



PPP

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA AMÉRICA LATINA: GUIA PARA GOVERNOS REGIONAIS E LOCAIS



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Título: Parceria Público-Privada na América Latina. Guia para Governos Regionais e Locais

Registro legal: DC2018000596

ISBN: 978-980-422-093-7

Editor: CAF

Vice-presidência de Infraestrutura:

Sandra Conde, Diretora, Direção de Análise e Programação Setorial.

Mónica López, Coordenadora do Programa de PPP.

Carolina Hoyos, Executiva Principal, Direção de Projetos Norte.

Manuel Cervero, Executivo, Direção de Projetos Sul.

Autores:

Pascual Berrone

Xavier Fageda

Carmina Llumà

Joan Enric Ricart

Miquel Rodríguez

Jordi Salvador

Francesc Trillas

Design gráfico: IESE Business School - Janeiro de 2018

A versão digital deste livro se encontra em: scioteca.caf.com

© 2018 Corporação Andina de Fomento, todos os direitos reservados

As ideias e questionamentos contidos nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não comprometem a posição oficial do CAF.

PPP

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA AMÉRICA LATINA: GUIA PARA GOVERNOS REGIONAIS E LOCAIS

ÍNDICE

Introdução	
UM GUIA PARA MELHORAR OS SERVIÇOS PARA OS CIDADÃOS	9
Capítulo 1	
CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)	13
Aspectos conceituais dos contratos PPP	14
<i>O que é uma PPP?</i>	
<i>Por que usar PPPs?</i>	
<i>A localização dos contratos de PPP no marco espacial entre o fornecimento e a produção pública, por um lado, e a privatização, por outro</i>	
<i>Modalidades de PPPs</i>	
Importância dos ambientes urbanos	19
Criar um «ambiente urbano inteligente»	20
Os ambientes inteligentes se apoiam na colaboração	22
O impacto das infraestruturas em ambientes de alta densidade demográfica	24
<i>As externalidades e economias de aglomeração em cidades</i>	
<i>Como evitar as externalidades negativas?</i>	
<i>A necessidade das PPPs</i>	
Capítulo 2	
PRÉ-CONTRATO	27
Criação de valor	28
<i>Argumentos para valorar o uso das PPPs</i>	
Seleção do fornecedor do projeto: público, privado, PPP ou externalização?	31
<i>Magnitude do investimento e duração do projeto</i>	
<i>Usar uma PPP se houver garantia de qualidade do produto</i>	
<i>Valorar a diferença de custos entre as diversas opções</i>	
<i>Transferência de risco e empacotamento de tarefas</i>	
<i>O erro da não-contabilização de uma PPP como gasto público</i>	
<i>Disponer de fontes de financiamento alternativas aos orçamentos públicos</i>	
Características de um contrato de PPP	33
Processo de licitação	34
<i>Procedimento aberto</i>	
<i>Procedimento restrito</i>	
<i>Procedimento negociado</i>	
<i>Diálogo competitivo</i>	
<i>Propostas não solicitadas ou de iniciativa privada</i>	
Distribuição de riscos	37
<i>Risco de desapropriação de terras ou de disposição do terreno</i>	
<i>Risco do desenho</i>	
<i>Risco de construção</i>	
<i>Risco ambiental e social</i>	
<i>Risco por investimentos adicionais</i>	
<i>Risco de término antecipado do contrato</i>	
<i>Risco de exploração</i>	
<i>Risco de receitas</i>	
<i>Risco de demanda Risco de financiamento</i>	
<i>Risco de inflação</i>	
<i>Risco de taxa de juros</i>	
<i>Risco do tipo de câmbio</i>	
<i>Risco regulatório</i>	
<i>Risco de sobrecustos de exploração</i>	
<i>Risco político</i>	
Sistemas de pagamento ao concessionário	44
<i>Pagamentos por disponibilidade</i>	
<i>Sistemas custo-plus</i>	
<i>Esquemas de incentivos</i>	

<i>Sistemas de preço fixo</i>	
<i>Pagamentos relacionados com o número de usuários</i>	
<i>Mais-valias do projeto e outras receitas indiretas</i>	
Capítulo 3	
GOVERNANÇA DO CONTRATO	47
Por que a governança é importante nas PPPs?	48
<i>Para evitar o oportunismo dos agentes</i>	
<i>Para atrair mais licitadores</i>	
<i>Para garantir um bom desenho, controle e execução dos contratos</i>	
<i>Para prevenir a corrupção</i>	
Transparência, participação e legitimidade: os objetivos de uma boa arquitetura institucional	51
<i>Princípios que presidem um contrato de PPP</i>	
<i>Arquitetura institucional e grau de descentralização governamental</i>	
Ingredientes para uma boa governança de uma PPP	53
<i>Recomendações na hora de desenhar a arquitetura de governança de uma PPP</i>	
<i>Tarefas-chave do setor público na governança de uma PPP</i>	
<i>Estrutura ideal da governança de uma PPP</i>	
<i>Uma estrutura de governança para um governo local</i>	
Capítulo 4	
RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS	61
Significado e origem da renegociação	62
Causas de alteração dos contratos depois de serem adjudicados	64
<i>Projetos não encerrados técnica ou politicamente</i>	
<i>O sistema de seleção do contratista: a adjudicação em baixa</i>	
Alterações nos contratos de PPP	65
<i>Risco de financiamento</i>	
<i>Risco de desenho e construção</i>	
<i>Risco de desapropriação</i>	
<i>Risco de exploração</i>	
O reequilíbrio do contrato de concessão	72
Capítulo 5	
ASPECTOS FINANCEIROS DAS PPPs	75
Estruturação financeira dos projetos	77
<i>Estrutura financeira</i>	
Instrumentos financeiros mais utilizados pelos concessionários de PPP	82
O papel das instituições financeiras internacionais	87
Capítulo 6	
CONTEXTOS DE ÊXITO	89
Sete condições necessárias para o êxito das PPPs em contextos urbanos	90
O contexto necessário	94
Reflexão final	95
Anexo 1	
GLOSSÁRIO DE TERMOS	97
Anexo 2	
MARCO REGULATÓRIO DAS PPPS NA AMÉRICA LATINA	107
Anexo 3	
FICHAS-RESUMO	115
REFERÊNCIAS	129

APRESENTAÇÃO

O rápido crescimento das cidades da América Latina na última década está demandando uma maior necessidade de infraestruturas e serviços públicos que permitam um adequado nível de vida nos ambientes urbanos. Independentemente do tamanho das cidades, bem sejam elas pequenas, médias ou grandes, o planejamento e a definição de investimentos estratégicos se tornaram um desafio para o setor público, tendo em vista essas novas demandas dos cidadãos.

Assim, a construção de rodovias, de espaços públicos, de sistemas de transporte de massa, de centros administrativos para a gestão pública, de redes de água, de escolas, de depósitos de lixo, de centros de assistência médica, de ginásios de esportes, de sistemas de iluminação pública, entre outros, bem como a gestão de todos esses serviços, nem sempre podem ser financiados exclusivamente com orçamentos públicos, e portanto, em alguns casos, é preciso utilizar outros modelos disponíveis que incorporem o financiamento do setor privado.

Perante este panorama, as Parcerias Público-Privadas (PPP) podem representar uma ferramenta para manter o ritmo do investimento em projetos de infraestrutura e desenvolvimento, essenciais para melhorar a qualidade de vida de milhões de latino-americanos. As PPPs constituem, assim, instrumentos que incorporam a participação do setor privado no fornecimento de bens e serviços públicos com a ideia de que o setor privado pode contribuir para uma maior eficiência e qualidade na alocação de recursos públicos, através de uma adequada partilha de riscos.

As vantagens das PPPs são claras: elas incorporam o conhecimento técnico e gerencial do setor privado, contribuindo com valor agregado e maior eficiência técnica ao integrar todas as fases do projeto (desenho, construção, financiamento, manutenção e exploração). Ao mesmo tempo, elas podem contribuir com recursos adicionais para os governos, possibilitando a realização de infraestruturas socialmente necessárias, que não podem ser realizadas apenas pelo setor público, por conta de restrições orçamentárias.

No entanto, este modelo tem uma série de requerimentos, cuja aplicação pode ser complexa: ele envolve um grande número de atores, é estruturado no médio e longo prazo e possui uma maior complexidade na definição e na gestão dos contratos, o qual implica a harmonização dos diversos contextos (institucionais, legais, técnicos, financeiros). Isso torna necessário contar com capacidades adequadas no setor público para a sua implementação.

Apesar das exigências do modelo de PPPs, observa-se que governos que contam com o apoio de autoridades públicas competentes têm atingido metas maiores do que aquelas propostas inicialmente. Adicionalmente, foi possível constatar que a controvérsia existente quanto à aplicação do modelo de PPP se deve sobretudo ao desconhecimento, às dificuldades na sua estruturação e na gestão de contratos e aos seus benefícios reais (que nem sempre coincidem com os benefícios almejados).

Com o propósito de melhorar as capacidades técnicas dos governos regionais e locais, que geralmente contam com menos recursos que os governos nacionais, o CAF –banco de desenvolvimento da América Latina– elaborou este guia técnico, visando propor alguns conceitos básicos para uma melhor compreensão sobre: o que é e o que não é uma PPP; como avaliar o uso do modelo PPP em relação a outras fórmulas possíveis; e como enfrentar o processo de estruturação de um contrato-tipo. Esta análise foi realizada a partir da visão de projetos urbanos, normalmente com um alto componente social, onde nem sempre a lucratividade econômica é viável sem contribuições públicas.

**INTRODUÇÃO:
UM GUÍA PARA MELHORAR
OS SERVIÇOS
PARA OS CIDADÃOS**

UM GUIA PARA MELHORAR OS SERVIÇOS PARA OS CIDADÃOS

“As infraestruturas, tanto econômicas quanto sociais, são fundamentais para o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a desigualdade, a criação de emprego e a sustentabilidade ambiental”. Eis o que manifesta o Banco Mundial na sua última publicação sobre as Parcerias Público-Privadas (doravante, PPP)ⁱ. Nesse sentido, as infraestruturas geram altos retornos sociais e melhoram o bem-estar, enquanto que uma infraestrutura inadequada constitui um obstáculo para o crescimento e a melhoria da qualidade de vida, especialmente nos países em desenvolvimento.

Portanto, as infraestruturas promovidas pelo setor público precisam ter por objetivo a melhoria dos serviços para o cidadão e, por conseguinte, o aumento de sua qualidade de vida. Esse deve ser o horizonte de qualquer projeto público, e a responsabilidade dos envolvidos num determinado projeto é que a meta seja cumprida.

Nesse contexto, o investimento em infraestruturas apresenta desafios importantes para as administrações públicas. É preciso usar uma grande quantidade de recursos financeiros, para projetos de longo prazo e que envolvem uma grande quantidade de agentes econômicos. O fato de que esse investimento precise de elevadas quantias pode ensejar que o investimento das administrações públicas seja insuficiente ou que seja muito lento, considerando que o setor público costuma estar sujeito à fortes restrições orçamentárias e/ou à longos processos administrativos. Por outro lado, pode haver importantes problemas de coordenação e de falta de incentivos entre os agentes envolvidos no projeto em suas diferentes fases, exigindo arranjos de governança complexos. Além disso, os projetos de infraestruturas são suscetíveis à ocorrência de corrupção e propina.

Todas essas razões, tanto as que estão vinculadas aos motivos para desenvolver uma infraestrutura como as que estão relacionadas com a complexidade de execução, obrigam Governos a procurarem as melhores ferramentas para atingirem os objetivos estabelecidos e a superarem os desafios apresentados. Entre os diferentes mecanismos à disposição se encontram as PPPs, que são contratos vinculados tradicionalmente ao desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos, onde o setor privado costuma contribuir com financiamento e conhecimento técnico para a construção e/ou para a operação. Como será visto nas páginas a seguir, as PPPs não constituem uma solução única e garantida para aumentar a oferta de infraestrutura e serviços públicos. Porém, as PPPs, devem ser vistas como uma ferramenta a considerar desde a etapa do planejamento e, em qualquer um dos casos, quando constitua-se o modelo selecionado, serão a solução mais adequada, quando comparadas com outras opções.

