso irrestrito destas empresas a dados e informações sobre a execução do projeto.

OS PROCEDIMENTOS PARA REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO

Quando o contrato de PPP, ou a lei, aloca riscos a uma das partes mas outra parte arca com as consequências financeiras de sua ocorrência, é preciso realizar um procedimento de reequilíbrio financeiro do contrato de modo que o “dono” contratual do risco receba os custos ou benefícios que lhe cabem.

De uma forma geral, quando um risco se materializa, ele tipicamente traz consequências para o fluxo de caixa privado. Caso este risco tenha sido alocado contratualmente ao governo, é preciso que o governo pague a conta ou receba os benefícios.

Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro têm se mostrado muito frequentes no contexto brasileiro. Os contratos precisam tratar com grande nível de detalhe os procedimentos que serão adotados nestas renegociações contratuais pois podem envolver vultuosas somas de recursos. Especificamente, há pelo menos 2 parâmetros que precisam de ser estabelecidos no contrato para evitar conflitos futuros. O primeiro é a fonte de informações sobre ao cálculo dos valores envolvidos com a realização de um risco. Tipicamente, as fontes de informação podem ser as bases de dados públicas como o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, ou a comprovação de despesas realizada pela SPE por meio de documento fiscal ou equivalente. Outra informação importante cuja origem precisa ser prescrita no contrato é o conjunto de premissas contábeis e suas consequências fiscais que serão consideradas no momento da compensação.

O segundo parâmetro que precisa ser determinado no contrato é forma de cálculo do custo de capital a ser considerado. Isto é importante pois, com frequência, o período de realização das despesas, em função da ocorrência do risco, é diferente do período da compensação. Portanto é preciso remunerar o capital privado com alguma taxa, a ser determinada no contrato. Geralmente o contrato precisa fazer uma escolha

entre duas metodologias de determinação da taxa: a primeira é a utilização da Taxa de Retorno que o licitante vencedor espera obter com o projeto, tal como indicada por ela na proposta comercial entregue na licitação; a segunda é o estabelecimento de uma taxa fixa no contrato ou determinada a partir de uma fórmula paramétrica que incorpora alguma variável macroeconômica (como SELIC ou TJLP).

OS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Disputas contratuais são comuns em PPPs por uma série de razões, como por exemplo, o fato de serem contratos de longo prazo, em que circunstâncias inesperadas estão fadadas a acontecer.

Os mecanismos utilizados para solucionar conflitos e disputas são, portanto, uma parte relevante do contrato. Quanto mais bem especificados estiverem estes mecanismos, maior será a chance de eles serem utilizados adequadamente pelas partes. A Lei Nacional n.º 11.079/04 inovou, em seu art. 11, III, ao prever a possibilidade da adoção da arbitragem para solução de conflitos, nos termos da Lei Nacional n.º 9.307/96, o que confere celeridade ao julgamento de disputas de natureza jurídica compatíveis com a corte arbitral. Portanto a inclusão no contrato de uma cláusula arbitral que detalhe aspectos do procedimento, especifique a câmara arbitral a ser utilizada e estabeleça as regras para pagamento das taxas correspondentes é fundamental em uma boa regulamentação do mecanismo de solução de conflitos.

REGRAS PARA ENCERRAMENTO DA CONCESSÃO

Um contrato de PPP deve incluir cláusulas detalhadas que tratam do seu encerramento. As principais hipóteses de encerramento que devem ser tratadas nos contratos são:

- Advento da data de encerramento do contrato, conforme previsto originalmente;
- *Default* por parte da concessionária, ou a caducidade da PPP;
- *Default* por parte do governo, ou a rescisão da PPP;
- Uma decisão unilateral da Administração Pública, ou encampação da PPP;
- Casos fortuitos ou de força maior.

Um contrato de PPP deve descrever em detalhes as circunstâncias que permitem uma parte terminar o contrato, especialmente quando a outra parte estiver inadimplente com as suas obrigações. Para que eventos possam ensejar o encerramento do contrato, a interpretação da cláusula contratual que daria lastro à uma decisão desta natureza deve ser bem fundamentada e, se possível, precedida de um “período de aprendizagem”, que seria um interstício temporal para que a parte inadimplente regularizasse a situação.

Atenção especial deve ser reservada para os descumprimentos persistentes do contrato que, isoladamente, não gerariam nenhuma hipótese de ruptura mas que, cumulativamente, resultariam em um caso de inequívoca situação de inadimplência. O critério para identificar esses descumprimentos persistentes deve ser o mais objetivo possível. Tais critérios podem se basear no acúmulo de advertências, penalidades, deduções da contraprestação, pontos negativos, entre outros.

Quando a inadimplência do contrato se deve pela baixa performance de um sub-

contratado, a concessionária deve possuir a habilidade de substituir seus fornecedores para cessar os danos que causam ao contrato de PPP. Esses danos, inclusive, devem ser mitigados por “seguros de performance”, de forma que a concessionária cumpra com custos adicionais associados à substituição dos seus fornecedores.

É importante que se tenha ciência de que, em determinadas circunstâncias, o governo tem o direito de terminar o contrato unilateralmente, portanto, é crucial que haja clareza quanto à forma de se descobrir o custo do encerramento do contrato a qualquer momento.

Os próximos tópicos apresentarão, sucintamente, as abordagens utilizadas para calcular o pagamento final nos diversos casos de encerramento do contrato.

AS INDENIZAÇÕES POR ENCERRAMENTO DA CONCESSÃO

Em alguns casos, a previsão de pagamentos no momento do encerramento do contrato são fatores chave em PPPs porque são fundamentais para que o projeto seja financeiramente viável, do ponto de vista dos financiadores. Portanto, o detalhamento deste tema no contrato é fundamental para permitir a bancabilidade do projeto.

No caso de advento do termo do contrato, geralmente os contratos não preveem qualquer indenização ao setor privado. O contrato, entretanto, pode prever algum valor de indenização em algumas circunstâncias, tais como no caso de novos bens reversíveis adquiridos ou benfeitorias construídas nos anos finais do contrato. Neste caso a metodologia de cálculo destes valores é imprescindível no contrato. Normalmente são usadas a metodologia do valor contábil não depreciado do ativo ou o valor de seu valor de mercado.

No caso de *default* da concessionária, os contratos devem prever um valor a título de indenização a ser pago para a concessionária. Trata-se da hipótese em que o encerramento do contrato se dá pelo fato de a concessionária, sistemática e reiteradamente, estar aquém dos níveis de performance originalmente contratados. O contrato de PPP deve esgotar estas hipóteses, tais como a não conclusão das obras, o não atingimento dos padrões de qualidade e a insolvência da concessionária²⁰. Há uma série de métodos que podem ser utilizados para determinar o pagamento que o governo deve fazer à concessionária (ou aos seus financiadores), incluindo:

- quitação de toda ou de parte específica da dívida contraída (até o limite daquilo efetiva e propriamente utilizado para financiamento do projeto);
- o valor contábil não depreciado dos bens do projeto;
- o valor presente líquido do esperado fluxo de caixa que teria sido pago pelo governo se o contrato não tivesse sido encerrado; e
- o pagamento vinculado às circunstâncias de uma nova licitação, feita para substituir o parceiro privado original.

Em princípio, o setor público não deveria ser incentivado, do ponto de vista financeiro, a escolher uma solução terminativa para o contrato. Da mesma forma, os financiadores não deveriam esperar evitar perdas de recursos a partir de pagamentos indevidos.

20. Por outro lado, o contrato de PPP também precisa prever as possibilidades em que o baixo desempenho operacional não aciona o encerramento do contrato.

◆ Box 27: Pagamentos no Encerramento do Contrato sob a Ótica da Experiência Britânica

O Reino Unido fornece bons exemplos que alcançaram efeitos razoáveis e equilibrados, nestes casos:

- Onde há um mercado estruturado, diante do encerramento precoce do contrato por *default* da concessionária, o governo pode optar por "vender" o período remanescente da concessão, ficando o valor oferecido pelo proponente vencedor como compensação aos financiadores da concessionária original;
- Onde não há uma liquidez de mercado, a compensação devida aos financiadores serão determinadas pelo valor presente líquido do fluxo de caixa da PPP durante o tempo remanescente do contrato.

Para promover, ao mesmo tempo, (i) equanimidade; (ii) incentivos para o setor privado; e (iii) financiabilidade, o contrato de PPP deve assegurar que a concessionária não seja financeiramente prejudicada caso o término do contrato aconteça precocemente como resultado de *default* do governo ou por uma decisão unilateral de vontade do poder público. Nestas circunstâncias, tanto os financiadores como os investidores que aportaram *equity* devem ser totalmente reembolsados. Enquanto o cálculo da compensação aos financiadores é relativamente fácil, definir a compensação devida aos investidores de *equity* pode ser complexo. Os seguintes mecanismos podem ser usados:

- O valor presente líquido do que teria sido a futura remuneração dos investidores caso o encerramento não tivesse acontecido precocemente²¹ ;
- Mesmo caso descrito anteriormente, exceto que o cálculo é feito com base no fluxo de caixa originalmente projetado na data de assinatura do contrato;
- Um pagamento que garante aos investidores de *equity* a Taxa de Retorno Interno (TIR) que eles esperavam quando da assinatura do contrato, baseado em todo o fluxo de caixa recebido pelos investidores desde a assinatura do contrato até quando se deu o encerramento.

ENCERRAMENTO DO CONTRATO POR CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR

PPPs, normalmente, fornecem a possibilidade de quaisquer das partes terminar o contrato diante de eventos imprevisíveis (ou previsíveis, mas de consequências de difícil mensuração), que comprometerem a performance da concessionária por um longo período de tempo. Neste caso, salvo disposição em contrário, o princípio que deve ser reproduzido nos contratos é o de que, uma vez que nenhuma das partes tem a culpa pelo ocorrido, o ônus do encerramento do contrato deve ser compartilhado.

21. Esse cálculo, entretanto, considera o fluxo de caixa do acionista previsto a partir da data do efetivo encerramento até a data do encerramento originalmente previsto, no âmbito do contrato de PPP. Embora seja o modo conceitualmente mais correto, as incertezas em torno das previsões o tornam complexo de ser implementado.

STEP IN RIGHTS

A Lei n.º 11.079/04, em seu art. 5º, §2º, I autoriza que o contrato de PPP preveja a hipótese em que os financiadores possam exercer um direito de “step-in”, assumindo o controle da Sociedade de Propósito Específico, na intenção de recuperá-la, protegendo o projeto e o empréstimo que concedeu. Essa inovação aumentou a financiabilidade dos projetos de PPP, além de ser também uma ferramenta importante para a continuidade da prestação de serviço. Neste caso, o contrato se encerraria somente se os financiadores escolherem não exercer o direito de “step-in”. A efetividade desta cláusula, contudo, depende de um detalhamento dos procedimentos associados no contrato de PPP.