Porém, as PPPs são estruturas contratuais complexas, de longa duração, com custos de transação e financiamento maiores do que nos procedimentos convencionais e que requerem um adequado treinamento de parte da administração pública que resolva utilizar este tipo de ferramenta. Esta necessidade de capacidade técnica pode ser ainda mais evidente em administrações públicas de âmbito regional ou local, onde, às vezes, as dotações de recursos são insuficientes para gerir este tipo de contratos e onde podem não existir garantias suficientes para fazer com que esses projetos possam ser financiados e desenvolvidos.

Esta realidade conduz à necessidade de planejar, estruturar, licitar e gerir corretamente um contrato de PPP, que é o objetivo principal deste guia. Para tanto, o conteúdo deste trabalho foi organizado em seis capítulos.

No Capítulo 1, define-se o conceito sobre PPP e se expõe a importância atual e futura de ambientes urbanos e como os mesmos devem ser administrados de forma inteligente, mediante a cooperação entre os diferentes agentes, onde as PPPs aparecem como uma das melhores opções de colaboração.

O Capítulo 2 aborda os diversos elementos a serem levados em conta na hora de configurar uma PPP, desde o motivo pelo qual se deve usar esta ferramenta em vez de outras até a definição dos métodos de pagamento. Além disso, são abordadas as características de um contrato de PPP, que opções existem para elaborá-lo e como deve ser distribuído o risco entre os diferentes agentes.

O Capítulo 3 analisa diversos aspectos relacionados com o contrato adjudicado, focando-se na necessidade de uma boa governança, na sua estrutura e no ambiente institucional que deve caracterizar essa governança.

O Capítulo 4 expõe os motivos atrelados à renegociação de contratos e como eles devem ser abordados.

O Capítulo 5 apresenta os aspectos financeiros de uma PPP e os instrumentos financeiros que se podem utilizar.

Por último, o Capítulo 6 define quais são as condições de sucesso de um contrato de PPP, tanto do ponto de vista do ambiente de negócios quanto dos elementos atribuídos ao próprio contrato.

Finalmente, se completa este guia com três anexos, que poderão facilitar a elaboração de contratos PPP. O Anexo 1 inclui um glossário de termos utilizados ao longo do documento; o Anexo 2 descreve o marco regulatório vigente nos países acionistas do CAF que possuem uma legislação estável vinculada às PPP e, por último, o Anexo 3 inclui uma relação de 11 fichas que permitem fazer o acompanhamento de todos os elementos de maior valor para o desenvolvimento adequado de uma PPP.

1

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

ASPECTOS CONCEITUAIS DOS CONTRATOS PPP

O QUE É UMA PPP?

Embora existam diversas definições dos projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) –public private partnerships (PPP), em inglês–, todas elas possuem um denominador comum: que se trata de projetos que combinam a construção e a manutenção de uma infraestrutura com a operação de algum serviço público que utiliza essa mesma infraestrutura. Esses projetos, geralmente de longa duração (inclusive até várias décadas), são determinados pelo setor público, que contrata um operador privado para que esse –geralmente um consórcio formado por várias entidades– se responsabilize por um conjunto de atividades, desde o financiamento até a prestação do serviço, incluindo a construção e a manutenção da infraestrutura.

Os projetos de PPP têm uma limitação quanto ao espaço e ao tempo, o que as distingue das privatizações. Nessas últimas, todo um sistema (de transporte ou energia, por exemplo) pode ser transferido para o setor privado por um período de tempo indefinido, enquanto que no caso de uma PPP se transferem certas responsabilidades para o setor privado, associadas a um projeto limitado, tanto em relação a seus objetivos como em relação ao espaço e ao tempo.

Independentemente desta explicação geral, as PPPs são definidas pela legislação de cada país, daí a importância de contar com um marco regulatório que esclareça esses conceitos.

Box 1

Diferentes tipos de infraestruturas

As infraestruturas econômicas tradicionais incluem estradas, pontes, túneis, estradas de ferro, aeroportos, transporte público, telecomunicações e energia. As infraestruturas sociais tradicionais abrangem hospitais, centros educacionais e prédios de formação, instalações de armazenamento e tratamento de água, habitação, rede de esgoto, iluminação e equipamento público, creches, centros de cuidado de idosos e presídios.

World Bank (2017), *PPP Reference Guide 3.0*.

São exemplos de projetos de PPP a construção e operação de autoestradas, túneis, pontes e hospitais; sistemas de transporte urbano (metrô, bonde, VLT, transporte rápido em ônibus ou BRT); infraestruturas relacionadas com o tratamento e distribuição de água, e o saneamento; a geração e transmissão de energia, ou a iluminação e as redes de telecomunicações, e também outras infraestruturas vinculadas a políticas sociais como presídios, escolas e equipamentos públicos.

Vale ressaltar que, atualmente, essa modalidade também pode ser utilizada para a implementação de novas tecnologias vinculadas aos serviços públicos. Nesses casos, tanto a duração do contrato quanto o volume do investimento podem ser inferiores. No que diz respeito ao investimento, aquele vinculado à tecnologia pode ser menor que o de uma infraestrutura econômica tradicional; a inferior duração do contrato também pode ser explicada pelos avanços tecnológicos, menor nível de investimento e menor período de amortização dos contratos.

As PPPs podem ser utilizadas tanto para projetos totalmente novos (*greenfield*), como a construção de uma estrada, quanto para projetos já existentes (*brownfield*), como a exploração de um sistema de fornecimento de água potável já implementado, onde o contrato de PPP preveja um investimento de melhoria da rede de infraestrutura pelo operador, que também se responsabilizará pelo fornecimento do serviço de abastecimento de água.

Em qualquer um dos casos, os projetos de PPP se diferenciam da contratação pública tradicional pelo **empacotamento de tarefas** (*bundling*, em inglês), ou seja, pela contratação de uma série de serviços com um único concessionário, em vez de fazê-lo separadamente com diferentes contratados/fornecedores.

POR QUE USAR PPPs?

Há, pelo menos, **quatro razões** pelas quais esta modalidade de contratação tenha recebido notoriedade recentemente. Elas são expostas a seguir:

Razão 1. Nas últimas décadas surgiu um intenso debate sobre os **limites do setor público e como torná-lo mais eficiente**. Há um reconhecimento generalizado de que uma intervenção pública eficiente e com alta qualidade institucional é um ingrediente básico de uma economia moderna. Ao mesmo tempo, há tendências demográficas e socioeconômicas (como o próprio processo de globalização, que impulsiona a liberdade de movimentos de fatores produtivos e dificulta uma fiscalização elevada) que induzem a **melhorar a produtividade dos Governos** em todos os níveis, ou seja, que convidam a utilizar os recursos existentes da melhor maneira possível. Por conta da natureza das tarefas a serem realizadas pelo **setor público**, é muito **difícil incluir no próprio setor**, de forma direta, a **remuneração por incentivos monetários**. Assim, fórmulas limitadas de contratação com operadores privados (sejam do setor privado puro ou do terceiro setor) podem oferecer uma oportunidade interessante para a melhoria da produtividade, salvaguardando concomitantemente uma intervenção pública potente e de qualidade.

Razão 2. Existe uma certa **insatisfação em relação ao modelo de privatização**. Tanto em países em vias de desenvolvimento quanto nos países desenvolvidos, passou-se de uma euforia inicial –no fim do século XX– a um questionamento por parte de alguns setores importantes da opinião pública, que associam **privatização com colocar objetivos públicos em mãos de interesses privados, os quais, por sua vez, não levarão em conta o interesse geral**.

Neste contexto, fórmulas intermediárias que busquem combinar o melhor dos setores público e privado podem suscitar interesse. **O melhor do setor público é a sua capacidade de atender ao interesse geral e seu poder coercitivo** (legítimo na medida em que seja exercido dentro de um sistema democrático e de respeito ao Estado de direito), que possa permitir-lhe arrecadar

recursos com rapidez e eficácia. **O melhor do setor privado é a sua capacidade de introduzir incentivos de alta intensidade** e, de forma complementar, a sua capacidade de introduzir pressões competitivas, o que é menos usual no setor público. Nem o setor privado pode atingir a legitimidade do setor público, nem o setor público pode emular facilmente a capacidade do setor privado de gerar incentivos e pressões competitivas.

Razão 3. A principal vantagem que os Governos seguem encontrando nesta modalidade de colaboração em projetos controlados pelo setor público é a participação de empresas com experiência em mercados diversos, o qual permite **atrair talento e tecnologia**.

Razão 4. Os projetos que são objeto de contratos de PPP são, habitualmente, para grandes **infraestruturas**, para as quais existe uma **crecente demanda** global devido a um crescimento contínuo tripló:

- O demográfico, no conjunto do planeta, pela luta contra a mortalidade infantil e pela melhoria nos tratamentos médicos para a terceira idade.
- O econômico, elevado em países emergentes, especialmente nos países asiáticos.
- O processo de urbanização contínuo, pelo qual cada vez mais pessoas do âmbito rural se deslocam para morar nas grandes metrópoles, especialmente em países como a China, mas também na América Latina e na África, onde está acontecendo um grande crescimento econômico e uma mudança estrutural de uma economia rural para outra dominada pelos setores industrial e de serviços.

A LOCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE PPP NO MARCO ESPACIAL ENTRE O FORNECIMENTO E A PRODUÇÃO PÚBLICA, POR UM LADO, E A PRIVATIZAÇÃO, POR OUTRO

Embora alguns projetos com características parecidas com as das PPPs se remontem à antiguidade, foi nas últimas décadas que essa fórmula se expandiu em inúmeros países e se tornou objeto de um debate acadêmico e político muito intenso, principalmente pelo fato de que as PPPs se encontram em uma situação intermediária entre o fornecimento e a produção pública, por um lado, e a privatização, por outro.

Privatização vs. PPP

Há diferentes vias pelas quais o setor privado pode assumir responsabilidades em infraestruturas/ serviços que estiveram habitualmente nas mãos do setor público. Nesse sentido, é conveniente diferenciar entre as diversas formas de privatização.

Box 2

Produção vs. fornecimento

A produção é a organização dos meios de produção para poder prestar o serviço ou gerir a infraestrutura.

O fornecimento é a garantia do funcionamento em condições adequadas do serviço ou da infraestrutura.

Em primeiro lugar, é possível destacar **duas diferenças entre uma PPP e a venda de uma empresa pública**. A primeira implica que o setor privado se encarrega da produção, mas não do fornecimento, ao passo que a venda de uma empresa pública ao setor privado implica que ele se encarrega tanto do fornecimento quanto da produção (veja o Box 2). Por outro lado, o setor público costuma pôr restrições à tomada de decisões do setor privado na medida em que tanto uma PPP como uma venda de uma empresa pública costumam afetar a setores da atividade onde certa intervenção pública é necessária. Em uma PPP, as limitações e os incentivos à atuação do setor privado se formalizam mediante um contrato, enquanto que, no caso da venda de uma empresa pública, eles são realizados mediante a regulação (leis ou normas setoriais).

Externalização vs. PPP

Vale ressaltar também a diferença entre uma PPP e a externalização de serviços. Embora em ambas as hipóteses um contrato que regula a relação entre a Administração Pública e um operador privado seja formalizado, no caso de uma PPP, o acordo costuma implicar um empacotamento de diferentes tarefas e a transferência de risco da Administração Pública para o operador privado, ao passo que, na hipótese da externalização de serviços, o contrato somente afeta uma tarefa e, em geral, sem contemplar a transferência de risco.

Figura 1

O quadro espacial entre fornecimento público e privado

Fonte:
Baseado no Banco Mundial (2017).



Como pode ser observado na Figura 1, as fórmulas intermediárias entre o fornecimento público puro e a privatização completa incluem muitas modalidades, desde contratos de gestão e manutenção de determinados serviços (por exemplo, de limpeza, refeitórios etc.) até os projetos propriamente de PPP que incluam construção e/ou manutenção de um ativo (em função de se o projeto é *greenfield*, onde se constrói qualquer coisa que antes não existia, ou se é *brownfield*, onde tenta-se adaptar, renovar ou manter um projeto previamente existente), bem como a operação de um serviço utilizando esse ativo. Portanto, é conveniente definir aqui as diferentes modalidades existentes de PPP.

MODALIDADES DE PPPs

Podemos diferenciar entre as seguintes modalidades de PPP, em função das tarefas que o setor privado assume em um único contrato, já que, obviamente, nem todas as PPPs supõem que esse setor se encarregará de todas elas:

- desenho do projeto e construção (DB, por suas siglas em inglês);
- desenho do projeto, construção, financiamento e operação (DBFO);
- construção, operação e transferência (BOT);
- desenho do projeto, construção, financiamento e manutenção (DBFM);
- concessões.

Em qualquer caso, a diferença existente entre as concessões e os esquemas do tipo (DFBO), que incorporam o desenho do projeto, o financiamento, a construção e a operação) é que, nas concessões, o financiamento a longo prazo provém das taxas pagas pelos usuários (autossustentáveis), ao passo que, no caso dos DFBO, o financiamento pode proceder, também, de taxas pagas pelos contribuintes (contribuições do setor público). No Anexo 1 é possível encontrar mais detalhes sobre a nomenclatura das PPPs.

A natureza e o objeto do contrato variarão em função da infraestrutura que será transferida ao concessionário. Nesse sentido, é possível diferenciar entre as infraestruturas econômicas e as sociais (veja o Box 1). As primeiras contêm elementos mais fáceis de serem avaliados e valorizados, em termos econômicos e financeiros precisos, enquanto que as segundas contêm muitos investimentos, nos quais os lucros são menos tangíveis ou menos fáceis de serem valorizados em termos econômicos e financeiros. Além disso, é mais habitual agrupar diferentes tarefas em um único contrato, no caso das infraestruturas econômicas. Por último, as infraestruturas sociais costumam ser vistas pela sociedade como essenciais e habitualmente possuem as características de bens de mérito, motivo pelo qual a participação do setor privado é menos intensa do que no caso das infraestruturas econômicas.

As diversas modalidades também incluem **diferentes remunerações para o contratado**, que incluem a possibilidade de que o operador privado seja remunerado por meio de pagamentos dos usuários ou mediante pagamentos diretos do Governo (bem seja apenas pelo início do funcionamento do serviço, ou em função do número de usuários), ou uma combinação de ambas as fórmulas. As formas de financiamento do projeto podem incluir a autorização ao operador privado de se beneficiar da revalorização de terrenos ou ativos associada a um projeto determinado, como aquela que pode acontecer como resultado da chegada do transporte público a terrenos onde antes não havia esse tipo de sistema.

Vale mencionar que um elemento distintivo dos contratos associados a uma PPP é que a participação do setor privado costuma ser articulada através de um tipo de entidades específicas, conhecidas como «**Sociedades de Propósito Específico - SPE**» (*special purpose vehicle* [SPV], em terminologia anglo-saxã; veja o Box 3), das quais podem participar entidades industriais, financeiras e construtoras, e, em alguns casos, até a própria autoridade pública. As SPEs permitem aos operadores privados limitar os riscos assumidos em relação aos recursos investidos, na medida em que implicam a segregação de todos os ativos e passivos vinculados ao projeto das respectivas matrizes.

Box 3

Sociedades de Propósito Específicos (SPEs)

Termo com o qual costuma ser indicada uma sociedade constituída ad hoc pelos investidores privados de uma PPP com a finalidade exclusiva de construir e operar o projeto. Trata-se de uma forma societária habitual, na qual os empreiteiros privados são complementares entre si, onde um pode ser especialista no desenho do projeto e o outro, na operação e na manutenção.

Finalmente, pode se diferenciar entre uma **PPP contratual** e uma **PPP institucional**. Quando se faz referência a uma PPP, normalmente se trata de uma PPP contratual (que é o caso mais habitual), porém, também pode tratar-se de um caso de implementação de uma PPP institucional. Ela se baseia na criação de uma empresa mista com participação acionária de uma Administração Pública e uma (ou várias) empresas(s) privada(s). Nas PPPs institucionais, ambas as partes dividem os riscos e os lucros potenciais decorrentes da prestação do serviço ou da gestão da infraestrutura. Além disso, nessas PPPs, a relação entre ambas as partes é regulada através dos estatutos da empresa, ao passo que em uma PPP contratual, ela é formalizada através de um contrato. Portanto, quando falarmos, doravante, em PPP, estaremos fazendo referência às PPP contratuais.

IMPORTÂNCIA DOS AMBIENTES URBANOS

As PPPs constituem um instrumento importante, embora não o único, para o fornecimento de bens e serviços públicos. No entanto, antes de avançarmos na explicação de como deve ser elaborado um bom contrato de PPP (capítulo 2), como deve ser governado (capítulo 3) e como – quando necessário – renegociado (capítulo 4), é adequado focar-se no ambiente onde possa existir uma maior necessidade de fornecer bens e serviços públicos e, portanto, de garantir boas PPPs.

De acordo com dados das Nações Unidasⁱⁱ, as cidades crescem a razão de mais de 60 milhões de habitantes por ano e, nas suas projeções mais recentesⁱⁱⁱ, estima-se que a proporção total da população urbana aumentará dos 54% existentes em 2014 para mais de 66%, em 2050. Isso significa que, em meados do século XXI, 2 de cada 3 pessoas serão habitantes urbanos. Essa realidade é mais aguda na **América Latina e o Caribe**, onde o Banco Interamericano de Desenvolvimento^{iv} refere que já constitui a segunda região mais urbanizada do mundo e poderia concentrar **90% da população, em torno do ano 2050, em ambientes urbanos**. Portanto, os ambientes urbanos serão fundamentais no desenvolvimento da sociedade do século XXI e, perante os desafios globais que já observamos, será preciso aplicar soluções locais, impulsionadas pelos Governos subnacionais.

Nesse sentido, a partir de um trabalho contínuo realizado pelo IESE Business School desde 2014 através da iniciativa *IESE Índice Cities in Motion*^v, foram identificados 15 desafios que requerem especial atenção da sociedade, em geral, e das autoridades públicas, em particular. Esses desafios são agrupados em torno das 10 dimensões que o índice referido assinala como fundamentais para a competitividade e a qualidade de vida das principais áreas urbanas do mundo.

A evolução dos acontecimentos neste início de século confirmou que avançamos para um ambiente de mudanças estruturais. As mudanças climáticas, a revolução digital, o impulso das energias renováveis, a crise econômica mundial ou as migrações forçadas constituem fatores que estão tendo um claro impacto na sociedade em geral e, em decorrência disso, repercutem nas políticas públicas.

Esses desafios, mesmo sendo de diferentes intensidades de acordo ao contexto em que sejam analisados, podem ser reconhecidos como impactantes para o conjunto da humanidade. Uma prova disso é que podem ser relacionados com os diferentes objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) das Nações Unidas^{vi}, que são de âmbito mundial (veja o Box 4).

Box 4

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

Em 25 de setembro de 2015, os líderes mundiais adotaram um conjunto de 17 objetivos globais para erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar a prosperidade para todos, como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Cada objetivo possui metas específicas que devem ser atingidas nos próximos 15 anos.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>



CRIAR UM «AMBIENTE URBANO INTELIGENTE»

As projeções de crescimento da população acima referidas podem significar um crescimento urbano exorbitante, implicando uma multiplicação dos desafios existentes, assim como uma deterioração do ambiente e da riqueza vinculada, o que poderia agravar ainda mais o problema inicial. Portanto, a fim de evitar esse tipo de situação, esses ambientes urbanos devem ser «**mais inteligentes**».

Entende-se por «ambiente urbano mais inteligente» aquele que tem a capacidade de resolver os desafios e as necessidades de sua sociedade. A tecnologia –como se pode observar– não aparece na definição, embora se entenda que pode ser um vetor-chave para o desenvolvimento de soluções diante das necessidades da cidadania.

De fato, a chave para se conseguir que uma cidade ou uma região sejam mais inteligentes é a **governança inteligente**, como o referem Berrone e Ricart^{vii}, e que pode ser resumida nos quatro elementos recolhidos na Tabela 2.

Planejamento estratégico urbano	Colaboração
Pensar estrategicamente na cidade implica desenvolver um processo estruturado que permita definir o tipo de urbe que se deseja ser.	Para executar os planos estratégicos é necessário reconhecer que as cidades não podem fazê-lo por si sós.
Abertura e transparência	Nuevos modelos de negocio
Um dos ativos mais valiosos que uma cidade possui são os dados que nela são gerados e acumulados. Portanto, uma boa gestão deles faz parte de um bom fazer governamental.	Um dos fenômenos mais impactantes no nível econômico em ambientes urbanos é o aparecimento de novos modelos de negócio. As «novas» economias (colaborativa, digital e verde) dão lugar a novos formatos comerciais jamais vistos antes.

Tabela 2

Os quatro elementos da governança inteligente

Fonte:
Extraído de Berrone e Ricart (2016).

Assim, um **planejamento estratégico urbano** é crucial para identificar como se deseja que o ambiente urbano seja no futuro, a partir de um bom diagnóstico do estado atual do território, seguido da definição de uma visão de futuro para, depois, planejar adequadamente quais são as tarefas a serem realizadas e quando elas devem ser feitas, a fim de alcançar essa visão. Logo depois da elaboração dos planos estratégicos, a colaboração entre os diferentes agentes será determinante, já que os ambientes urbanos se caracterizam por uma alta densidade de partes interessadas (que são conhecidas como *stakeholders*, em inglês) e, quanto maior for a dimensão urbana, maior será a complexidade e a necessidade de recursos. A fim de que a implementação de uma governança inteligente seja efetiva, é fundamental alcançar uma maior capacidade de **abertura e transparência**, não só em relação a processos, mas principalmente nas informações que a cidade «transmite».

Box 5

Exemplos de diferentes tipos de colaboração

Colaboração interna dentro de uma administração. O caso da planta de tratamento de água da cidade do Cairo é um caso de sucesso de colaboração entre diferentes unidades de uma mesma administração. O Governo do Egito criou uma unidade de PPP dependente do Ministério das Finanças, que colaborou de forma muito estreita com o Ministério das Obras Públicas, responsável pelo projeto.

Colaboração multinível. O caso de El Realito, em San Luis Potosí (México), é um bom exemplo de colaboração multinível entre diferentes administrações. O projeto percorre dois estados mexicanos diferentes (Guanajuato e San Luis Potosí), através de três regiões hidrológico-administrativas para, finalmente, entregar a água potável ao organismo intermunicipal Interapas.

Colaboração em rede. A C40, uma aliança a favor da luta contra as mudanças climáticas, é uma colaboração em rede entre diferentes administrações locais, nesse caso, as prefeituras do mundo inteiro, que contam com uma equipe independente em torno dessa aliança.

Na sociedade atual, a revolução digital permite uma recopilação de dados que contribuem com informações valiosas e que, bem geridos, permitem a geração de conhecimento. Esse processo (dados → informações → conhecimento) permite aprimorar o planejamento urbano e a prestação de serviços. Por último, uma governança inteligente deve levar em conta os **novos modelos de negócio** existentes nos ambientes urbanos, onde estão surgindo negócios disruptivos perante as atividades tradicionais, e essas novas economias devem ser levadas em conta como um elemento adicional para implementar uma estratégia que visa solucionar os desafios da cidadania. A seguir, esses conceitos são expostos de forma mais detalhada.

OS AMBIENTES INTELIGENTES SE BASEIAM NA COLABORAÇÃO

Da definição de governança inteligente acima decorre que os ambientes urbanos são altamente complexos e contam com múltiplos agentes que possuem interesses nem sempre alinhados. É por isso que, a fim de **desenvolver planos estratégicos, é necessária uma vocação de colaboração global**, com uma variedade de agentes, de diferentes níveis administrativos (horizontais e verticais). Essa **colaboração entre administrações** deve ser, entre outras coisas, interna ou de integração, que vise romper a falta de comunicação existente entre departamentos que não têm relação entre eles. Ou seja, uma colaboração que permita um trabalho transversal entre divisões/departamentos da mesma administração, já que alguns problemas requerem soluções múltiplas e não vinculadas unicamente a um departamento concreto. Além disso, a colaboração administrativa também deve ser multinível, envolvendo também outras administrações, porque o âmbito de atuação pode superar os limites territoriais. O último tipo de colaboração é a colaboração em rede, que permite juntar atores do mesmo nível de competência em torno de um assunto de interesse compartilhado.

A colaboração precisa ser, também, materializada com outros atores, ou seja, através da **colaboração público-privada**, porque o setor privado pode contribuir com um conhecimento específico, uma tecnologia, com recursos ou com uma flexibilidade na gestão que não estão presentes na administração pública (como foi visto na seção relativa aos motivos para utilizar uma PPP). A colaboração também deve ser, igualmente, **com os cidadãos**, porque não deve ser esquecido que os processos de transformação urbana têm, como último fim, a melhoria de sua qualidade de vida, e que portanto, eles, além de possuírem o direito (e dever) de conhecer em detalhes os projetos que afetam o seu dia a dia, poderão contribuir também com algum conhecimento específico da zona de influência de um determinado projeto.