CONDIÇÃO DOS BENS REVERSÍVEIS

O contrato de PPP deve conter cláusulas que assegurem que bens reversíveis sejam entregues ao governo em boas condições. Por exemplo, o contrato poderia incluir:

- indicadores de condição destes bens (expectativa de vida útil restante, capacidade de cumprir determinados testes de funcionalidade, etc.);
- uma avaliação de uma entidade externa independente referendando a condição dos bens;
- retenções a serem feitas, a título de garantia, nos pagamentos próximos à data de encerramento do contrato, para esta finalidade.

◆ Box 28: Os Resultados da Atividade de Modelagem Jurídica

A equipe de envolvida na implementação da macro etapa de preparação deve assegurar que a Modelagem Jurídica gere, ao menos, os seguintes resultados:

- Uma minuta de contrato que reflète adequadamente a alocação de riscos estabelecida nas demais atividades de preparação e planejamento e que detalhe os aspectos jurídicos a ponto de criar uma relação estável e segura para ambas as partes;
- Um Edital de que reflita uma estratégia definida para promover competitividade na concorrência, que reduza os riscos e garanta eficácia ao procedimento licitatório.

Encerrada a etapa de preparação e estruturação dos projetos é preciso que algumas formalidades sejam cumpridas antes de ser possível licitar o projeto, assinar o contrato e iniciar sua gestão. Alguns destes aspectos formais serão apresentados a seguir.

11. Documentação pré-licitatória

Previamente à publicação do edital de uma Parceria Público Privada, é necessário que se produza uma Justificativa Técnica que compreenda alguns aspectos fundamentais para que o projeto cumpra os requisitos legais, evitando, assim, questionamentos que poderiam suspender a licitação. Destaca-se alguns destes aspectos a seguir.

Em primeiro lugar, devem estar demonstradas as condições econômicas da contratação do objeto por meio de uma PPP, em comparação às condições de um contrato público tradicional, quando as obras são realizadas por iniciativa e coordenação do Estado e a operação é conduzida ou pelo Estado, ou por terceiro contratado por meio de uma concessão de uso de bem público.

Ou seja, a finalidade deste estudo é mostrar as vantagens obtidas pela escolha da contratação na forma de PPP frente ao contrato de obra pública, seguido de operação pública ou de concessão de uso nos termos da Lei nº 8.987/95.

Apesar de não haver exigência legal específica no Brasil, uma metodologia tradicionalmente utilizada para avaliar a aplicabilidade de modelo de PPP nos casos concretos é a do cálculo do *Value for Money* (VfM), cujo conceito está explicitado no Box 3: Conceito de *Value for Money* (VfM). Neste sentido, trata-se de um útil método para avaliar as vantagens econômicas de uma PPP, em cumprimento à Lei nº 11.079/04, art. 10º, I, a. Tais vantagens restarão sinalizadas se, ao final do estudo, o modelo de PPP mostrar-se potencialmente mais apto a:

- ter custos reduzidos ao longo da duração do projeto;
- ter melhor alocação de riscos;
- ter maior velocidade de implantação;
- ter melhor qualidade do serviço; e
- ter geração de fontes alternativas de receita.

Também é preciso desenvolver um estudo que comprove que o impacto financeiro da PPP nas metas de resultados fiscais do governo estão de acordo com a Lei Complementar nº 101, em especial com o anexo do art. 4º, §1º, respeitando, assim, a Lei nº 11.079/04, art. 10º, I, b.

Outro estudo importante que o ente concedente precisa fazer é aquele que estima os desembolsos correspondentes ao cumprimento das obrigações pecuniárias que podem ser assumidas em virtude deste contrato, bem como o seu impacto orçamentário, atendendo assim, a Lei nº 11.079/04, art. 10º em seus incisos II e IV.

Outra exigência legal diz respeito à previsão no Plano Plurianual em vigor no ano da celebração do contrato, conforme art. 10º, V, da Lei nº 11.079/04. Ainda que inexistam impactos financeiros no Plano Plurianual vigente, impedindo a especificação de dotação orçamentária para o projeto, deverá ser demonstrado que a atividade consta no plano e que, em momento oportuno, será inserida no subsequente.

No mesmo sentido, a manifestação do ordenador de despesas de que as obrigações contraídas são compatíveis com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e estão previstas na LOA (Lei Orçamentária Anual), conforme determinação do art. 10º, III da Lei nº 11.079/04, pode vir a se tornar inaplicável. Isso porque, em muitos casos, na vigência da LOA correspondente ao ano de assinatura do contrato, é

possível que não haja previsão para desembolsos do governo, em função do fato de que os pagamentos públicos em PPP, em regra, costumam acontecer depois da realização das obras e do início efetivo da prestação do serviço. Não raro, o encerramento do exercício financeiro acontece antes da disponibilização da infraestrutura para fruição do objeto da PPP, sendo impossível que haja previsão na LOA, portanto. De toda sorte, quando aplicável, é uma exigência a ser respeitada.

Por fim, deve ser observado o limite do ente concedente de contrair obrigações, considerando que as contraprestações pecuniárias não podem ultrapassar o percentual de 5% da Receita Corrente Líquida anual, em atenção ao art. 28, da Lei nº 11.079/04²².

²² A Lei de PPPs foi publicada em 2004, autorizando que os pagamentos públicos correspondessem a até 1% da Receita Corrente Líquida. A Lei Nº 12.024, em 2009, tratou de ampliar este limite para 3%. Por fim, em 2012, a Lei nº 12.766 aumentou para 5% o percentual previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04, permitindo que mais Estados e Municípios cumpram este requisito para viabilizar projetos de PPP.

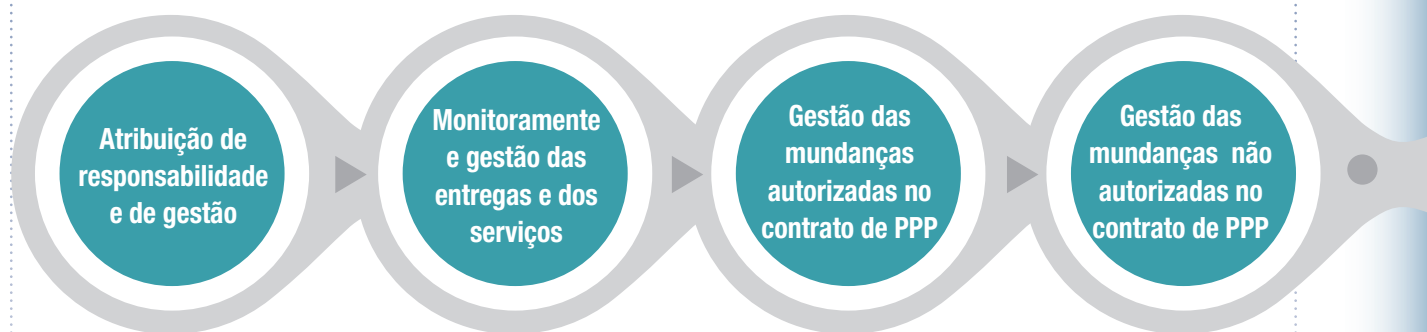
MÓDULO D

A Gestão do Contrato e o Ambiente Regulatório

Este módulo lida com o ciclo de vida de um projeto de PPP, contado a partir da assinatura do contrato até o fim do prazo de concessão.

A figura abaixo sintetiza os principais estágios envolvidos na implementação de um projeto de PPP.

◆ Figura 13: Principais Estágios da Implementação de um projeto de PPP



12. Aspectos Fundamentais de Gestão

Durante a gestão do contrato de PPP, o governo deve assegurar que:

- seja dado à equipe de gestão do contrato responsabilidades claramente definidas e recursos suficientes para executá-las;
- regras de gestão sejam estabelecidas para lidar com o monitoramento, ajustes e soluções de conflitos, no âmbito do contrato de PPP, como forma de preservar sua integridade.

Ainda que a estruturação institucional, seleção de projetos, preparação e planejamento e a licitação tenham sido etapas bem conduzidas, a maneira como o contrato de PPP é gerido é fundamental para o sucesso do projeto e para a sua verdadeira capacidade de gerar o retorno social pretendido.

ALOCAÇÃO DE RESPONSABILIDADES DE GESTÃO

Depois de assinado o contrato de PPP, a responsabilidade pela gestão do contrato, normalmente, será transferida a uma equipe que se dedicará especificamente para este fim. É razoável, em termos de eficiência, que um mesmo time de gestão de contratos lide com mais de um contrato de PPP quando existem concessões de natureza similar, por exemplo, quando uma Secretaria é responsável por duas PPPs



de Centro de Atendimento ao Cidadão. Além de ser mais eficiente, do ponto de vista do gasto público, conhecimentos da experiência de um contrato podem ser incorporados com mais facilidade para ajudar na regulação do outro.

Uma equipe de gestão de contratos terá que conduzir várias frentes diárias de regulação. É desejável que o superior hierárquico desta equipe tenha feito parte da equipe que trabalhou na modelagem e na licitação ou, ao menos, que ele tenha acesso a estes profissionais, dado que uma boa compreensão do projeto e seus riscos inerentes vão habilitá-lo a pensar a estratégia de gestão de contrato de uma maneira mais apropriada.

Como linhas mestras do pensamento do governo no início desta etapa, é preciso certificar que:

- as responsabilidades estão definidas claramente, destacando um time que estará exclusivamente dedicado em geri-las;
- as provisões para lidar com contingências e alterações contratuais tenham sido mapeadas;
- seja elaborado um mecanismo de revisão contratual que acompanhe a gestão do contrato;
- haja orçamento e profissionais suficientes para assumir as responsabilidades inerentes à gestão dos contratos.

É importante que o governo desenvolva, anteriormente à escolha do licitante vencedor, um arcabouço sob o qual o time de gestão do contrato irá atuar. Isso vai reduzir as incertezas dos proponentes e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de suas propostas comerciais. Inevitavelmente, licitantes vão incorporar custos relacionados ao monitoramento e regulação do contrato, portanto, eles devem ter indicações claras de a quais regras e métodos estarão submetidos.

No início do contrato de PPP, o time de gestão de contrato vai precisar desenvolver ferramentas e processos de gestão, incluindo planos de contingência. Seria conveniente que estes processos fossem registrados como um manual, de forma que este conhecimento possa ser incorporado pela organização e aproveitado ao longo de toda a vida do contrato.

MONITORAMENTO E GESTÃO DAS ENTREGAS E DOS SERVIÇOS

O contrato de PPP deve trazer de forma clara as obrigações da concessionária e as expectativas em torno do nível de serviço. A gestão eficaz do contrato depende, em primeiro lugar, da capacidade de a concessionária entender o contrato de PPP. Isto implica, dentre outras coisas, definir e divulgar os procedimentos que garantirão o monitoramento cuidadoso da performance da concessionária.

É importante que haja um momento, logo depois da assinatura da PPP, em que a equipe de gerenciamento de contratos apresente à concessionária as suas impressões sobre as principais obrigações do parceiro privado revelando, de forma mais incisiva, as suas expectativas.

A gestão contratual efetiva vai ajudar a identificar e monitorar a construção e performance operacional por parte da concessionária e isso permitirá o governo gerir os riscos do projeto ao longo de execução contratual de forma mais eficiente e eficaz.

MONITORAMENTO REGULATÓRIO

Para monitorar efetivamente a implementação do projeto, a concessionária terá de fornecer à equipe responsável pela gestão do contrato as informações concernentes à esfera financeira e à esfera operacional, periodicamente. O contrato de PPP definirá em que consiste este núcleo de informações mínimas e a frequência em que deverão ser apresentadas. É importante notar que a excessiva solicitação de informações implica um gasto desnecessário à concessionária e custoso para a relação entre as partes, que precisa ser sopesado.

A equipe de gestão do contrato vai precisar, por exemplo:

- monitorar o cumprimento dos indicadores de desempenho;
- revisar os procedimentos de controle e garantia de qualidade para certificar que esses sistemas estão funcionando;
- estabelecer e gerir o relacionamento diário com a concessionária;
- reportar, regularmente, às autoridades e instâncias de governo interessadas no andamento do projeto, bem como às entidades de controle externo, tais como Tribunal de Contas e Ministério Público.

GESTÃO DE RISCOS

Os riscos devem ser acompanhados de perto pela equipe responsável pela gestão do contrato.

Os riscos podem ser classificados como:

- Contratualmente alocados entre as partes;
- Intrinsecamente suportados pelo governo;
- Não alocados contratualmente;
- Associados a mudanças no contrato de PPP.

É fundamental que a equipe de gestão do contrato de PPP tenha um entendimento claro dos requerimentos estabelecidos no contrato e do racional destes requerimentos, de forma a manter a coerência entre o pensamento da equipe que estruturou o projeto e o do time que o regula. A transmissão deste conhecimento é muito benéfica do ponto de vista estratégico, pois a postura na regulação, sobretudo em momentos de negociação de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tende a ser aperfeiçoada se o histórico da modelagem do projeto for observado.

Os desafios potenciais no âmbito da gestão do contrato devem ser identificados com antecedência para serem tratados. Se o problema parecer ser permanente e o primeiro ponto de contato da concessionária não conseguir resolver, a questão deve ser levada a um ambiente com nível de senioridade maior. Como dito anteriormente, um manual de operação do contrato poderá prever aspectos de governança como este, para registrar os fluxos da regulação.

GERENCIANDO MUDANÇAS PERMITIDAS NO CONTRATO DE PPP

O próprio contrato de PPP deverá acionar os gatilhos para implementação de mudanças no contrato. Contudo, o contrato pode não especificar todos os passos que precisam ser dados para chegar a um acordo para implementação destas mudanças. Neste sentido, é importante que o manual de operação do contrato especifique detalhes como:

- O destinatário da solicitação de mudança;
- Os legitimados a solicitarem as mudanças;
- A pessoa responsável por avaliar o impacto da proposta de mudança;
- As pessoas autorizadas a concordar com alterações, em nome do governo e da concessionária;
- A pessoa responsável pela fiscalização e verificação da implementação da mudança.

Mudanças permitidas em um contrato de PPP são, recorrentemente, complexas e capazes de gerar repercussões financeiras e políticas. Por estes motivos, é importante que sejam avaliadas em ambientes estratégicos, que harmonizem interesses políticos e preservem os aspectos técnico que precisem ser resguardados.

GESTÃO DE MUDANÇAS NÃO PREVISTAS NO CONTRATO DE PPP

Dado que contratos de PPP possuem prazos de duração mais longos, mudanças imprevisíveis nas especificações contratuais (durante a construção ou operação) não são incomuns. A equipe de gestão do contrato deve atuar diante destas circunstâncias, calibrando os esforços para:

- assegurar que a concessionária gerencie os riscos alocados sob a sua responsabilidade;
- prevenir que a viabilidade do negócio seja ameaçada, o que conduziria a uma prestação de serviço em níveis indesejados.

Pleitos de reequilíbrio econômico da equação financeira do negócio são comuns e acompanham as PPPs que acontecem ao redor de todo o mundo. Ainda que renegociações contratuais sejam corriqueiras, os riscos associados devem ser reconhecidos e mitigados. Contratos de PPP devem ser desenhados para minimizar as hipóteses de grandes renegociações em um estágio posterior. Renegociações contratuais requerem análises criteriosas e diálogo entre as partes antes que mudanças sejam acordadas e implementadas.

É recomendável que, quando for possível, sejam envolvidos representantes dos Tribunais de Conta e do Ministério Público, para respaldar as decisões. A ajuda de consultorias externas neste processo, que carreguem experiência e aportem um caráter neutro nas avaliações dos fatos ensejadores de renegociação pode ser útil. Enquanto algumas renegociações são legítimas, muitas outras são oportunistas e precisam ser combatidas.

As renegociações contratuais são, geralmente, indesejadas, porque:

- a competição em licitação pode ser distorcida, no chamado fenômeno de seleção adversa, quando o vencedor não é necessariamente o mais eficiente, mas o mais habilitado para renegociações;
- como as renegociações são conduzidas bilateralmente, os efeitos positivos do ambiente competitivo são perdidos;
- renegociações, geralmente, comprometem o alinhamento entre os incentivos e as penalidades previstas em contrato.

É importante, também, garantir que os financiadores tenham seus direitos e interesses preservados diante de uma situação de mudança que altere o componente de risco do projeto.

Posfácio: O Futuro das PPPs no Brasil

As PPPs têm um futuro promissor no Brasil. Em primeiro lugar, governos e empresas têm se esforçado para promover e desenvolver projetos, o que levou ao acúmulo considerável de experiências nos mais diversos setores.

Em segundo lugar, a demanda de investimentos em infraestrutura, aliada aos acentuados problemas que os mecanismos tradicionais de implantação vêm reproduzindo, criam um ambiente muito favorável para os contratos de PPP.

Há, entretanto, um grande risco à frente. A sofisticação dos projetos demanda uma política estruturada de desenvolvimento de capacidades e competências institucionais para selecionar, preparar, licitar e gerir contratos. O que este guia revela é que estas tarefas demandam profissionais e instituições preparados para lidar em um ambiente tecnicamente complexo, interdisciplinar e politicamente sensível.

Falhar na construção destas capacidades levará a fracassos nos projetos, o que somente contribuirá para construção de um ambiente cada vez mais hostil ao investimento privado em infraestrutura.

Esperamos que iniciativas que pretendem consolidar e organizar o conhecimento disponível, como é o caso deste guia, possam contribuir para que as PPPs cumpram seu papel de modernizar a infraestrutura no Brasil e consequentemente aproxime o país dos níveis de desenvolvimento socioeconômico que todos pretendemos.

◆ Referências Bibliográficas

- Andersen, Arthur and LSE Enterprise (2000) - Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative – A Report by Arthur Andersen and LSE Enterprise, Commissioned by the Treasury Taskforce
- European PPP Expertise Center (EPEC) (2011) – The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects. Luxembourg
- Farquharson, Edward; Torres de Mastle, Clemencia; Yescombe, E.R.; Encinas, Javier (2011) - How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. World Bank. © World Bank.
- Farrugia C., T. Reynolds and R.J. Orr (2008) – Public-Private Partnerships Agencies: A Global Perspective. Working Paper #39, Collaboratory For Research on Global Projects (CRGP). Stanford University. Stanford, CA
- OECD (2010) - Dedicated Public Private Partnerships - A Survey of Institutional and Governance Structures. OECD Publishing, Paris. © OECD 2010
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2008) - Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. New York and Geneva. © United Nations, 2008.
- World Bank Institute (2012) - PPIAF - Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 1.0. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- Governo do Estado do Rio de Janeiro - Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGP) (2008) - Manual de Parcerias Público Privadas
- Governo do Estado de Minas Gerais – Unidade de PPP (2009) – Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais
- Governo do Estado de Minas Gerais – Unidade de PPP (2013) – Manual de Padronização de Regras Chave de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de Minas Gerais

Palavras Finais do Patrocinador e Implementadores

A julgar pela experiência com PPPs em países como o Reino Unido, o número de projetos continuará se expandindo rapidamente no Brasil e o modelo de investimento privado terá um papel cada vez mais central para a política de infraestrutura no país.

O crescimento desta modalidade de contratação pela Administração Pública brasileira, neste momento, possui a vantagem de poder aprender com os acertos e erros dos países com ampla e diversificada prática no assunto.

Neste sentido, a experiência e expertise do governo e de empresas do Reino Unido podem ser de grande utilidade aos gestores públicos brasileiros e o apoio das instituições envolvidas neste Projeto, bem como a produção do Guia, ilustram o interesse em contribuir para este processo de consolidação de PPPs junto aos governos estaduais e municipais brasileiros.

Departamentos do Governo britânico estruturaram-se para receber e processar demandas internacionais e estão prontos para oferecer apoio técnico em diversos aspectos relevantes do ciclo de projetos de PPP tratados neste Guia.

Outra forma de acessar a experiência britânica é envolver-se com as empresas que participaram do ciclo de projetos no Reino Unido, seja na qualidade de consultores, investidores e concessionárias. Grande parte destas empresas possuem fortes práticas na América Latina e podem contribuir com o vasto aprendizado que a experiência britânica propiciou.



Embaixada Britânica
Brasília



Enterprise



Fundação Escola de
Sociologia e Política
de São Paulo.
RECONHECIMENTO DESDE 1933



LIÇÕES DO REINO UNIDO E INTERNACIONAIS APRENDIDAS COM A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE PPP/ PFI: RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

Julius Sen

Diretor Associado e Assessor Sênior de Programas
LSE Enterprise



Enterprise

Resumo da experiência política do Reino Unido aprendidas com a implementação de projetos de PPP/PFI

Introdução

As lições que podem ser aprendidas com a experiência do Reino Unido e de outros países em relação ao uso de PPP/PFI (Parcerias Público-Privada e Iniciativas de Financiamento Privado), assim como sua relevância para a situação no Brasil são muitas e variadas.