Contudo, essa colaboração entre o setor público e os demais agentes não é possível se não há uma clara demonstração de vontade por parte do primeiro. No caso da Administração Pública, essa vontade se traduz em uma maior **abertura e transparência**, o qual, na prática, implica compartilhar informações e dados, e torná-los acessíveis para o restante da sociedade, para que eles sejam reutilizados em benefício próprio ou, para que, simplesmente, lhe permitam ter mais conhecimentos sobre a atividade dos administradores públicos.

O último elemento necessário para alcançar uma governança inteligente é a adaptação da administração pública perante os **novos modelos de negócio**, especialmente em relação ao que se conhece como «economia colaborativa»^{viii}.

Ao ser totalmente disruptivos perante os modelos de negócio tradicionais, os novos modelos de negócio provocam rejeição de parte de algumas empresas, além de serem difíceis de se encaixar nos contextos de funcionamento que a legislação vigente impõe. Portanto, a Administração Pública precisa de capacidade de adaptação a esses novos modelos de negócio. Porém, nesse caso, «adaptação» não significa «aceitação», seja de concorrência desleal ou de práticas que estão fora das regras do jogo estabelecidas. Muito pelo contrário, «adaptação» implica dialogar e achar pontos em comum entre os modelos de negócio tradicionais e os novos, onde exista um alinhamento entre as duas partes, visando uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.

Desta maneira, a governança será essencial para atingir um ambiente urbano inteligente e, para atingir essa governança, é preciso desenvolver um modelo de cidade, ou seja, um modelo de gestão urbana inteligente.

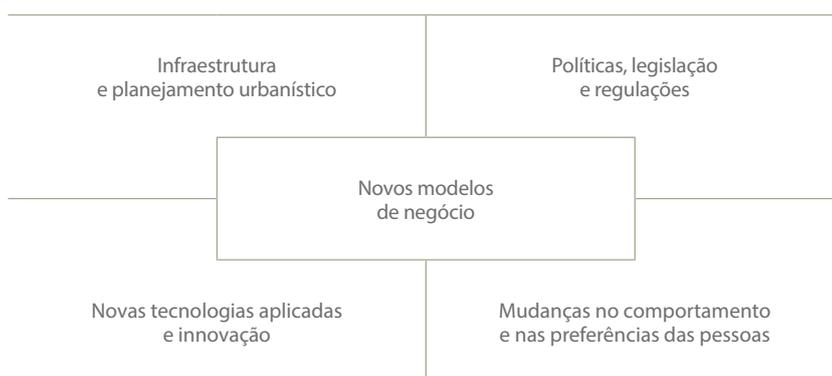


Tabela 3

Modelo de gestão urbana inteligente

Fonte: Ricart & Berrone (2017)^{ix}.

Na Tabela 3 se reflete esse novo modelo de gestão urbana inteligente. Para atingi-lo, devem ser desenvolvidas cinco alavancas de gestão: a primeira é o desenvolvimento de infraestruturas econômicas tradicionais que afetem a cidade, já que, sem elas, não será possível aproveitar o potencial da tecnologia como instrumento básico para ter ambientes urbanos inteligentes; a segunda envolve as infraestruturas suaves ou *soft*, que incluem as políticas, a legislação e a regulação, como são definidas por Ricart e Berrone (veja a referência VIII, no fim deste guia). É relevante ressaltar que, embora essa alavanca seja importante, muitas cidades e Governos regionais não têm capacidade legislativa para isso; a terceira se refere à tecnologia e à inovação como ferramentas fundamentais para preparar a cidade com o intuito de aproveitar as oportunidades dos novos modelos de negócio vinculados ao uso da tecnologia; a quarta é uma condição de sucesso da anterior, ou seja, sem ela, não será possível aproveitar as oportunidades da nova economia. Essa quarta alavanca implica mudar os hábitos e os comportamentos dos cidadãos para o uso dos novos modelos de negócio; por último, a quinta constitui-se, até certo ponto, a culminação do modelo, que se baseia em que novos modelos de negócio sejam criados.

Como pode ser observado na Tabela 3, as cinco alavancas de gestão para atingir esse modelo de gestão urbana inteligente têm em comum a colaboração do setor público com os agentes privados e os cidadãos. Portanto, a colaboração público-privada é fundamental para encarar os problemas globais aos quais a humanidade se enfrenta, razão pela qual essas colaborações devem estar bem definidas.

O IMPACTO DAS INFRAESTRUTURAS EM AMBIENTES DE ALTA DENSIDADE DEMOGRÁFICA

AS EXTERNALIDADES E ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO EM CIDADES

Existe certo consenso entre os economistas especializados em cidades no que diz respeito à existência de externalidades positivas nas cidades, tais como: a rápida difusão de conhecimento, a facilitação no intercâmbio de ideias (Glaeser e Gottlieb, 2009^x) ou aquelas decorrentes da construção de uma linha de metrô ou de um hospital, os quais poderiam aumentar o valor dos terrenos, das moradias próximas e, também, o patrimônio das famílias –proporcionalmente maior de acordo à densidade da zona. Esse aumento do valor das propriedades finalmente deve ser revertido nas esferas municipais, através de uma maior taxa tributária (Haughwout, 2002^{xi}) para financiar a infraestrutura.

Box 6

Economias de aglomeração

Em economia urbana, as economias de aglomeração fazem referência aos benefícios obtidos pelas empresas, pelo fato de se localizarem nos arredores de outras («aglomerações»). Esse conceito está relacionado com as ideias de economias de escala e efeitos de rede.

Definição baseada em Edward L. Glaeser, e J. D. Gottlieb (2009), «The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States», *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 47(4), pp. 983-1028.

A existência de **economias de aglomeração** (clustering de atividades econômicas; veja o Box 6) nas cidades permite a redução de custos de transporte, graças à proximidade entre centros de produção e fornecedores, a um funcionamento mais eficiente dos mercados de trabalho (melhor *matching* entre empresas e funcionários) e ao fomento da especialização e da propagação da experiência técnica. Tudo isso facilita o aumento da produtividade. Essas externalidades positivas terão maiores efeitos quanto maior a densidade da cidade. As cidades apresentam, portanto, as características ótimas para o fornecimento de bens e serviços públicos da maneira

mais eficiente possível. Isso se explica porque os diferentes tipos de infraestruturas (veja o Box 1) requerem importantes custos iniciais; porém, a alta densidade da população das cidades que são potencialmente beneficiárias dos serviços permite pensar que os retornos que são obtidos são suficientemente altos para compensar o investimento. Desse modo, a elevada densidade de população pode facilitar soluções para problemas do meio ambiente, de saúde e energéticos, graças às economias de escala que é possível atingir. Aliás, a alta densidade de população das cidades configura uma oportunidade valiosa quanto à redução do custo de fornecimento de serviços básicos aos cidadãos.

COMO EVITAR AS EXTERNALIDADES NEGATIVAS?

As altas densidades de população existentes nas cidades intensificam não só as externalidades positivas, como também as negativas, entre as quais se destacam as seguintes: poluição, ruído, problemas ambientais, trânsito, acidentes, segregação, gentrificação que desloca famílias de baixa renda dos centros urbanos, conflitualidade ou problemas sociais decorrentes de uma excessiva densidade.

Perante essas situações, os Governos são alentados a tomarem providências para que a externalidade negativa seja internalizada pelo originador (através de regulações ou incorporações ao preço, através de impostos pigouvianos [veja o Box 7] por um valor igual ao custo social da externalidade negativa). Ao internalizar as externalidades, tenta-se evitar que os efeitos decorrentes das ações de uma parte recaiam sobre terceiros.

Box 7

Impostos pigouvianos

Constituem um tipo de imposto que visa corrigir as externalidades negativas. Consegue-se que o custo marginal privado (quanto custa ao produtor produzir) acrescido do imposto seja igual ao custo marginal social (quanto custa à sociedade, incluindo ao produtor, produzir). Esta taxa não gera uma perda na eficiência dos mercados, já que internaliza os custos da externalidade aos produtores ou consumidores, em vez de modificá-los.

Exemplos de impostos pigouvianos seriam as taxas ecológicas (ecotaxas), relacionadas com a poluição, ou o imposto ao tabaco, relacionado com o impacto na saúde pública. Definição baseada em: Knittel, C. R., e R. Sandler (fevereiro de 2013), «*The Welfare Impact of Indirect Pigouvian Taxation: Evidence from Transportation*», NBER.

A NECESSIDADE DAS PPPs

Como já foi observado, a concentração de milhões de pessoas em áreas urbanas acarreta um importante desafio para os gestores de políticas públicas e, para encará-lo, é necessária uma governança inteligente que lidere o futuro das cidades. Contudo, a complexidade dos ambientes urbanos, combinada com o elevado custo do desenvolvimento de qualquer tipo de infraestrutura –bem seja uma escola ou uma ponte–, tanto em termos políticos quanto monetários, faz com que essas cidades inteligentes ou as soluções para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos precisem de uma forte colaboração entre diferentes agentes: públicos, privados e particulares. É principalmente entre os dois primeiros e, especialmente, em relação à participação privada na gestão de serviços públicos, onde muitos dos desafios expostos acima poderão obter uma solução no curto, médio ou longo prazo. Portanto, nos seguintes capítulos são abordados diversos elementos que deveriam ser levados em conta na hora de implementar corretamente uma PPP, como um instrumento a ser considerado para a produção eficiente de bens e serviços públicos.

2

PRÉ-CONTRATO

CRIAÇÃO DE VALOR

Como foi referido no início deste guia, as PPPs podem ajudar a superar alguns dos desafios que a sociedade está vivenciando. Esse conceito –**PPP para ajudar a sociedade**– nem sempre esteve presente no desenvolvimento desse tipo de parcerias, porém, há algum tempo, a ideia de que as PPPs que não criam valor podem não ser adequadas vem se generalizando.

De fato, se somente são valorizados os lucros financeiros do projeto e não se procura o impacto positivo para a sociedade, ela pode rejeitar esse tipo de projetos, como está acontecendo em algumas sociedades (veja o Box 8).

Vale destacar que, quando se faz referência a criar valor, está se falando de gerar um valor para além do financeiro, um valor para a sociedade em geral e para os usuários em particular e, portanto, para o setor público de forma indireta.

As Nações Unidas (concretamente, a UNECE, United Nations Economic Commission for Europe) estão apostando à redefinição das PPPs como «**People-first PPPs**», ou o seu equivalente em português «PPP para as pessoas». A UNECE visa que as PPPs para as pessoas estabeleçam claramente que as pessoas devem ser a prioridade e as principais beneficiárias. O seu foco deve ser orientado a melhorar a qualidade de vida das comunidades, em particular, a combater a pobreza e a criar empregos locais e sustentáveis. Os projetos devem lutar contra a fome e promover o bem-estar, impulsionar a igualdade de gênero, aumentar o acesso à água, à energia, ao transporte e à educação para todos; promover a coesão social e a justiça; e rejeitar qualquer forma de discriminação baseada na raça, na etnia, no credo e na cultura. De fato, estabelece que as «PPP para as pessoas» serão consideradas assim, se cumprirem com os critérios descritos na Tabela 4, que são mostrados a seguir.

Box 8

O fenômeno da remunicipalização

Como é referido no livro *Remunicipalización: ¿ciudades sin futuro?*, a recente crise econômica e sua gestão geraram mal-estar na sociedade (espanhola, segundo esta publicação e de maneira generalizada) para a gestão dos serviços públicos em períodos anteriores, e foi motivo de um intenso debate sobre se os serviços públicos devem ser geridos a partir do setor público ou do privado.

Os motivos desse debate se originam tanto em casos de má gestão, dos quais decorreram casos de corrupção, quanto em casos de redução da qualidade ou quantidade de serviços públicos, devido à falta de recursos (em relação à queda de renda pública e aos altos níveis de endividamento de épocas anteriores).

Na prática, esse mal-estar traduziu-se na resolução de contratos de concessão por parte de algumas prefeituras, especialmente relacionadas com serviços hídricos, bem como outros, como educação pré-escolar.

A fim de conhecer de forma mais detalhada quando é conveniente usar uma PPP, consulte a seção correspondente.

Fonte: Tamames, R., et al. (2017), *Remunicipalización: ¿ciudades sin futuro?*, Profit Editorial, Barcelona.