Neste resumo, apresento algumas considerações sobre os pontos que considero mais importantes. Começo com uma lista que apresenta uma relação dos diversos aspectos a serem considerados durante a formulação da proposta de PPP/PFI. Esse resumo é voltado aos aspectos de nível político, e não, necessariamente, às complexidades técnicas e jurídicas, embora faça referência a elas, quando for necessário. A ideia é apresentar um panorama com algumas questões mais abrangentes sobre o marco, que os formuladores de política devem levar em consideração na hora de decidirem como executar um projeto. Na realidade, elaborar contratos é, por si só, um exercício jurídico e técnico complexo.

Mesmo dentro da esfera política, é praticamente impossível explicar detalhadamente cada problema. Portanto, exponho um resumo narrativo das principais lições baseadas em experiências internacionais e do Reino Unido e, em seguida, considero algumas questões que são relevantes para as autoridades federais, estaduais e municipais do Brasil.

Nesse processo, tive que ser seletivo em relação ao que abordar. Tive, por exemplo, que deixar de fora grande parte dos papéis desempenhados pelo governo federal e por instituições federais na criação de sistemas de regulamentação e de instituições, uma vez que esse é, por si só, um tópico muito abrangente. Também deixei de fora uma discussão detalhada sobre a importância da informação, dos dados e das estatísticas nas avaliações de riscos envolvendo projetos de PPP/PFI. Este é também um assunto extremamente amplo, sendo mencionado apenas em termos genéricos.

Esse artigo, portanto, tem por finalidade servir de base para futuras explorações e verificações sobre as diversas questões envolvidas.

CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS RELEVANTES

O PAPEL DE TEORIAS E IDEIAS

- Muito esforço e muita energia foram empregados para justificar projetos de PPP/PFI em termos ideológicos e teóricos.
- O foco, desse modo, deveria ser na realização de projetos e de sistemas que tragam investimentos substanciais e que funcionem eficientemente, de acordo com o contexto específico de cada país e de cada situação, sem considerar se o projeto seja de natureza privada, mista ou do setor voluntário.

- A experiência do Reino Unido sugere que o desafio se encontra no desenvolvimento da expertise em relação às diversas formas de gestão contratual, em que o governo desempenha o papel de um consumidor inteligente e bem-informado.

O CONTEXTO POLÍTICO

- O contexto político e o constitucional são de fundamental importância no planejamento de PPP/PFI. Se eles se mantiverem estáveis durante o período contratual, será fácil planejar projetos de PPP/PFI eficazes.
- Mesmo no Reino Unido, que tem um marco político e um sistema constitucional estável, três grandes desenvolvimentos nessas áreas tiveram um impacto significativo no planejamento de projetos de PPP/PFI:
 - o Em primeiro lugar, o processo de concentração política no Tesouro, a partir do final dos anos 1970, em busca do controle macroeconômico, levou à dominância da perspectiva do Tesouro sobre todas as ideias de privatização e de iniciativas de PPP/PFI;
 - o Em segundo lugar, a criação de agências de regulamentação para criar condições de mercado para os setores privatizados e para exercer uma crescente gama de atividades de normatização (técnicas, de saúde, de segurança, ambientais, entre outras);
 - o E, em terceiro lugar, as consequências da devolução e da descentralização do poder, nos últimos dez anos, principalmente para a Escócia e para o País de Gales, assim como para as prefeituras (councils).
- As prioridades políticas também mudaram substancialmente: questões ambientais, juntamente com políticas e metas de energia verde, hoje em dia, geralmente são incorporadas como parte de medidas políticas. Prioridades de saúde que, anteriormente, eram políticas de intervenção corretivas, agora são medidas de políticas preventivas (tabagismo, obesidade, entre outros).
- No caso de economias emergentes como o Brasil, no qual reformas constitucionais, descentralização do poder e elaboração de políticas de desenvolvimento – especialmente as relacionadas a questões sociais, ambientais e de desenvolvimento – estão sendo aperfeiçoadas, o desafio de elaborar estratégias efetivas de PPP/FPI é ainda maior.
- Dentre as diversas considerações políticas que mais complicam a estratégia eficaz de gestão contratual, as relacionadas ao “desenvolvimento” são as mais difíceis de identificar e de avaliar nas discussões sobre a relação custo-benefício.
- A determinação da eficácia parece estar mais relacionada ao encontro do equilíbrio entre uma combinação complexa de fatores sociais, políticos, financeiros, técnicos, ambientais, comerciais e de desenvolvimento, bem como precisa ser avaliada separadamente em cada projeto.
- Assim como a metodologia teórica é falha, a reprodução do modelo de um país em outro país ou em outro projeto também é. O projeto de cada programa precisa levar em consideração as realidades locais e ser adaptado, de forma específica, à cada situação e momento.

- Sendo assim, contratos rígidos de longo prazo, que são indiferentes aos fatores mencionados anteriormente e se concentram em criar a imagem de estarem fazendo algo que irá melhorar a infraestrutura e os serviços públicos, normalmente, enfrentarão dificuldades.
- O que podemos dizer, entretanto, é que os projetos de PPP/PFI, quando forem bem planejados e considerados, podem, de fato, reduzir o compromisso orçamentário, atrair financiamento externo, criar novas infraestruturas e oferecer serviços públicos de alta qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINANCEIRAS E COMERCIAIS

- No caso do Reino Unido, as estratégias de PPP/PFI tiveram como objetivo inicial melhorar as finanças públicas, por meio da redução dos gastos públicos em várias categorias, principalmente relacionados às empresas públicas, à infraestrutura e aos serviços públicos. O objetivo, por sua vez, estava menos relacionado à melhoria da qualidade de serviços e mais focado em evitar que os gastos públicos ficassem fora de controle.
- A ideia era criar condições de mercado que atraíssem financiamento externo: um objetivo que vem sendo alcançado na maioria dos projetos.
- Um dos perigos é que, em alguns desses projetos, o setor privado recebe todos os benefícios, ao passo que o governo assume todos os riscos. O público não necessariamente recebe um serviço de melhor qualidade (embora esse seja um debate constante).
- Com tempo e experiência, a situação melhorou consideravelmente no planejamento de contratos e na distribuição de riscos e benefícios.
- Uma consideração secundária era abrir espaço para o setor privado por meio da criação de novos mercados, os quais desenvolveriam uma capacidade comercial globalmente competitiva e, desta maneira, contribuiriam para o crescimento econômico ao longo do tempo. Esse, provavelmente, vem sendo o aspecto mais eficiente do processo de PPP/PFI.
- Houve algumas exceções: nos casos em que havia uma grande dimensão de segurança e de capital, o governo teve que fornecer subsídios e garantias para cobrir custos e riscos.
- A principal vantagem da estratégia de PPP/PFI para as finanças públicas é que as garantias, implícitas ou explícitas, não precisam ser lançadas no balanço patrimonial do governo. Esse mecanismo melhora as finanças públicas, mantendo o controle dos níveis de dívida pública.

PROBLEMAS DE GESTÃO CONTRATUAL

- A capacitação de planejamento e de gerenciamento técnico dos contratos deve ser desenvolvida no governo, de modo que ele assuma o papel de consumidor inteligente e bem-informado. Este é um processo que leva tempo e, embora o planejamento de contratos e a gestão de ideias sejam absorvidos a partir de experiências de outros países ou projetos, eles devem ser adaptados aos requisitos específicos de cada situação.
- Os contratos não podem abranger todas as possibilidades, especialmente

em projetos grandes, complexos e de longo prazo. Um ótimo relacionamento entre agências públicas e privadas envolvidas no projeto é essencial para o sucesso do projeto. Uma relação formal, adversa e técnica não será flexível ou adaptável o suficiente para se ajustar aos requisitos de um contrato de PPP/PFI.

- A relação custo-benefício não deve ser a principal consideração quando fatores sociais, ambientais, estratégicos e de desenvolvimento são levados em conta. Na verdade, as considerações sobre o custo-benefício para países emergentes não são as principais prioridades.
- É possível alcançar diversos objetivos com um único contrato, mas eles precisam ser claramente identificados e entendidos por todos os envolvidos. Gerenciar um contrato com diversos envolvidos e diversos objetivos é um exercício complexo e que precisa ser muito bem analisado durante o planejamento das estruturas contratuais.
- Como as prioridades políticas e regulatórias continuam evoluindo em nível federal, estatal e municipal – principalmente na elevação dos padrões, nas cobranças impostas ao público e na melhoria da qualidade dos serviços –, as cláusulas contratuais precisam acomodar essas possibilidades.
- Os lucros provenientes da inovação e de economias precisam ser compartilhados. Isso, entretanto, não é fácil de prever. Por isso, a flexibilidade no planejamento do contrato é necessária para que seja possível incorporar revisões regulares para adaptar os termos contratuais às mudanças ou às condições em evolução. É possível aplicar um exercício semelhante na gestão de riscos.
- Os contratos devem ter mais cuidado com fatores de gestão e de propriedade relacionados com os ativos criados ou com os serviços oferecidos pelo projeto. O que acontecerá se forem vendidos ou transferidos durante a vida útil do projeto, ou ainda, se algum envolvido falir ou tiver desempenho ruim?

COMENTÁRIOS E OBSERVAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO COM PPP/PFI

Após executar um programa de privatização relativamente bem sucedido, o Reino Unido voltou a atenção política, no final dos anos 1980, para o desafio de atrair o setor privado – nas áreas de finanças, administração e tecnologia – para o setor público em projetos de infraestrutura e de prestação de serviços.

A ideia tinha três objetivos. O primeiro era reduzir o tamanho geral do estado e proporcionar mais espaço para a expansão do setor privado, alterando o modelo econômico liderado pelo desenvolvimento estatal para um modelo baseado no desenvolvimento liderado pelo setor privado. O segundo era aproveitar a eficiência e a produtividade do setor privado, a fim de melhorar a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos, a custos menores, para o governo e para os usuários. O terceiro era melhorar as finanças públicas, de forma que as estratégias de tributação e de endividamento pudessem fundamentar essa estratégia geral.

Esse processo teve sucesso em vários aspectos, embora cercado de controvérsias e grandes questionamentos sobre a relação custo-benefício desta metodolo-

gia. Agora o setor privado desenvolveu a capacidade e a habilidade de gerenciar grandes projetos de infraestrutura, de serviços e exercer funções do setor público, promovendo condições para que essas empresas alcançassem presença global e atuação internacional. Além disso, uma gama considerável de novos investimentos e de novas tecnologias fluíram nessas áreas, melhorando a qualidade e a eficiência. Contudo, ainda há um considerável debate que questiona se essa metodologia oferece, ou não, uma boa relação custo-benefício para o governo e para os contribuintes.

A experiência do Reino Unido foi repetida com resultados variados em outras partes do mundo. Curiosamente, a União Europeia (UE) adotou tardiamente o mecanismo de PPP/PFI, mas vem considerando mais opções nessas áreas, devido às restrições orçamentárias, decorrentes da atual crise da zona do euro.