-
- Que aumentem o acesso aos serviços essenciais para as pessoas, especialmente para as vulneráveis, social e economicamente.
 - Que promovam a equidade e a justiça social e façam com que os serviços sejam acessíveis e careçam de restrições pelo motivo que for.
 - Que aumentem a eficiência, que melhorem a produtividade dos ativos e gerem poupanças que possam ser utilizadas pelos Governos para erradicar a pobreza.
 - Que sejam efetivas, ou seja, que os projetos funcionem e sejam realizados.
 - Que sejam sustentáveis, reduzam as emissões de CO2 e fomentem o crescimento sustentável.
 - Que sejam replicáveis, para que possam ser ampliadas e para que atinjam o impacto transformacional da Agenda 2030 (veja o Box 4).
-

Tabela 4

Critérios para que as PPPs sejam consideradas «People-first PPPs»

Fonte:

Baseado em UNECE (julho de 2016), «Promoting People first Public-Private Partnerships (PPPs) for the UN SDGs». http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Promoting-People-first-Public-Private-Partnerships-PPPs-for-the-UN-SDGs_UNECE_IATF-Issue-Brief.pdf

Para além deste conceito, em termos gerais, as PPPs devem criar valor para os diferentes agentes que participam do seu desenvolvimento. Assim, nas circunstâncias adequadas, as PPPs permitem arrecadar capitais adicionais para novos projetos e facilitam programas de investimentos mais ambiciosos. Portanto, além de considerações de eficiência, as PPPs podem aumentar a eficácia no desenvolvimento de projetos de infraestruturas.

Para conhecer o valor do projeto, existem diferentes metodologias, como a **análise custo-benefício** (ACB) e o «*value for money*» («valor do dinheiro»). A ACB constitui um sistema utilizado para estimar os benefícios e os custos associados à construção de uma infraestrutura, para além de benefícios e custos monetários. Os benefícios são definidos como incrementos no bem-estar das pessoas e os custos, como reduções do mesmo bem-estar. Para que um projeto seja realizado, segundo esta metodologia, os seus benefícios sociais devem ser maiores do que seus custos sociais, onde sociais faz referência à sociedade como a soma de indivíduos. Por sua vez, o *value for money* constitui uma técnica, segundo a qual uma PPP oferece um valor monetário se dela decorrem lucros positivos para a sociedade, maiores que os que teriam sido obtidos, caso houvessem sido utilizados outros procedimentos de fornecimento alternativos ao escolhido.

ARGUMENTOS PARA VALORAR O USO DAS PPPs

Além de gerar um valor para a cidadania e para as partes participantes do projeto –conceitos que podem ser solicitados a qualquer projeto público–, as PPPs são instrumentos que contribuem com um valor maior que deve ser levado em conta. A seguir são descritos **seis argumentos** que justificam a escolha das PPPs do ponto de vista de que geram um valor superior àquele obtido pelos agentes que participam delas^{xii}.

Argumento 1. As PPPs podem melhorar a seleção de projetos, ao ser necessário um retorno positivo do investimento. Com efeito, o setor privado oferece uma prova de mercado ao projeto, especialmente para as PPPs, para as quais são requeridos investimentos e nas quais o risco comercial é transferido. É possível argumentar, portanto, que o setor privado pode ajudar a filtrar projetos que não são socialmente eficientes.

Argumento 2. A integração ou empacotamento de várias tarefas em um único contrato constitui uma outra fonte de eficiência. Os métodos clássicos de contratação pública não oferecem incentivos aos contratados para considerar o efeito das suas ações sobre as outras tarefas que realizam. Ao contrário, a integração de tarefas incentiva a minimização de custos para o conjunto das mesmas. Por exemplo, se a empresa responsável pelo desenho do projeto não é responsável por sua manutenção, carece de qualquer incentivo para proporcionar o melhor desenho a fim de garantir uma manutenção eficiente. De igual modo, o **agrupamento de tarefas em um único contrato reduz os custos de coordenação com os contratados.**

Argumento 3. As PPPs podem ajudar a melhorar a prestação de contas. Os pagamentos do Governo podem estar condicionados a que a parte privada proporcione os produtos (bens ou serviços) especificados na qualidade, quantidade e prazo requeridos. Caso os requisitos de rendimento não se cumpram, os pagamentos ao setor privado podem ser reduzidos. É possível, ainda, alinhar os incentivos do setor privado com os interesses da autoridade contratante ao longo de toda a vida do projeto mediante a vinculação das receitas do operador privado com um conjunto de indicadores de desempenho previamente acordados e exigindo a este último investir capital significativo a longo prazo.

Argumento 4. A transferência de risco da Administração Pública para operadores privados é uma outra possível fonte de eficiência. Por exemplo, se uma entidade privada suportar os custos da construção, tomará providências para ser eficiente na etapa da construção; além disso, é provável que tenha mais capacidade que o setor público para manter esses custos sob controle. Os principais benefícios decorrem, portanto, das capacidades do setor privado para gerir e controlar os riscos quando conta com os incentivos adequados.

Argumento 5. As PPPs transferem conhecimentos técnicos para as administrações públicas. Isso é particularmente relevante nos países em desenvolvimento, já que é mais provável que empresas privadas tenham experiência internacional e acesso às últimas tecnologias ou a procedimentos que, de outra forma, não existiriam no país.

Argumento 6. A introdução das PPPs em setores nos quais o setor público é o principal produtor permite comparar os respectivos resultados do setor privado e do público. A presença de iniciativas privadas na mesma jurisdição que fornece produtos semelhantes pode servir como ponto de referência para os gestores públicos. Além disso, as PPPs permitem a introdução de concorrência por meio de contratos que podem ter efeitos positivos na relação qualidade-preço do projeto e fomentaria a inovação por parte dos participantes no processo de adjudicação.

Apesar desses argumentos, também é verdade que as **PPPs podem não ser o melhor instrumento para alguns projetos.** Assim, é possível mencionar como limitações ou problemas potenciais das PPPs: a perda do controle político do projeto, maiores custos de capital e de transação, a dificuldade para conseguir uma correta distribuição de riscos e definir padrões de qualidade adequados, o fato de que os contratos para projetos de longo prazo quase sempre são incompletos e que a contratação requer um procedimento mais longo e custoso.

Portanto, a escolha de uma PPP nem sempre será a melhor opção para desenvolver um projeto público. Na seguinte seção tentaremos determinar quando é adequado usar uma PPP e em que hipóteses é melhor utilizar outros instrumentos.

SELEÇÃO DO FORNECEDOR DO PROJETO: PÚBLICO, PRIVADO, PPP OU EXTERNALIZAÇÃO?

Embora não exista uma fórmula única que permita determinar se um projeto deve ser realizado mediante fornecimento público ou privado, de um ponto de vista geral relacionado com as vantagens e desvantagens de transferir a gestão de um serviço público para o setor privado, há diferentes teorias que contribuem com argumentos para determinar em que hipóteses poderia ser conveniente delegar tarefas por parte da Administração Pública para o setor privado (Bel, Fageda e Warner, 2010)^{xiii}. A seguir, são mostrados diversos argumentos, considerados os mais relevantes, focados em facilitar a decisão de selecionar uma PPP em face de outros modelos.

MAGNITUDE DO INVESTIMENTO E DURAÇÃO DO PROJETO

Uma característica comum dos contratos de PPP é a relação positiva que prevalece entre a magnitude do investimento a ser realizado por parte do operador privado e a duração dos contratos. Os **contratos que não envolvem qualquer investimento significativo** podem ser celebrados para períodos muito curtos, o qual permite organizar **frequentes licitações**, com o consequente benefício em termos de geração de concorrência, embora, por outro lado, o benefício do empacotamento de tarefas que uma PPP fornece não tenha lugar. Em compensação, **os contratos que envolvem elevados investimentos são de longa duração** e não é possível, a longo prazo, gerar concorrência mediante licitações repetidas. Contudo, com eles é possível se obter mais benefícios de uma correta atribuição de riscos e da integração de tarefas, motivo pelo qual **recomenda-se analisar o possível uso das PPPs** para essas hipóteses.

USAR UMA PPP SE HOUVER GARANTIA DE QUALIDADE DO PRODUTO

A teoria dos direitos de propriedade expõe que a externalização pode induzir a uma poupança de custos que acarreta uma piora na qualidade na prestação do bem ou serviço. Por trás desta teoria, subjaz a ideia de que os direitos de propriedade, no caso de uma empresa pública, seriam possuídos pelo cidadão, motivo pelo qual o gestor público não se apropriaria dos lucros decorrentes de uma redução dos custos de produzir o bem ou serviço. Em compensação, uma redução da qualidade poderia ter, sem dúvida, consequências negativas para o gestor público em termos de queixas dos cidadãos e, inclusive, consequências eleitorais. Na hipótese de uma empresa privada, os direitos de propriedade são possuídos pelo proprietário/acionista, motivo pelo qual ele poderá se apropriar dos lucros decorrentes de uma redução de custos. Por sua vez, a melhoria da qualidade não tem necessariamente consequências para a conta de resultados da companhia, especialmente quando o serviço é prestado em regime de monopólio. Portanto, essa teoria expõe que o uso de uma PPP somente será recomendável quando houver uma **supervisão estrita da qualidade na prestação do serviço por parte da empresa pública**.

VALORAR A DIFERENÇA DE CUSTOS ENTRE AS DIVERSAS OPÇÕES

A teoria dos custos de transação (veja o Box 9) expõe, diferentemente das outras teorias, que a privatização pode ensejar um aumento em vez de uma redução de custos a respeito da produção interna. Portanto, a produção interna importa que não há custos de transação, pois eles estão associados diretamente ao contrato assinado com uma empresa externa. Esses custos serão mais elevados naqueles serviços que precisarem de um elevado investimento com custos específicos ou irrecuperáveis e quanto mais difícil for a medição dos resultados obtidos pela empresa. Segundo essa teoria, **a transferência para o setor privado somente será recomendável quando os custos de transação decorrentes dos contratos forem baixos**. Na hipótese das PPPs, habitualmente associadas a elevados investimentos com custos irrecuperáveis, cabe esperar que **os custos de transação** sejam significativos, motivo pelo qual esses custos **deverão ser contrapostos aos potenciais lucros de eficiência**.

Box 9

Custos de transação e irrecuperáveis

Custos de transação. São aqueles decorrentes do desenho e a supervisão do contrato em um contexto de informação incompleta e possíveis comportamentos oportunistas por parte da empresa privada.

Custos irrecuperáveis. São aqueles nos quais uma empresa incorreu e não podem ser recuperados. Nas PPPs, esses custos podem dar lugar ao aparecimento de situações de risco moral, na hipótese de que um agente tenha construído uma infraestrutura física não móvel. Perante esta situação, o ator público pode ter a oportunidade de se beneficiar, rompendo as condições do contrato inicial, mas terá que valorar as implicações que isso pode acarretar no que diz respeito à estabilidade legal.

TRANSFERÊNCIA DE RISCO E EMPACOTAMENTO DE TAREFAS

Dois possíveis lucros de eficiência claros com as PPPs fazem referência à possível **transferência do risco** do setor público para as empresas privadas e às **sinergias da produção** conjunta de diferentes tarefas associadas a um único contrato. Esses dois argumentos adquirem relevância quando o contrato é ligado a um elevado investimento e à sua duração é por muitos anos. É por isso que, enquanto os argumentos expostos acima são aplicáveis às PPP e a outras formas de privatização, como a externalização de serviços, os benefícios associados à transferência do risco e à integração de tarefas se referem, fundamentalmente, às PPP.

O ERRO DA NÃO-CONTABILIZAÇÃO DE UMA PPP COMO GASTO PÚBLICO

Na prática, um dos motivos pelos quais as administrações públicas utilizam as PPPs é porque os recursos investidos no projeto não são contabilizados como gasto público, inicialmente, se há transferência de risco para o setor privado. O problema é que, se a transferência do risco é só formal e há falhas no projeto, o setor público pode acabar assumindo uma parte importante do

custo que, em definitiva, é contabilizado como gasto público sem qualquer dúvida. De fato, as poupanças financeiras per se (se não forem acompanhadas de melhorias em custos e qualidade) não constituem uma boa razão para a contratação privada, já que o financiamento inicial por parte do setor privado, caso se produza, tem lugar sob a expectativa de um rendimento futuro que o operador privado exige no contrato (idealmente) ao setor público. Esse compromisso deveria aparecer no passivo das administrações públicas, porém, as normas contábeis do setor público nem sempre o exigem, sem que isso signifique que não devam ser levadas em conta por causa da restrição orçamentária intertemporal do Governo, como advertem Engel *et al.*^{xiv}. Não levar em conta esse aspecto ou ocultá-lo à opinião pública em forma de compromissos fora do balanço, é motivo de crise nesses projetos e de rejeição por parte dessa opinião pública, não muito diferente do ocultamento de riscos fora do balanço no setor bancário que levou à última crise financeira global. Acreditar nesse motivo ou «vender» essa razão financeira para escolher uma PPP pode gerar uma opacidade de obrigações que acabe sendo traduzido na impopularidade desse tipo de fórmulas.