Por diversas razões, projetos no Canadá e na Austrália e, cada vez mais, em países como África do Sul, Índia, Malásia, entre outros, apresentam sucesso. Muitos desses países absorveram as lições políticas do Reino Unido e evitaram os enganos iniciais e erros de cálculo. Eles também demonstraram ter habilidade de gestão desses contratos, talvez por se concentrarem mais na criação de infraestrutura ou na melhoria do serviço prestado do que no custo-benefício.

Por agora, deixando de lado o debate sobre a relação custo-benefício, o aspecto que mais chama a atenção na experiência do Reino Unido é a forma como sistema aprendeu e absorveu as lições das primeiras privatizações e dos primeiros projetos de PPP/PFI, pois alguns deles cometeram grandes erros.

Essas experiências foram usadas de forma construtiva para moldar as políticas atuais e, hoje em dia, em muitas áreas, atingiu-se um nível de estabilidade e de segurança, demonstrando que um quadro político e regulamentar de sucesso foi estabelecido.

O ponto mais importante da metodologia atual é o reconhecimento de que o planejamento e a gestão contratual devem ser adaptados para cada situação e devem incorporar regulamentos e dispositivos de monitoramento, além de revisões constantes e regras para ajustes e correções durante o andamento do processo. Ao elaborar um arranjo contratual com base nessas características, o governo admite que os contratos de PPP/PFI são uma meta motriz e que regras e objetivos devem ser continuamente ajustados e revisados em resposta a uma constante mudança no ambiente político. Um excelente entendimento entre os interesses de todos os contratantes é, portanto, fundamental para o sucesso da metodologia.

Há exemplos dessa metodologia em serviços de utilidades pública (água e esgoto, energia elétrica, gás, entre outros) e em serviços municipais (gestão de resíduos, de parques, iluminação pública, gestão de instalações, centros culturais e esportivos, entre outros).

Essa jornada, entretanto, não foi fácil. Inicialmente acreditou-se que o sucesso seria uma decorrência lógica da criação ou da reprodução das condições de mercado. Essa percepção foi substituída pelo reconhecimento de que outras questões políticas, sociais ou politicamente delicadas ainda precisavam de suporte governamental, na forma de subsídios ou de incentivos tributários, especialmente quando estavam relacionadas com ativos, interesses regionais, políticas ambientais ou considerações estratégicas e de segurança.

A criação de disposições contratuais com base em um contexto político incerto e em constante evolução, abrangendo um período de 25 a 30 anos, vem se mostrando particularmente difícil, especialmente em projetos grandes e complexos. Não é fácil antecipar futuros desenvolvimentos em tecnologia, preferências sociais, requisitos de segurança, entre outros, sendo que uma abordagem consensual entre o governo e os contratantes é fundamental para que haja um equilíbrio entre os riscos e os ganhos. Em paralelo, a experiência mostrou que a complexidade de projetos pode ser um problema. É sempre melhor trabalhar com uma série de contratos menores e mais simples, do que optar por grandes e complexos projetos que são difíceis de monitorar e de gerenciar.

De fato, agora aceita-se que o fator crucial de sucesso da estratégia de PPP/PFI é o planejamento e a gestão eficiente do contrato. Cada situação e cada requisito deve ser avaliado de acordo com parâmetros locais e situacionais para, em seguida, criar estruturas contratuais com base nesses parâmetros. Há muitos exemplos sobre essa experiência: contratos para projetos de estádios e de instalações, iluminação pública, parques, entre outros, precisam ser planejados, de forma bastante específica, com base em realidades locais e que levem em consideração os fatores locais, sociais e culturais.

Outra complexidade a ser entendida no contexto do Reino Unido se relaciona ao desenvolvimento político e constitucional. Embora o Reino Unido mantenha a condição de estado-unitário (em que o parlamento nacional é soberano), poderes e autoridades foram descentralizados para as regiões (Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) e para as prefeituras (councils), complicando as relações contratuais na implementação de projetos de PPP/PFI. Essa é uma questão importante para outros países, mas vale salientar que muitos exemplos de sucesso aconteceram em países com sistemas federativos estáveis que possuem divisões claras de autoridade.

A partir desse princípio, percebeu-se um outro aspecto: embora os contratos proporcionem um marco eficaz, é a relação entre as partes contratantes que desempenha um papel decisivo no sucesso dos projetos de PPP/PFI. Contratos que operam num contexto hostil ou técnico e que estão atrelados a aspectos jurídicos são difíceis de implementar. Contudo, os contratos flexíveis (dentro de um marco), adaptáveis e equilibrados têm muito mais sucesso. A criação de uma relação de afinidade entre as partes contratantes é fundamental e precisa ser liderada por uma agência governamental.

Reconheceu-se que os mercados precisavam de regulamentação, especialmente nos casos em que os operadores do setor privado desfrutavam dos privilégios de monopólio (no setor de utilidade pública) ou em que os padrões estavam melhorando (como nas políticas ambientais). Por isso, diversas agências de regulamentação tiveram que fazer parte de um marco institucional mais amplo. Em conjunto, esses subsídios, essas políticas de privilégio (para incentivar investimentos) e esses sistemas de regulamentação tiveram um custo, na maioria das vezes, significativo, e levantaram dúvidas sobre a relação custo-benefício dessa metodologia, uma corrente de debate ainda em vigor nos dias de hoje.

A definição específica da relação custo-benefício é difícil de ser estabelecida em qualquer situação em que o governo necessite de projetos de infraestrutura ou de serviços públicos que seguem certas regras ou diretrizes, destinadas a proteger comunidades isoladas ou vulneráveis, a elevar os padrões ambientais ou que abordarem perspectivas de segurança nacional. Além disso, fica ainda mais difícil estabelecer essa relação nos casos em que há um certo grau de incerteza sobre as tendências políticas de longo prazo, especialmente no que diz respeito a considerações sociais, de segurança e ambientais, impondo possíveis restrições nas operações comerciais e criando novas oportunidades (ambas difíceis de quantificar e de avaliar com antecedência). A implantação de um equilíbrio efetivo entre a distribuição de riscos e ganhos, entre o governo e o setor privado, é um aspecto significativo do debate geral.

Analisando sob uma perspectiva macroeconômica, o Reino Unido gasta cerca de 42% a 44% do PIB por meio da máquina do governo, inclusive antes das privatizações e dos projetos de PPP/PFI e analisando os números atuais. Isso sugere que não houve uma economia real para o governo com a adoção de privatizações ou de estratégias de PPP/PFI, talvez pelas razões já mencionadas. Entretanto, há fatos que mostram que o Reino Unido provavelmente teria gasto uma parcela maior do PIB durante o período analisado (assim como a França), caso não tivesse adotado esse conjunto de políticas.

No conjunto, parece claro que o foco geral para avaliar a estratégia de PPP/PFI do Reino Unido deve se basear em implicações abrangentes para a economia e para o crescimento econômico, em vez de se concentrar apenas na metodologia da relação custo-benefício. Nesse âmbito, o principal desafio é planejar e gerir contratos que alcancem um conjunto complexo de objetivos políticos. Talvez, o mais importante seja a capacidade de atender às expectativas locais e de criar benefícios econômicos regionalizados. Portanto, gestão eficiente de contratos parece estar no centro de um processo eficaz de PPP/PFI.

APLICAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS POLÍTICAS DO REINO UNIDO NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES IMPORTANTES

As questões que precisamos considerar nesse contexto estão relacionadas com a abrangência das experiências do Reino Unido (ou de outros países) que possam ser aplicadas à situação do Brasil. Além disso, é necessário identificar claramente quais erros devem ser evitados, planejar de acordo com o que parece ser a melhor alternativa e, talvez, o mais importante, como institucionalizar o processo.

Enfatizo este último fator porque uma das razões pelas quais temos visto constantes melhorias na forma como esses contratos são gerenciados e negociados no Reino Unido é pelo fato de serem meticulosamente avaliados, inspecionados e revisados; contando com contribuições da mídia, das prefeituras, de grupos de consumidores, sindicatos, associações empresariais, comissões parlamentares e auditorias. Essa combinação de contribuições, com o compromisso de manter a metodologia política básica, tem alcançado benefícios significativos.

Em nenhum momento, no sistema do Reino Unido, o processo como um todo foi questionado por causa de retrocessos políticos, mesmo quando o poder se alterna

entre os partidos de direita e esquerda, ou ainda, quando o poder é descentralizado para as regiões, prefeituras ou municípios. Houve melhorias introduzidas no decorrer do processo, baseadas em análises tecnocráticas e na criação de um amplo consenso, levando ao processo de consolidação e de criação de instituições (principalmente agências regulatórias, que desempenham funções de auditoria e avaliação).

Considerando a experiência do Reino Unido, este último aspecto talvez seja o mais relevante para o Brasil. Políticas de estabilidade e de continuidade na área de PPP/PFI são importantes e precisam de consenso em todo espectro político e em toda a estrutura federal. Sem essa vontade política ou sem esse nível de comprometimento político, é difícil criar o expertise de suporte, os sistemas e as instituições dentro do governo, em empresas, no setor de finanças e de voluntariado.

Curiosamente, parte do consenso no Reino Unido resulta do reconhecimento de que projetos bons e eficazes de PPP/PFI são planejados e geridos de acordo com os próprios requisitos, levando em consideração as condições locais. Em outras palavras, cada projeto precisa ser abordado como um desafio único e, por isso, cada contrato deve ser designado com o intuito de refletir essa ideia. Isso permite que os projetos incorporem características suscetíveis às condições locais, sociais e ambientais, sem se basear simplesmente em ideias econômicas abstratas e em modelos comerciais rígidos.

No caso do Brasil, o principal aspecto que distingue consideravelmente o sistema em relação à situação do Reino Unido é a condição de país emergente, com uma imensa disparidade em termos de riqueza e de acesso aos serviços. Se agregarmos a isso a questão do tamanho territorial, que é, sem sobra de dúvidas, de vital importância, os desafios políticos enfrentados pelo Brasil se tornam ainda maiores. Ao considerar um programa de PPP/PFI para uma economia nessa situação, a observância da latitude e a consideração quanto à “dimensão de desenvolvimento”, independente da definição, são ainda maiores. Se o projeto de PPP/PFI não promover o desenvolvimento ou o acesso aos serviços, assim como melhoria dos ativos, ele estará falhando no sentido mais básico.

Entretanto, as considerações sobre o desenvolvimento custam caro e, por sua vez, faz mais sentido, no contexto brasileiro, deixar de lado a questão específica do custo-benefício. Além disso, uma vez que o desenvolvimento inclui uma série de objetivos difíceis de serem definidos, com custos variáveis e com objetivos em constante evolução, a separação dessas considerações se faz ainda mais importante. Se essa metodologia geral for aceita, os governos devem aceitar o fato de que não haverá economia nas finanças públicas e que as despesas poderão até aumentar.

Voltando aos dois primeiros pontos: para aprender com os erros e acertos do sistema do Reino Unido, é preciso considerar alguns erros cometidos pelo Reino Unido no estágio inicial.

No começo, a metodologia geral era motivada por um compromisso ideológico com o setor privado e sua inerente superioridade em relação ao setor público. Acreditava-se que, ao atrair o setor privado, os problemas relacionados com déficit governamental, eficiência e falta de concorrência seriam resolvidos simultaneamente. Apenas quando diversos projetos enfrentaram dificuldades, é que revisões

e análises demonstraram que uma metodologia padronizada não iria funcionar.

O planejamento do contrato e a gestão de projeto tiveram que ser diferenciados a fim de refletir a complexidade e as particularidades de cada projeto. Objetivos múltiplos (de cunho social, econômico, comercial, regional, entre outros) tiveram que ser levados em consideração, fazendo com que cada projeto tivesse que ser planejado do começo ao fim, com a incorporação de um equilíbrio único.

Ao diferenciar o planejamento dos projetos desta maneira, é possível avaliar o que funciona, ou não, em diferentes situações. O projeto do Eurotúnel, por exemplo, foi um grande sucesso, quando avaliado em termos de simbolismo político, tráfego de turistas, conveniência de viagem, logística de mercado, entre outros. Contudo, foi um desastre financeiro e, provavelmente, nunca será lucrativo enquanto as balsas que fazem a travessia do Canal da Mancha continuem oferecendo grande parte dos serviços a um preço mais baixo.

Os governos do Reino Unido e da França estão presos a passivo de longo prazo, proveniente dos custos de construção do projeto. Contudo, para os britânicos e para os franceses, o túnel é visto como um ativo bom e positivo, com benefícios sociais, políticos e comerciais, apesar das dificuldades financeiras.

Outro exemplo (em menor escala) é o projeto da Ponte de Skye. Este foi um projeto de construção de uma ponte para conectar a costa escocesa com a Ilha de Skye, substituindo o serviço de balsas. Embora a ponte tenha sido construída, ela nunca foi viável financeiramente e o governo escocês teve que nacionalizá-la. Ainda que seja um desastre financeiro, o sucesso reside no fato de que a ponte foi construída e o tráfego turístico e comercial para a ilha aumentou significativamente, fortalecendo toda a economia.

Há exemplos de projetos de PPP/PFI de sucesso em serviços hospitalares, de transporte e, principalmente, em serviços municipais, dentre eles: serviços locais e de infraestrutura (gestão de estádios, parques, centros esportivos, centros culturais, iluminação pública, gestão de resíduos e coleta seletiva, entre outros). Em todos esses casos, o governo forneceu diretrizes e princípios, enquanto as prefeituras e os municípios trabalharam na resolução de requisitos contratuais e de outros detalhes operacionais. Consultas junto à comunidade, muitas vezes, foram um aspecto essencial do processo, garantindo que temas locais delicados, relacionados com o capital, os ativos, as questões de interesse cultural ou social, fossem refletidos no objetivo do projeto, com a inclusão de provisões contratuais adequadas.

A experiência do Reino Unido em cada uma dessas situações parece ser relevante para o caso do Brasil, em relação à metodologia geral. No que diz respeito aos estados, regiões e municípios brasileiros, é necessário considerar as variações desta metodologia, concentradas nas áreas onde as suscetibilidades locais e os ativos sejam bem diferentes dos presentes no Reino Unido. Na minha opinião, podemos considerar que essas diferenças existem na maioria das áreas e nas questões relacionadas a esses temas.

Em paralelo, autoridades federais, estaduais e municipais no Brasil operam sob a égide de um sistema constitucional, institucional e jurídico muito diferente. As características de planejamento e de gestão contratual devem refletir essa situação e devem funcionar dentro dessas estruturas. Neste caso, se uma agência

regulatória federal não tiver autoridade para decidir sobre padrões de regulamentação em uma área específica, neste caso, a federação ou a prefeitura teria que considerar a criação de agências e padrões de referência. Além disso, se subsídios e incentivos fiscais forem necessários para atrair investimentos para uma área específica ou para um determinado projeto, neste caso, seria necessário seguir as normas da constituição brasileira com relação às garantias dadas pelo governo federal, estadual e municipal.

Da mesma forma, é provável que os governos estaduais e municipais queiram envolver organizações da sociedade civil, ONGs ou o setor de voluntariado para a prestar ou monitorar serviços, principalmente os disponibilizados para os pobres ou em regiões remotas e isoladas. É possível alcançar este objetivo, mas ele precisa ser integrado ao sistema contratual e estar refletido na estrutura de gestão do projeto. Essas variações, se devidamente projetadas, poderiam melhorar consideravelmente a qualidade do serviço prestado e, em contrapartida, serviriam de exemplo para outros países em desenvolvimento sobre como abordar essa questão.

Considerando esses aspectos, parece claro que, no caso brasileiro, a ênfase em um cálculo restrito à relação custo-benefício seria inadequada. Um serviço bem planejado e eficiente, prestado por meio de uma estrutura modificada de PPP/PFI que não se restrinja às preocupações com a relação custo-benefício, poderia ter sucesso nos outros objetivos de PPP/PFI: a melhoria da infraestrutura e dos serviços, com a criação de capacitação no setor privado e de voluntariado, reduzindo a dependência do governo. Os custos, neste caso, seriam justificados pelos resultados mais abrangentes obtidos pelo processo.

Conclusões

Esse artigo trata de algumas questões resultantes do uso de estratégias de PPP/PFI pelo Reino Unido e que poderiam ser relevantes para a situação brasileira. O objetivo é fundamentar discussões suplementares relacionadas a aspectos políticos, institucionais e regulamentares do processo.

Em termos gerais, a experiência do Reino Unido mostra que é possível gerir um sistema de PPP/PFI, que seja eficiente na atração de financiamento externo, no gerenciamento técnico e no fomento às novas tecnologias, mas que não demonstra uma boa relação custo-benefício. Há muitas razões para tal, sendo que a maioria está relacionada à necessidade de manter serviços e de criar infraestrutura que incorpore disposições e compromissos relacionados com o capital social, o desenvolvimento regional, as políticas ambientais e as prioridades estratégicas.

O Reino Unido também aperfeiçoou os contratos de gerenciamento técnico e, atualmente, está mais preparado para administrar projetos específicos dentro de um contexto político mais racional.

Quando combinadas, e considerando a situação do Brasil no nível estadual e municipal, as experiências do Reino Unido podem servir como um ponto de referência útil para o planejamento de contratos e para os sistemas de gestão. Entretanto, elas teriam que ser adaptadas à realidade brasileira, nesses níveis, principalmente nos casos em que haja questões de desenvolvimento e de capital envolvidas.

MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Luiz Eduardo Brandao, Ph.D

Professor Associado da PUC-Rio

Pesquisador do NUPEI – Núcleo de Pesquisa em Energia e Infraestrutura

Rafael Igrejas, MSc.

Professor da Escola de Negócios da PUC-Rio

Pesquisador do NUPEI – Núcleo de Pesquisa em Energia e Infraestrutura

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal 11.079/2004 instituiu também outras prerrogativas a serem observadas na contratação de PPPs, como as que estabelecem a sustentabilidade financeira e a repartição objetiva de riscos entre as partes nos projetos de PPP.

A sustentabilidade financeira é condição necessária para que um projeto de PPP seja viável, pois sem isso não haverá interesse do investidor privado. A análise deste item se faz através do estudo de viabilidade econômico e financeiro, como veremos a seguir. Por outro lado, uma das principais justificativas para a necessidade de uma PPP é a possibilidade de viabilizar projetos que não seriam atrativos para o setor privado, ou que teriam um custo proibitivo para o setor público devido ao seu alto risco, através da alocação dos riscos para o parceiro que tem maior capacidade de lidar com ele. Dessa forma, a repartição adequada dos riscos entre o público e o privado é do interesse de ambas as partes, pois contribui para viabilizar projetos ao menor custo para a sociedade. Esta alocação pode ser melhor equacionada através do uso de métricas de análise de risco e quantificação das incertezas relevantes do projeto.

2. MÉTODO DO FLUXO DE CAIXA DESCONTADO

A análise de viabilidade econômico-financeira de um projeto de PPP é um caso de decisão de investimento de capital, que é tipicamente realizada através da metodologia do Fluxo de Caixa Descontado (FCD). Esta metodologia, introduzida nas empresas a partir da segunda metade do século XX, parte do princípio que o valor de um projeto é função da magnitude e timing dos fluxos de caixa futuros esperados. O seu uso já está largamente disseminado em todo o mundo, e representa o método mais tradicional para a análise da viabilidade econômico-financeira de projetos de investimento.

Nesta metodologia, a viabilidade de um projeto é determinada pelo critério do Valor Presente Líquido (VPL), no qual se define o valor criado por um ativo como sendo o valor presente da geração futura de caixa, descontado a uma taxa que reflete o custo de oportunidade do capital investido e o nível de incerteza destes fluxos. Deste valor subtraem-se os investimentos necessários para a implantação do projeto, para se chegar ao VPL. O VPL representa o valor monetário criado pelo projeto, sendo a regra de decisão, portanto, investir em projetos cujo VPL seja igual ou maior que zero. O VPL pode ser representado pela Equação (1):

$$VPL = \sum_{t=1}^n \frac{E[FC_t]}{(1+k)^t} - I \quad (1)$$

onde, n é a vida útil do projeto, $E[FC_t]$ é o Fluxo de Caixa Livre esperado em cada período t , k é a taxa de desconto que reflete o custo de capital e o risco do investimento e I é o investimento de capital necessário.

A avaliação econômica financeira de projetos de PPP, tipicamente considera que será criada uma empresa com propósito específico de operar o projeto, co-

nhhecido como SPE (Sociedade de Propósito Específico). Dessa forma, o projeto toma a forma de uma empresa e pode então ser analisado como tal.

Existem duas abordagens para a avaliação de uma empresa. A primeira, conhecida como Fluxo de Caixa Livre da Empresa (FCLE), avalia a empresa como um todo, incluindo não só a participação acionária, como também a participação dos demais detentores de direitos da empresa, como os credores. A segunda, denominada Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA) avalia apenas a participação acionária do negócio. Em cada uma destas abordagens são obtidos fluxos de caixa distintos que são descontados a taxas de desconto diferentes, mas se realizados corretamente, ambos os métodos fornecem os mesmos resultados.