DISPOR DE FONTES DE FINANCIAMENTO ALTERNATIVAS AOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

O mecanismo financeiro de uma PPP permite que o setor público não tenha que assumir, no início da obra, o custo do investimento, embora, como foi visto acima, deva ser contabilizado nas contas públicas. Em qualquer caso, o fato de não ter que assumir o custo do investimento implica que, para o Governo, não seja necessário procurar um financiamento para o projeto. Essa realidade, em um cenário como o atual, depois da crise econômica mundial do início do século, pode ser benéfica para os Governos locais e regionais que tenham sido prejudicados por essa crise e tenham problemas de acesso aos mercados financeiros. Porém, o setor privado pedirá garantias de pagamento que para os Governos locais e regionais possa ser difícil conseguir (para obter mais informações sobre esta ideia, veja o Capítulo 5, relativo aos aspectos financeiros das PPPs).

Existem instrumentos metodológicos que ajudam a sustentar e analisar a ideia do projeto sob o esquema PPP. Como exemplo, é incluído um link ao processo que define o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) da República da Colômbia, para a elegibilidade de um projeto a ser executado sob PPP de Iniciativa Pública. “GUIA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – CAPÍTULO 2 ETAPA DE ELEGIBILIDADE DE UM PROJETO DE PPP” (<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%202.pdf>).

CARACTERÍSTICAS DE UM CONTRATO DE PPP

A complexidade e a duração de um contrato de PPP (e a magnitude do investimento associado) depende do número de tarefas/funções que o operador privado assumir. Além disso, como já foi visto no capítulo anterior, pode se diferenciar entre as PPPs que envolvem o investimento em novos ativos (*greenfield*) e aquelas que só envolvem o gerenciamento de ativos já existentes (*brownfield*). Evidentemente, a escala e a complexidade do contrato é maior em projetos *greenfield* e quanto maior for o número de tarefas que o operador privado assumir. Nesse sentido, uma característica central de um contrato de PPP é que costuma agrupar múltiplas fases ou funções do projeto. As tarefas típicas que podem ser incluídas em uma PPP (e que podem ser agrupadas ou não em um ou vários contratos) são as seguintes:

1. **Desenho.** Conjunto de todos os trabalhos de engenharia necessários para a elaboração dos desenhos finais do projeto. O desenho pode ser definido pelo setor público ou baseado em propostas feitas pelo setor privado. Concretamente, na primeira hipótese, costuma ser precedido de um estudo informativo ou um desenho de pré-factibilidade, que desenha de forma preliminar o projeto e desenvolve inicialmente a ideia incluída em um plano de governo (estratégico ou setorial).
2. **Financiamento.** Fornecimento de capital para o projeto –que pode incluir a emissão de dívida ou ações–, verificação dos planos para reembolsar a dívida e garantia de retornos adequados do investimento. Aqui deve se diferenciar entre o curto e o longo prazo. O primeiro faz referência às necessidades de investimento imediatas e, portanto, importam a obtenção de fundos (do setor público ou do privado) para o desenvolvimento do projeto no curto prazo. No segundo, a questão a ser determinada é se as necessidades de financiamento serão cobertas por taxas pagas por usuários ou pelo orçamento da Administração Pública (ou por uma combinação de ambas).
3. **Construção.** Execução da infraestrutura, que inclui a revisão das condições no local selecionado, fornecimento dos materiais e o pessoal necessários, definição dos métodos construtivos mais adequados, seleção dos equipamentos e, se necessário, emenda do desenho final, a fim de resolver os problemas encontrados durante a fase de construção. Esta tarefa pode ser delegada em um terceiro, através de um contrato EPC (engineering, procurement and construction), no qual a concessionária transfere o risco de construção (contrato espelho) para um terceiro. É importante destacar que, quando as PPPs se associam a ativos já existentes, o operador privado pode ser responsável por reabilitá-los ou ampliá-los.
4. **Manutenção.** Conservação do projeto/infraestrutura em bom estado, atendendo aos padrões especificados durante a vida do contrato. O setor público deverá realizar um acompanhamento do cumprimento dos indicadores do serviço e/ou níveis de qualidade definidos no acordo, motivo pelo qual deverá contar com equipes preparadas para tanto.
5. **Operação.** As responsabilidades operacionais da parte privada em uma PPP podem variar amplamente, dependendo da natureza do ativo subjacente e do serviço associado.

PROCESSO DE LICITAÇÃO

A escolha do procedimento de licitação e dos critérios de adjudicação desempenha um papel-chave na concorrência, custo e condições técnicas nas quais a PPP é realizada (Yescombe, 2007). O quadro geral, no qual são definidos os diferentes procedimentos para a contratação pública, vem determinado por um acordo administrado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) de 1974 (emendado em 1994). Nesse contexto, são apresentados diferentes procedimentos de contratação, que podem ser considerados como os habituais, independentemente de que o ordenamento legal de cada país possa promover ou restringir o uso de um ou outro.

PROCEDIMENTO ABERTO

Qualquer operador econômico interessado poderá apresentar uma oferta em resposta a uma convocação de licitação, que deve ir acompanhada das informações para a seleção qualitativa que o poder adjudicador solicitar. Portanto, uma pré-seleção dos potenciais interessados não é permitida. Esse procedimento é infrequente em contratos complexos como as PPPs. O critério de adjudicação pode ser o preço ou a oferta econômica mais vantajosa.

PROCEDIMENTO RESTRITO

Neste procedimento, qualquer operador econômico poderá apresentar um pedido de participação em resposta a uma convocação de licitação, fornecendo as informações para a seleção qualitativa que o poder adjudicador houver solicitado; porém somente poderão apresentar uma oferta os convidados pelo poder adjudicador, após avaliar as informações fornecidas. Portanto, os poderes adjudicadores poderão limitar o número de candidatos aptos que serão convidados a participar do procedimento. O critério de adjudicação pode ser o preço ou a oferta econômica mais vantajosa.

PROCEDIMENTO NEGOCIADO

Este procedimento é destinado a contratos complexos nos quais os licitadores podem oferecer soluções diferentes para o serviço/infraestrutura em questão, e as bases para determinar o preço não podem ser especificadas com antecedência, motivo pelo qual é necessário continuar negociando depois que a autoridade pública houver recebido as ofertas. É habitual que ela escolha um licitador após passar por um procedimento de licitação com múltiplas etapas, nas quais vai sendo restringido o número de oferentes potenciais. Vale ressaltar que as negociações podem continuar até que o contrato for formalizado, de modo que não é necessário fazer uma oferta final em si mesma. O critério de adjudicação pode ser o preço ou a oferta econômica mais vantajosa. Este procedimento requer tempo (uns dois anos, em média) e uma equipe muito bem preparada por parte do setor público. A sua principal vantagem é que se obtém um projeto mais definido, com menos probabilidades de mudanças.

DIÁLOGO COMPETITIVO

Este procedimento é semelhante ao negociado, mas visa ser mais transparente. Nele, é permitido o diálogo com os licitadores a respeito de todos os aspectos (é permitido diminuir a oferta para a licitação durante as etapas sucessivas do diálogo). Quando o diálogo concluir, deverão ser solicitadas as ofertas finais completas, baseando-se nas soluções apresentadas durante a fase do diálogo. O critério de adjudicação sempre deve ser o da oferta econômica mais vantajosa. Como na hipótese do procedimento negociado, requer equipes muito bem preparadas por parte do setor público.

PROPOSTAS NÃO SOLICITADAS OU DE INICIATIVA PRIVADA

As autoridades públicas podem ser contatadas diretamente por empresas privadas que apresentam propostas para o desenvolvimento de projetos para os quais não tenham sido abertos procedimentos de seleção. Essas propostas podem decorrer da identificação, por parte do setor privado, de uma necessidade de infraestrutura que possa ser satisfeita por um projeto financiado com fundos privados ou podem incluir propostas inovadoras para a gestão de infraestruturas. Dessa maneira, embora esse tipo de propostas possa favorecer a inovação do setor privado, é difícil incentivá-las sem restringir a concorrência no processo de adjudicação. Há países, como o Chile (veja o Box 10), o Peru e a Colômbia que têm definido o procedimento de contratação para iniciativas privadas.

Em resumo, e à margem das propostas não solicitadas, são diferenciados, de uma parte, os procedimentos baseados na oferta (abertos ou restritos), nos quais os licitadores estão propondo, fundamentalmente, um preço com pouca ou nenhuma negociação contratual com a autoridade pública depois que a oferta tenha sido feita e, da outra, os procedimentos baseados no licitador preferido (negociados ou diálogos competitivos), nos quais há certa negociação. O enfoque baseado na oferta proporciona um procedimento relativamente rápido e, portanto, potencialmente de inferior custo para os licitadores. Também é considerado preferível nos países nos quais existe a preocupação de que qualquer tipo de renegociação esteja vinculada a possíveis comportamentos corruptos. Em compensação, o procedimento baseado no melhor licitador pode permitir uma melhor definição das necessidades da entidade adjudicadora, bem como aumentar a tensão competitiva durante a negociação, embora exija muito mais tempo, e também precisa de uma contraparte bem preparada do lado público.

Box 10

Iniciativas privadas no Chile

A legislação chilena recolhe o desenvolvimento das iniciativas privadas (IP).

O Governo chileno visa que em torno de 50% das IP apresentadas sejam posteriormente executadas por parte de uma empresa diferente daquela que tenha apresentado a IP. Para evitar IP que não estejam alinhadas com o planejamento público, o Governo desse país se reserva o direito de pagar os custos vinculados à IP apresentada e obriga a empresa a adaptar a IP às necessidades da própria Administração.

Para obter mais informações sobre a regulação das IP no Chile, podem ser consultados o artigo 2 da Lei das Concessões e os artigos 4 a 12 do seu Regulamento.

http://www.concesiones.cl/quienes_somos/funcionamientodelsistema/Documents/Nueva%20Ley%20y%20Reglamento%202010.pdf

DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS

Os diferentes riscos que podem precisar ser abordados em um acordo de PPP se referem àqueles relacionados com o desenho, o financiamento, a construção, a demanda, a questão política e as variáveis macroeconômicas, ambientais e sociais, entre outros.

A distribuição ótima do risco nas PPPs precisa da consideração, tanto dos incentivos criados pela relação contratual quanto da capacidade de controlar os riscos incorridos pelas diferentes partes (Grimsey e Lewis, 2004)^{xv}. Em certa medida, os riscos e os incentivos são agrupados de acordo com a teoria padrão do principal-agente. Por essa razão, é essencial que os riscos sejam distribuídos de acordo com a capacidade de cada parte (principal-agente) a fim de controlar a incerteza, com o fim último de maximizar a eficiência.

Box 11

Sistemas de garantias

Em países em desenvolvimento, é habitual que os contratos de PPP estruturam o seu financiamento através de fideicomissos, nos quais a Administração Pública contribui com suas receitas como garantias (aqueduto El Realito, Carioca VLT). Isso mitiga os riscos que o concessionário assume e, portanto, reduz o seu custo.

Também há casos de garantias implícitas para os financiadores por parte das administrações na hipótese dos contratos de PPP na Espanha, através da conhecida como responsabilidade patrimonial da Administração (RPA). Na hipótese de resolução antecipada do contrato por parte do concessionário, a infraestrutura reverterá para a Administração, a qual deverá pagar o custo total da infraestrutura menos o custo de amortização. Isso se faz mediante penhor nos contratos financeiros e serve como uma garantia pública para os financiadores. (Albalade, D., *et. al.*, 2015).

Dado que as empresas privadas contam com maiores incentivos para encarar aqueles riscos que podem controlar, pareceria lógico transferir a elas todos os riscos que possam gerir e segurar (por meio de apólices). Ao adotar essa estratégia, as companhias têm incentivos para empenhar os seus esforços em controlar os riscos que poderiam afetar negativamente a sua conta de resultados. Se a empresa conta com suficientes incentivos para minimizar uma determinada incerteza, então a estratégia ótima implica transferir o risco para o setor privado. Se os incentivos não forem suficientes, o setor público poderá contribuir com garantias para o setor privado (veja o Box 11).