2.1 Modelo do Fluxo de Caixa Livre da Empresa (FCLE)

No modelo do Fluxo de Caixa Livre da Empresa (FCLE), dos fluxos de caixa esperados provenientes das operações da empresa, são deduzidos todos os custos e despesas operacionais, a depreciação, as necessidades de reinvestimentos e os impostos, mas não os fluxos de capital de terceiros e serviço da dívida. Em seguida, estes valores são descontados a valor presente pelo custo médio ponderado de capital, que pode ser entendido como o custo de cada um dos recursos de capital obtido pela empresa (capital de terceiros e capital próprio), ponderados pelos pesos dos seus respectivos valores de mercado. O custo médio ponderado do capital é comumente conhecido como Weighted Average Cost of Capital ou simplesmente WACC. O valor presente líquido do FCLE é dado pela Equação (2):

$$VPL = \sum_{t=1}^n \frac{E[FC_t]}{(1+k)^t} - I \quad (2)$$

onde FCLE é o Fluxo de Caixa Livre esperado da Empresa no período t , e WACC é o Custo Médio Ponderado de Capital da empresa. Deste total, deve ser subtraído o valor do endividamento da SPE para se chegar ao valor líquido para o acionista.

2.2. Modelo do Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA)

O método do Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA) considera que o valor presente líquido (VPL) deve ser obtido descontando os fluxos de caixa obtidos após as deduções de todas as despesas operacionais, inclusive pagamentos de juros, principal e impostos, ao custo do capital do acionista, ou seja, a taxa de retorno exigida pelos investidores sobre o capital empregado no projeto ou empresa. Como esse fluxo residual já contemplou todos os pagamentos devidos a terceiros, o seu valor será revertido em sua totalidade para o acionista ou investidor, por isso é denominado de Fluxo de Caixa Livre para o Acionista. O valor presente líquido do FCLA é obtido pela Equação (3):

$$VPLA = \sum_{t=1}^n \frac{E[FCLA]}{(1+k_e)^t} - I \quad (3)$$

onde FCLA é Fluxo de Caixa Livre esperado do Acionista no período t , K_e é o custo de capital do acionista, ou investidor.

Embora na avaliação tradicional de empresas seja habitual considerar-se que os fluxos de caixa esperados serão recebidos em perpetuidade, no caso de PPPs isso não ocorre, dado que os contratos de PPPs são sempre realizados com prazo determinado.

2.3 A Taxa Interna de Retorno (TIR)

Outro critério de escolha dentro da metodologia do FCD é o critério da Taxa Interna de Retorno (TIR), que indica qual a rentabilidade que aquele projeto proporcionará para o investidor. Tecnicamente, a TIR é a taxa de desconto do fluxo de caixa do projeto que leva o VPL a ser zero, ou seja, é o ponto de equilíbrio do VPL. O critério de decisão é aceitar todos os projetos que retornam uma $TIR \geq$ taxa de desconto, pois isso indica que o projeto gerou recursos suficientes para pagar todas as despesas e também o custo do capital. A TIR pode ser ilustrada como a taxa de juros (i) que anula o VPL na Equação (4) do fluxo de caixa do projeto. Note que a TIR somente pode ser obtida de forma iterativa.

$$\sum_{t=1}^{t=n} \frac{FC_t}{(1+i)^t} - I = 0 \quad (4)$$

O cálculo da TIR assume diversas premissas: Primeiramente, pressupõe que os fluxos de caixa do projeto são convencionais, ou seja, as saídas de caixa (investimentos) ocorrem nos primeiros anos e as entradas de caixa (recebimentos) se dão nos anos subsequentes. Isso implica que haverá apenas uma inversão de sinal nos fluxos de caixa, ou seja, não ocorrerão novos investimentos de monta ao longo da vida útil do projeto. Além disso, o critério da TIR assume que os fluxos livres positivos em cada ano serão reaplicados no mercado ou na empresa à taxa da TIR.

No entanto, o que se observa na prática em projetos de PPP é que os fluxos de caixa

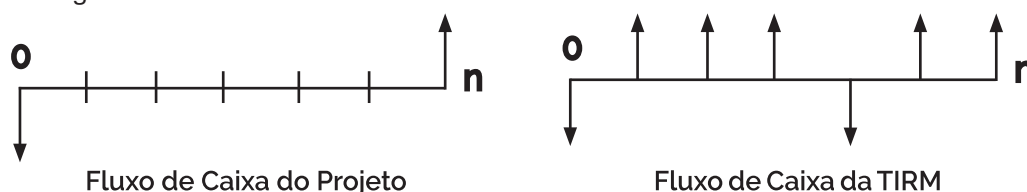
são não convencionais, ou seja, entradas e saídas de caixa se alternam durante a vida útil do projeto, o que pode levar o projeto a ter múltiplas TIR, o que não tem nenhum sentido financeiro. Também, nos casos em que a $TIR \geq WACC$, que é o critério mínimo para que um projeto seja considerado viável, a premissa de que os fluxos em cada ano podem ser reaplicados à taxa da TIR não se sustenta. Se o projeto ou a empresa captam recursos no mercado ao custo de capital (WACC), não existe a possibilidade de aplicar estes mesmos recursos no mercado a uma taxa maior. Caso existisse, a empresa não precisaria nem investir em projetos, pois poderia ganhar dinheiro apenas através de intermediação financeira. E dado que todos os projetos da empresa podem captar recursos à taxa WACC, nenhum gerente de projeto aceitaria pagar uma taxa maior do que esta para realizar o seu projeto. Dessa forma, a melhor aplicação possível para os fluxos positivos é devolver o capital tomado para os credores e acionistas e com isso evitar o custo de oportunidade do capital, o WACC.

Essas considerações levam a fato de que no caso de projetos de PPP, na maioria das vezes a TIR não representa a real rentabilidade do projeto e pode levar a decisões equivocadas quando isso não é identificado, fato esse já comprovado por diversos estudos acadêmicos (Oliveira, 1979; Solomon, 1956).

2.4 A Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM)

A solução para este problema é o uso da Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM), onde os fluxos de caixa positivos são levados ao último período do projeto ao custo de capital, e descontar para a data inicial os fluxos de caixa negativos também ao custo de capital. A combinação destes procedimentos transforma os fluxos de caixa originais em um fluxo com apenas uma saída e uma entrada de caixa. Todo o investimento (I) acontece na data zero e toda a receita (VF) é concentrada na data n, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1



A TIR calculada sobre este fluxo com apenas uma entrada e uma saída de caixa é a TIRM do projeto, calculado conforme Equação (5).

$$i = \left(\frac{VF}{I} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \quad (5)$$

A Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM) pode ser considerada uma versão melhorada da TIR, pois elimina os problemas de taxas divergentes de financiamento e refinanciamento e indica a verdadeira taxa interna de retorno de um projeto (Brigham, Gapenski, & Ehrhardt, 2001)

3. ANÁLISE DE RISCO

A estimativa dos fluxos de caixa futuros do projeto é a etapa mais crítica, e também a parte mais difícil de todo o processo de análise, uma vez que devem ser projetados muitos anos à frente e em ambiente de incerteza. Por outro lado, mesmo que um projeto tenha sido elaborado com todos os cuidados e seguindo todos os preceitos recomendados, não há nenhuma garantia de que os resultados futuros serão consistentes com as projeções realizadas na fase de elaboração do projeto. Por esse motivo, não é suficiente verificar que um projeto apresenta VPL positivo, é preciso entender também o que pode dar errado, a probabilidade disso ocorrer e as suas consequências. Isso pode ser feito através da análise de risco, que permite também identificar e quantificar as principais incertezas do projeto de forma a possibilitar a sua melhor alocação entre as partes.

Existem diversas ferramentas que podem ser utilizadas de acordo com o tipo de análise desejada, como a análise de cenário, análise de sensibilidade e simulação de Monte Carlo.

3.1. Análise de Cenário

Inicialmente desenvolvido na década de 1950 pela Força Aérea dos Estados Unidos para avaliar o risco e ajudar a desenvolver estratégias de defesa contra possíveis ataques nucleares da União Soviética, a análise de cenário foi posteriormente aprimorada na década seguinte pela Shell, que foi a primeira empresa a utilizar essa metodologia.

O método da análise de cenário leva o analista a abrir seus horizontes, ampliar a sua visão e pensar em três ou quatro futuros distintos daquele utilizado para determinar o valor esperado dos fluxos de caixa futuros. O objetivo principal deste exercício é o de tentar identificar pontos fracos na estratégia do projeto, e os seus impactos em cada um destes futuros possíveis.

O método começa a partir de um caso base, que utiliza os valores esperados do projeto em análise. A seguir, o analista tenta supor o que aconteceria se outra realidade que não a esperada ocorrer no futuro. Essa realidade alternativa pode ser uma redução na demanda do mercado, um aumento de preço de insumos ou produtos, o advento de uma nova tecnologia com capacidade de impactar o projeto, etc. Cada um destes cenários irá gerar um fluxo de caixa alternativo, que poderá resultar em um VPL distinto para cada um dos diferentes cenários. Os cenários mais otimistas muito provavelmente levarão o projeto a apresentar VPL positivo, e para os mais pessimistas ocorrerá justamente o contrário. Se uma quantidade grande dos cenários adotados gerarem VPLs negativos, o grau de risco do projeto será considerado alto. O número de cenários a serem realizados depende da magnitude do projeto e da avaliação dos riscos envolvidos. No mínimo devem ser feitos dois cenários, um otimista e outro pessimista, que juntamente com o cenário base, fornece três VPLs. O mais recomendado é fazer mais dois cenários intermediários para se ter um total de cinco cenários. Obviamente, existe um número ilimitado de cenários que se poderia realizar, mas esse excesso de cenários não contribui necessariamente para o melhor entendimento dos riscos do projeto, uma vez que este método não fornece nenhuma indicação da probabilidade de cada um destes cenários ocorrer.

3.2. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

Um projeto pode conter diversas variáveis que afetam o seu resultado, mas na grande maioria dos casos, algumas têm um impacto maior do que outras. A análise de sensibilidade permite verificar a importância de cada uma das variáveis do projeto na determinação do VPL, e em quanto o VPL se altera em resposta a uma mudança no valor desta variável. Da mesma forma que ocorre com a análise de cenário, a análise de sensibilidade começa com um caso base que irá servir de referência para todos os demais casos. Uma característica importante da análise de sensibilidade é que a diferencia da análise de cenários, é que esta análise é feita com uma variável de cada vez, mantendo-se as outras fixas no seu valor base. O objetivo disso é isolar e identificar o impacto individual de cada variável, o que não seria possível se mais de uma fosse alterada simultaneamente em cada instante.

Dessa forma, a análise de sensibilidade visa responder a seguinte pergunta: caso uma determinada variável incerta aumente ou diminua X% em relação ao seu valor base esperado, qual é o impacto sobre o VPL do projeto? Repetindo-se a pergunta para cada variável pode-se construir uma tabela da importância relativa de cada uma e identificar as mais críticas que para a viabilidade do projeto.

Geralmente estabelecemos um grau de variação para cada incerteza como, por exemplo, uma variação de $\pm 30\%$ em relação ao caso base. Outra maneira é de estabelecer um valor otimista e pessimista para essa mesma variável. O VPL do projeto é calculado considerando os valores extremos da variável, ao mesmo tempo em que todas as demais variáveis se mantêm fixas no seu valor base. A análise indicará quais as variáveis que mais afetam o VPL, identificando as incertezas críticas que poderiam inviabilizar o projeto, e por este motivo, necessitam que o seu risco seja repartido entre o público e o privado através de mecanismos contratuais de mitigação de risco.

Uma das desvantagens desse método é a ambiguidade dos dados (otimista, pessimista), que são termos que têm significados diferentes para cada pessoa. Outra desvantagem é que a análise de sensibilidade desconsidera eventuais correlações entre as variáveis, assumindo como premissa que são independentes entre si, o que normalmente não é o caso.

3.3 Simulação de Monte Carlo

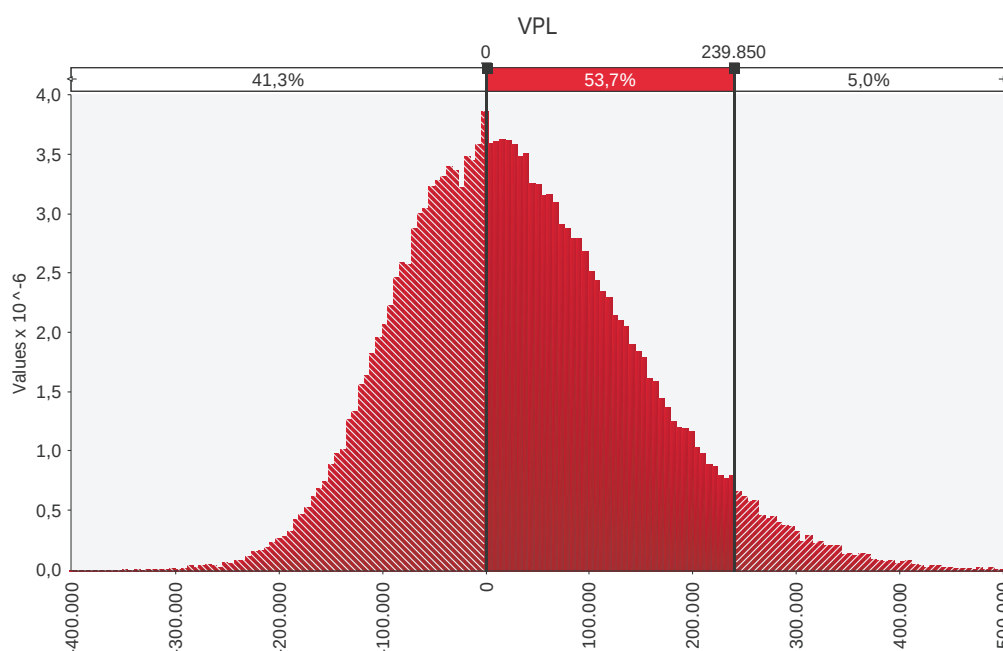
A Análise de Cenário permite, na prática, apenas um número limitado de alternativas. A simulação de Monte Carlo, por outro lado, é uma poderosa ferramenta computacional que permite considerar uma quantidade muito maior de alternativas possíveis com o objetivo de fornecer uma distribuição probabilística dos resultados do projeto.

O método da simulação de Monte Carlo foi desenvolvido em meados da década de 1940 por pesquisadores que trabalhavam no programa nuclear norte americano. A sua introdução nas empresas ocorreu apenas após a introdução dos computadores nas empresas nos anos 1960, que permitiu que os trabalhosos cálculos necessários fossem automatizados. Com a popularização do uso dos computadores pessoais nas décadas seguintes, o método ganhou portabilidade e maior facilidade de uso, o que permite que seja aplicado diretamente pelo próprio analista

sem a necessidade de técnicos especializados em programação.

A simulação de Monte Carlo requer que se crie um modelo matemático dos fluxos de caixa e do VPL do projeto, o que geralmente é feito em uma planilha eletrônica. A seguir, identificam-se quais as fontes de incertezas mais relevantes do projeto e define-se a distribuição de probabilidade mais apropriada para modelar cada uma delas. Os tipos de distribuição e os seus parâmetros podem ser obtidos através de séries históricas ou estimativas de analistas do setor. A cada iteração da simulação é gerada uma amostra aleatória de cada uma das variáveis a partir das distribuições especificadas, que são então usadas como entrada de dados para a determinação dos resultados do projeto, como VPL, TIR, TIRM, etc. Após a realização de milhares de iterações, obtêm-se também milhares de resultados que podem ser agrupados em uma distribuição de probabilidade. Caso exista alguma correlação entre as variáveis do projeto, ela pode também ser especificada dentro do modelo. De posse destas distribuições de resultados, é possível determinar qual a probabilidade do projeto apresentar resultados negativos, de exceder um determinado valor, etc.

Uma das vantagens da simulação de Monte Carlos é que ele fornece uma métrica para compartilhamento do risco. A Figura 2, por exemplo, ilustra o resultado da simulação do VPL de um projeto. Podemos observar que embora o VPL esperado seja positivo (é o ponto médio abaixo e acima do qual estarão 50% dos VPLs), este projeto apresenta uma probabilidade de 41,3% de ter um resultado negativo, o que indica um grau significativo de risco e a necessidade de se minimizar ou compartilhar este risco entre os parceiros. Novas análises podem ser realizadas após a definição dos mecanismos de mitigação de risco que serão adotados, para verificar qual o impacto destes mecanismos na redução de risco do projeto, até se chegar a um formato aceitável para as partes.



4. CASOS ESPECIAIS

O método do FCD tem como premissa básica que o projeto não sofrerá alterações ou intervenções ao longo da sua vida útil, ou seja, faz uma análise estática do projeto. Muitos projetos, no entanto, são gerenciados de forma dinâmica, onde a estratégia operacional pode ser alterada em função de novas informações reveladas pelo mercado à medida que o projeto se desenvolve no tempo. Essa flexibilidade gerencial permite ao gestor minimizar prejuízos e maximizar lucros, contribuindo para o aumento do valor do projeto. Dado que o método do FCD não captura este valor agregado pelo gerenciamento ativo do projeto, estes projetos “flexíveis” requerem uma análise diferenciada. Vale observar que a análise de cenários também não consegue capturar o impacto das flexibilidades no valor do projeto,

Essa flexibilidade muitas vezes está presente em projetos de PPP onde existem mecanismos de compartilhamento de risco. Uma forma comum de repartir riscos em projetos de PPP é através de cláusulas onde o público oferece alguma forma de garantia de demanda ou de receita como fator mitigador de risco, onde o Estado se compromete a cobrir parte dos prejuízos advindos de uma baixa demanda pelos serviços prestados. Estes casos podem envolver garantias de tráfego mínimo em projetos de transporte como metrô, rodovias e ferrovias, de receita mínima garantida em projetos de exploração comercial de estádios de futebol, etc. e são equivalentes a contratação de um seguro por parte da SPE com a finalidade de reduzir o seu risco de operação. Nestes casos, a flexibilidade deriva do fato que o gestor do projeto tem a flexibilidade de “substituir” um resultado desfavorável pelo valor mínimo garantido pelo Estado, garantindo assim um piso de receita para o projeto abaixo do qual a responsabilidade é do Estado da mesma forma que um seguro.

Essa responsabilidade cria um passivo contingente para o Estado. Como o valor a ser desembolsado pelo Estado depende da resolução de incertezas futuras, é impossível saber de forma determinística (usando o FCD, por exemplo) em quanto isso montará, da mesma forma que uma seguradora de automóveis não pode determinar exatamente quantos sinistros ocorrerão durante a vigência dos seguros contratados, embora seja possível fazer uma estimativa probabilística.

A determinação do valor e do custo deste tipo de mecanismo de mitigação de risco pode ser realizada, no entanto, se observarmos que estes mecanismos, que se assemelham a seguros, possuem características de opções cujo valor pode ser determinado através de métodos de precificação de ativos contingentes, conhecidos como metodologia de opções reais.

Estas técnicas derivam do trabalho pioneiro de Black e Scholes (1973) e Merton (1973) para a avaliação de opções financeiras, e foi adaptada por outros autores como McDonald and Siegel (1986), Dixit and Pindyck (1994), Trigeorgis (1995) e Copeland and Antikarov (2002) para o problema do investimento em projetos flexíveis. Este método visa agregar o valor da flexibilidade gerencial à metodologia de valoração tradicional do FCD, e passaram a ter denominação geral de Teoria das Opções Reais (TOR) para refletir a sua associação com ativos reais, ao invés de ativos financeiros.

Uma apresentação detalhada desta metodologia está além do escopo desta nota técnica, mas já há uma literatura vasta sobre esse tema a partir dos autores já citados anteriormente.

Ao final do processo, consegue-se aferir o impacto das flexibilidades gerenciais sobre o valor do empreendimento, o que em outras palavras significa poder exercer opções ao longo da vida do projeto.

5. REFERÊNCIAS

Black, F., & Scholes, M. (1973). The Pricing of Options and Corporate Liabilities. *The Journal of Political Economy*, 81(3), 637-654.

Brigham, E. F., Gapenski, L. C., & Ehrhardt, M. C. (2001). *Administração financeira: teoria e prática*. São Paulo: Editora Atlas.

Copeland, T., & Antikarov, V. (2002). *Opções Reais: Um novo paradigma para reinventar a avaliação de investimentos*. São Paulo: Editora Campus.

Dixit, A. K., & Pindyck, R. S. (1994). *Investment under Uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.

McDonald, R., & Siegel, D. (1986). The Value of Waiting to Invest. *Quarterly Journal of Economics*, 101(4), 707-728.

Merton, R. C. (1973). Theory of Rational Option Pricing. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 4(1), 141-183.

Oliveira, A. (1979). Método da taxa interna de retorno - caso das taxas múltiplas. *Revista de Administração de Empresas*, v.19, n°.2, pp.87-90, abr/jun.

Solomon, E. (1956). The arithmetical of capital: dual getting decisions. *Journal of Business*, v. 29 abr.

Trigeorgis, L. (1995). *Real options in capital investment : models, strategies, and applications*. Westport, Conn.: Praeger.

BUSINESS IS GREAT BRITAIN

It takes just 13 days to set up a business in the UK and as little as 24 hours to register a company. For a supportive, entrepreneurial environment, choose the UK.

30 St Mary Axe
London

ukti.gov.uk/greatbritain

© Jason Hawkes