Porém, há riscos que não podem ser controlados pelo setor privado, como os relativos à aprovação de licenças ambientais e desapropriações. Nessas circunstâncias, o setor privado não tem suficientes instrumentos para manejar variáveis que não dependem do seu bom fazer, do qual podem decorrer falhas do projeto. Se for o caso, o Governo deverá assumir um papel no que diz respeito a segurar esses riscos, bem seja compartilhando-os parcialmente com o setor privado, ou transferindo-os para o setor público. Como resultado, a **distribuição ótima do risco se baseia em conseguir a melhor combinação de incentivos e contratação de seguro do risco: proporcionar incentivos em áreas controladas pelo setor privado e um seguro no resto das áreas.**

Por outra parte, deve-se levar em consideração que existe um **dilema entre a transferência de risco e a perda de controle que a autoridade pública** deve enfrentar segundo o grau de participação privada no acordo. De um lado, quanto mais participação privada, mais transferência de risco e mais incentivos para que o operador privado cumpra com as condições do contrato de forma eficiente. Do outro, o operador privado precisa de mais controle sobre o projeto para poder ter melhor controle dos riscos. Como resultado, o Governo pode perder o controle sobre várias das tarefas envolvidas no projeto.

Com relação a essas ameaças, a seguir são detalhados os riscos habituais nas PPPs e qual poderia ser, em termos gerais, o melhor agente para assumir cada risco.

Existem instrumentos metodológicos que ajudam a definir a transferência de riscos em função do tipo de projetos. Como exemplo disso se inclui um link a um documento de 2016 que reúne os lineamentos definidos pelo Governo do Peru, titulado «Lineamientos para la asignación de riesgos en los Contratos de APP» (https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas/anexo_RM167_2016_EF15.pdf).

RISCO DE DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS OU DE DISPOSIÇÃO DO TERRENO

O **risco de desapropriação costuma estar atribuído à Administração**, visto que ela possui as ferramentas jurídicas necessárias para poder adquirir os terrenos frente a proprietários que se recusam a vendê-los, através da justificativa da utilidade pública do projeto dentro dos mecanismos de desapropriação. Entretanto, tal como poderá ser visto no Capítulo 4, em ocasiões, o **risco vinculado à desapropriação** se desloca para o privado, embora se recomende **que seja assumido pela administração porque está em disposição de gerenciá-lo melhor**.

A materialização do risco de desapropriação pode ter efeitos secundários para além da própria disposição dos terrenos. Em primeiro lugar, o aumento do preço dos terrenos em relação às previsões; e, em segundo, a não disponibilidade dos terrenos no momento do início da obra, podendo causar demoras no início do projeto. Ambas as situações levariam a um incremento dos custos em relação às análises iniciais que precisem de um reequilíbrio econômico do contrato.

Além disso, os processos de desapropriação devem estar claramente definidos e detalhados, na medida do possível, nas fases iniciais do projeto, e começar durante a etapa de estruturação para facilitar os estudos de viabilidade financeira e bancabilidade e, posteriormente, do início da obra.

Em determinadas circunstâncias, certos riscos de gestão da desapropriação como a identificação, o registro e a elaboração de dossiês poderiam ser trasladados ao setor privado em busca de maior eficiência, especialmente em cidades e regiões nas quais possam existir problemas de registro e de disfunção do setor público.

RISCO DO DESENHO

A transferência do risco do desenho para o agente privado apenas deveria ser realizada naqueles casos em que este participou de forma efetiva nas tarefas associadas a esta fase do projeto, o que costuma ser habitual. Não obstante, tal como se pôde ver no Capítulo 1, existem modalidades de PPP onde o agente privado entra diretamente na fase de construção, por exemplo, na modalidade de BOT (construção, operação e transferência).

O mais comum é que o setor público compartilhe os estudos básicos realizados para a fase de estruturação e defina uns mínimos de qualidade de serviço e especificações técnicas para a etapa de licitação, de forma tal que seja o setor privado que realize os desenhos finais.

O adjudicatário deverá cumprir, pelo menos, com os mínimos estabelecidos nas bases da licitação e estará obrigado a executar sua proposta técnica (se a oferta melhorar as obrigações iniciais). Quando outorgado o contrato e atendendo ao período estabelecido no mesmo, o setor privado apresenta os desenhos finais ao setor público para sua «não objeção». Um erro comum nas administrações públicas é preparar as propostas técnicas como se fossem uma obra pública, com a definição de como devem ser os produtos e não os resultados e, assim, não se transfere em forma adequada o risco de desenho ao setor privado. Desse modo, quando a Administração Pública transferir o risco do desenho ao setor privado, deveria limitar-se a dar a «não objeção» aos desenhos finais apresentados (não a aceitação), para que o risco continue ficando na caixa do privado.

RISCO DE CONSTRUÇÃO

O operador privado tem maior capacidade de controle sobre os riscos de construção, especialmente quanto maior for o número de tarefas que assumir. Contudo, existem riscos não controláveis por parte do operador privado, como podem ser as demoras na obtenção de autorizações, as mudanças nos padrões requeridos pela autoridade pública ou as reclamações por parte de grupos opostos ao projeto. Dentro dos **riscos vinculados à fase de construção, pode existir o risco geológico, por exemplo, na construção de obras como metrô ou túneis**. Tal risco deve ser observado no projeto executivo e, por isso, deve incorporar o custo associado ao mesmo. O risco geológico, porém, nem sempre é fácil de gerenciar e, diante de situações de alta incerteza, um atenuante que se tem utilizado habitualmente em projetos na América Latina é o de compartilhar o risco perante determinados eventos.

Caso existam riscos arqueológicos ou de força maior, eles deverão ser assumidos pelo poder concedente perante a dificuldade de garantir este tipo de riscos.

Os riscos de construção da infraestrutura podem ser mitigados por parte do concessionário atribuindo as obras de construção a uma terceira empresa que se encarregue do EPC. Isso não impede, contudo, que o concessionário continue sendo o máximo responsável pelo projeto, tendo, portanto, que destinar esforços a supervisionar que as tarefas realizadas se ajustem às definidas no projeto. O risco de construção é materializado através de maiores custos de construção ou incremento de prazos, com seus consequentes custos financeiros, ou inclusive dos dois. Caso o concessionário receba receitas do setor público por unidades de obra terminada, um efeito que pode produzir demoras nas obras é o atraso em cobrar e seu consequente impacto no modelo econômico-financeiro.

RISCO AMBIENTAL E SOCIAL

O risco ambiental está associado ao cumprimento da normativa do meio-ambiente do país. Esse risco não é menor, devido aos importantes impactos desse tipo que costumam ter os grandes projetos de infraestruturas. Por isso, a sua construção pode precisar que a administração deva realizar estudos prévios de viabilidade ambiental ou, se for o caso, a aplicação de medidas corretivas. Cada projeto deve ter seu relatório de viabilidade ambiental apresentado pelo concedente, quem poderá transferir o risco ambiental ao concessionário se lhe ordenar a execução das medidas previstas no relatório de viabilidade ambiental.

A construção de grandes infraestruturas está associada, igualmente, à afetação de amplas zonas geográficas que resulta também em um amplo número de pessoas afetadas, tanto em populações urbanas quanto rurais. No caso dessas últimas, podem ver-se especialmente afetadas de forma direta pela construção de projetos de mineração ou de energia, ou, de forma indireta, através dos impactos deles sobre a qualidade da água ou outro recurso natural. Visto seu elevado impacto nas populações, determinados projetos devem ser objeto de especial tratamento por parte do poder concedente.

O impacto social pode vir também da não aceitação do projeto por parte dos cidadãos, por exemplo, a pagar pedágio numa rodovia onde antes não havia pedágio. Nesse caso, é fundamental que a sociedade conheça as vantagens do projeto frente a outras alternativas, o qual vai exigir uma boa estratégia de comunicação. Em linhas gerais, observou-se que as pessoas tendem a se oporem aos projetos quando consideram que seu custo não é justificado ou é elevado demais. Diante disso, é importante assinalar que nem todos os projetos são suscetíveis de se desenvolverem sob a modalidade de PPP. Há casos nos quais as características da infraestrutura ou a existência de importantes problemas de aceitabilidade social tornam necessário continuar optando pelo modelo de fornecimento público convencional. (Vassallo, *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*).

RISCO POR INVESTIMENTOS ADICIONAIS

Qualquer modificação do projeto solicitada pelo poder concedente e que suponha modificações nas obras e sobrecusto (em termos monetários ou derivados de maior duração do projeto) serão assumidos pelo poder concedente, o qual poderá transferi-lo aos usuários caso o encontre conveniente. De qualquer forma, o risco por investimentos adicionais deveria ser transferido ao concessionário nos casos em que esses investimentos adicionais decorram de um mau desenho da obra e que ele tenha sido responsabilidade do concessionário ou por falhas na fase de construção.

RISCO DE TÉRMINO ANTECIPADO DO CONTRATO

A terminação antecipada do contrato pode ser produzida por motivos como o descumprimento do acordo por parte do concedente ou do concessionário, situação que pode levar a uma interrupção dos serviços prestados, bem como dos pagamentos aos financiadores.

Os elementos que terá que definir perante uma resolução antecipada são: a causa, os pagamentos pendentes e os estados dos ativos entregues.

Quanto à indenização ao concessionário, habitualmente é utilizado o pagamento segundo o valor contábil da infraestrutura (custo de construção e ativos adquiridos menos depreciação). Isso permite às empresas financiadoras recuperar o investimento obtido (menos a amortização) reduzindo os incentivos para avaliar a viabilidade do projeto antes de seu financiamento. Alguns autores propõem como mecanismo alternativo o leilão da infraestrutura, que colocaria em valor real o projeto¹. Por sua vez, o maior risco assumido pelo concessionário poderia, eventualmente, evitar a construção de projetos com pouco uso, também conhecidos como «elefantes brancos».

RISCO DE EXPLORAÇÃO

Assim como acontece com o risco de construção, o **agente privado costuma ter maior capacidade de controle dos riscos durante a operação**, mais ainda se o risco de construção é seu, visto que terá incentivos para que os custos de manutenção sejam baixos. Obviamente, os riscos não controláveis vinculados a situações extraordinárias não podem ser transferidos ao privado, e se recomenda que fiquem claramente descritos no contrato e se especifique de forma clara que parte se faz responsável dos custos associados.

RISCO DE RECEITAS

Os riscos de receitas do concessionário vêm determinados pelos mecanismos de pagamento estabelecidos no contrato que serão aplicados durante a operação da concessão. Os mecanismos de pagamento ao concessionário podem utilizar múltiplas variantes, ainda que, em geral, possam utilizar estruturas mistas entre disponibilidade e demanda. Isso permite o cofinanciamento caso as receitas por demanda não cubram a totalidade dos custos e devam ser complementados com pagamentos por disponibilidade. A fração do pagamento por disponibilidade deve ser assumida pelo operador da infraestrutura (se não estiverem sujeitos a risco de demanda), porque os pagamentos por disponibilidade dependerão da qualidade, frequência e nível do serviço oferecido pela empresa que o gerencia.

Um dos principais riscos percebidos pelos financiadores tem relação com os compromissos de pagamentos ao operador do projeto assumidos pelas entidades regionais ou municipais e que, por causas políticas, como uma mudança de Governo, deixem de ser pagos. À maneira de atenuante foi utilizada, em alguns casos, a contratação de uma linha de crédito sustentada pelas contribuições mensais recebidas em forma de participações federais (Complexo Administrativo municipal em Tlajomulco de Zúñiga [México]. Vassallo, *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*).

RISCO DE DEMANDA

Um dos principais riscos em projetos de longo prazo que se financiam com taxas pagas pelo usuário ou preços-sombra é o risco de demanda. Na maioria das infraestruturas ou serviços suscetíveis de estarem gerenciados por uma PPP, o risco de demanda não é controlável por parte do operador privado (Engel *et al.*, 2010)^{xvi}, embora possa ter um papel na mitigação desse risco

¹ Ganuza, J. J., e G. Llobet (janeiro de 2017), «The Simple Economics of White Elephants», CEMFI.

através de boas previsões de demanda e garantindo uma boa qualidade de serviço. Portanto, podem ser estabelecidas **fórmulas de repartição deste risco, mas nunca deveria ser assumido totalmente pelo operador**, visto que, para que uma PPP seja atraente para o setor privado, deve ser garantida uma receita mínima ao operador, independentemente de como evolua uma demanda sobre a qual ele não tem influência direta.

Da experiência na América Latina se conclui que é difícil prever a demanda no longo prazo, apesar da maior sofisticação que vão adquirindo os modelos matemáticos. Uma solução passa por definir as infraestruturas de maneira que o concessionário possa ir aumentando sua capacidade. Se isso não fosse possível, seria recomendável aplicar intervalos de receitas mínimas ou máximas, ou mecanismos de prazos flexíveis, até alcançar um certo valor presente das receitas (Vassallo, *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*^{xvii}).

RISCO DE FINANCIAMENTO

Entende-se por **risco de financiamento** a assunção da totalidade ou parte do financiamento do projeto por parte do contratado, em outras palavras, **é o concessionário quem deve obter o financiamento para levar a cabo a construção do objeto do contrato**, o investimento, ou de uma parte dele a seu risco e ventura, seja através de fundos próprios, bancários ou do acesso ao mercado da dívida (veja o Capítulo 5).

Geralmente, a não consecução de financiamento no período estabelecido no contrato deve levar à resolução do mesmo por descumprimento. Visando evitar estas situações, a capacidade financeira das empresas deverá ficar provada durante o processo de licitação, considerando os requerimentos de capital do projeto. Este risco pode ser importante no caso de países com mercados financeiros pouco desenvolvidos e ambientes institucionais fracos onde os custos de financiamento podem ser muito elevados (associados a um elevado risco) ou, inclusive, não estar disponíveis a nenhum tipo de interesse. Outro dos inconvenientes a superar são os prazos dos empréstimos, porque é possível que não alcancem períodos maiores aos doze ou quinze anos.

Com o objetivo de mitigar esses riscos, **é habitual que a autoridade pública conceda garantias ou avais** para assegurar a implementação do projeto.

RISCO DE INFLAÇÃO

Este risco, em projetos de longa duração, pode ser importante, principalmente nos países com economias em vias de desenvolvimento e, portanto, com possível desestabilização monetária. **Não é controlável por nenhuma das duas partes, especialmente nos casos em que os Governos não têm competência em política monetária.** Nesse sentido, **este risco pode ser compartilhado**, assumindo o setor público as revisões da quantia dos pagamentos em função de uma previsão do incremento da inflação. A diferença entre a inflação prevista e a real será a parte de risco assumida pelo privado.

RISCO DE TAXA DE JUROS

O financiamento obtido pelo concessionário está sujeito a variações nos tipos de juros; por isso, um aumento dos mesmos incrementará os custos de financiamento e, em consequência, os custos do projeto. Alternativamente, uma diminuição dos mesmos aliviará a carga financeira do projeto. O concessionário é quem deve assumir estes riscos de variações dos tipos de juros.

Para atenuar esses riscos, as empresas concessionárias podem contratar seguros de cobertura, sempre que estejam disponíveis no mercado e a preço razoável, para garantir uns tipos de juros de longo prazo fixos. Em alguns países em vias de desenvolvimento, a disponibilidade destes instrumentos de cobertura pode ser limitada.

RISCO DO TIPO DE CÂMBIO

Em casos nos quais o operador privado é uma multinacional, é muito provável que a moeda local não seja a mesma que a que ela usa habitualmente em suas transações. Quer dizer que a empresa pode encontrar-se com que compra materiais e paga suprimentos ou alguns recursos humanos em dólares ou euros, mas recebe o pagamento numa moeda local.

Nesse caso, existe o risco de desvalorização dessa moeda, com a conseqüente perda de valor dos pagamentos futuros previstos no contrato. Fica claro que **tal risco não pode ser controlado pelo setor privado, mas, geralmente, o setor público, especialmente em âmbitos locais e regionais, tampouco pode ter nenhum controle na política cambial do país.** Por outra parte, o risco do tipo de câmbio, em contextos 100% privados, é assumido totalmente pelas multinacionais que decidem investir num novo país e, por conseguinte, **parece razoável que tal lógica se mantenha nos contratos de PPP.** Entretanto, em alguns casos, **pode ser acordado entre os agentes que uma parte desse risco seja assumida pelo agente público, por exemplo, garantindo uma parte do pagamento em moeda local e outra parte numa moeda internacional forte.** As possíveis intensas depreciações das moedas em alguns países latino-americanos fazem com que esse seja um risco importante.

Além dos riscos mencionados anteriormente, a concessionária estrangeira pode ver reduzidos os dividendos repatriados por causa da depreciação da moeda local ou, inclusive, num caso mais extremo, ter problemas para trocar a moeda local por uma moeda forte diante da falta de liquidez da mesma. Nesse sentido, a empresa concessionária pode contratar seguros de câmbio, se eles existirem e tiverem preços razoáveis.

RISCO REGULATÓRIO

Esse risco é especialmente relevante no caso das PPPs promovidas em escala local e regional. Os diferentes âmbitos de Governo existentes podem levar ao surgimento de uma nova regulação impulsionada por outro âmbito de Governo ou alterações nas condições iniciais sob as quais foi assinado o contrato. Uma alteração regulatória pode envolver, por sua vez, alterações nos custos ou na duração da obra (com os conseqüentes sobrecustos para a empresa concessionária).

Diante dessa situação, na qual a rentabilidade do concessionário se vê afetada por alterações normativas, é possível estabelecer um mecanismo de resolução do conflito através do restabelecimento do equilíbrio econômico–financeiro do projeto.

RISCO DE SOBRECUSTOS DE EXPLORAÇÃO

Um dos principais motivos para adotar estruturas de PPP é a transferência de risco ao operador privado durante o período de exploração da infraestrutura. Devido à sua maior experiência, ele deve ser capaz de prever e gerenciar melhor os custos de operação, porém, se os sobrecustos de exploração decorrem de alterações na construção que incidiram na exploração, e tais alterações foram motivadas pela administração, será ela a que deva assumir os sobrecustos de exploração, incrementando o pagamento ao concessionário da exploração.

RISCO POLÍTICO

Finalmente, os **riscos políticos** ou que afetem variáveis macroeconômicas são menos suscetíveis de serem controlados pelo operador privado e, em consequência, **são assumidos pelo setor público**. De fato, as boas práticas internacionais mostram que o setor privado deveria gerenciar todos aqueles riscos que possam ser assegurados^{xviii}.

No caso de infraestruturas e serviços públicos, o risco político é alto, porque a intervenção do setor público é intensa por motivos como externalidades, concorrência imperfeita, informação imperfeita ou bens de mérito, além de alterações regulatórias, tal como foi mencionado anteriormente, ou investimentos alternativos que possam afetar a rentabilidade do projeto. Frente a essas realidades provocadas pela Administração Pública, as consequências do aparecimento do risco político (redução de demanda ou encarecimento de custos) devem ser assumidas pelo setor público.

SISTEMAS DE PAGAMENTO AO CONCESSIONÁRIO

Um aspecto chave que deve apresentar o contrato é o mecanismo pelo qual o operador privado será remunerado. O mecanismo de pagamento tem uma incidência fundamental na magnitude dos custos de transação associados à supervisão do cumprimento dos termos do contrato, nos incentivos relacionados com a redução de custos e a manutenção da qualidade do serviço, e na distribuição efetiva de riscos entre a autoridade pública e o operador privado.

Assim como existem diferentes mecanismos de financiamento segundo as características da PPP, a forma de pagamento ao concessionário também pode diferir conforme o projeto. A primeira distinção é aquela que faz referência aos pagamentos realizados pelos contribuintes (subsídios, preços-sombra) e os realizados pelos usuários (taxas/tarifas). Em geral, podemos esperar que nas PPPs que se focam nas tarefas de desenho/financiamento/construção os pagamentos sejam realizados exclusivamente pelos contribuintes, ao passo que no caso das PPPs que também incluem as tarefas de operação/manutenção, as taxas pagas pelos usuários terão relevância (sem excluir que o financiamento ao operador privado possa incluir subsídios ou preços-sombra).

Aqui focamos a atenção naquelas PPPs que incluem tarefas de operação/manutenção por sua maior variabilidade no menu de opções disponíveis.

Levando em consideração a distinção entre pagamentos do contribuinte/usuário, é possível diferenciar entre os seguintes mecanismos de pagamento ao operador privado (Albalate, 2014; Yescombe, 2007^{xix}):

PAGAMENTOS POR DISPONIBILIDADE

O setor privado é remunerado por garantir a disponibilidade contínua do serviço prestado. Esses pagamentos podem levar em conta diversos elementos relacionados com o desempenho ou a qualidade do serviço, pelo qual podem ser apropriados caso o serviço seja considerado essencial. Por outra parte, não dependem do volume de usuários, de maneira que não há transferência de risco de demanda da autoridade pública ao operador privado. Cabe destacar que os incentivos à redução de custos podem ser fracos. Em geral, os pagamentos por disponibilidade são feitos pelos contribuintes mediante subsídios.

SISTEMAS CUSTO-PLUS

O setor privado é remunerado conforme os custos nos quais incorre mais uma taxa de retorno predeterminada. Com isso, o operador privado recupera todos os seus custos e não tem incentivos para minimizá-los. Por outra parte, trata-se de um esquema flexível, visto que as remunerações são ajustáveis a *shocks* que possam afetar os custos do operador privado. Por isso, trata-se de um mecanismo que pode ser apropriado em situações em que a probabilidade de renegociação é alta.

ESQUEMAS DE INCENTIVOS

O setor privado é remunerado com um pagamento em duas partes, que compreende uma quantia fixa e um pagamento variável. Sob esse esquema, a autoridade pública apenas assume uma parte do risco de custos, dando incentivos ao operador privado a que melhore os procedimentos e a gestão, que tem um impacto nos custos. Entretanto, a assimetria da informação torna necessário emprender processos complexos de supervisão que aumentam os custos de transação.

SISTEMAS DE PREÇO FIXO

O operador privado recebe uma quantia fixa pela prestação do serviço. Uma variante desse sistema é estabelecer preços máximos. Aqui, os padrões de qualidade e desempenho são definidos por adiantado, e o operador privado terá incentivos para minimizar seus custos. Contudo, esse mecanismo oferece incentivos para reduzir os padrões de qualidade. Por isso, os sistemas de preço fixo (ou preços máximos) apenas são apropriados caso tais padrões não sejam fundamentais ou incluindo rigorosas normas de qualidade com uma estreita supervisão.

PAGAMENTOS RELACIONADOS COM O NÚMERO DE USUÁRIOS

Com este esquema, podemos distinguir entre as **taxas pagas diretamente pelos usuários** e os **preços-sombra** que são pagos pelos contribuintes. Em ambos os casos, a quantia inicial costuma ser estabelecida no processo de adjudicação. De fato, costuma ser o principal critério de seleção entre os diferentes operadores privados que se apresentam ao concurso ou licitação. As atualizações de taxas podem ser baseadas em algum dos esquemas mencionados antes, como o sistema custo-plus, os esquemas de incentivos ou os sistemas de preço fixo (ou numa combinação de vários desses esquemas). Os critérios utilizados para a revisão de tarifas podem ser estabelecidos no contrato ou estar sujeitos a regulação (ou ambos).

A principal vantagem desse esquema é que permite transferir riscos mais facilmente da autoridade pública para o operador privado. Isso vai depender do que for considerado para a atualização de tarifas: a inflação, o volume de usuários ou variáveis relacionadas com os custos ou o rendimento do operador privado. Em qualquer caso, um elemento distintivo desse esquema é que costuma haver uma transferência do risco de demanda (total ou parcial) da autoridade pública para o operador privado.

MAIS-VALIAS DO PROJETO E OUTRAS RECEITAS INDIRETAS

Outros sistemas como a **receita publicitária** ou **captura da mais-valia do solo** onde for construída a infraestrutura podem ser mecanismos de pagamento ao operador privado, especialmente em cidades com alta densidade populacional. Nesse sentido, os serviços de bicicletas compartilhadas, em muitas capitais europeias, foram financiados, parcial ou completamente, com contratos publicitários no mobiliário urbano e, por exemplo, em Lisboa (Portugal), as obras da Exposição Universal de 1998 foram financiadas através da captura da mais-valia do solo por parte dos operadores privados.

Em qualquer caso, esses métodos de pagamento ao operador privado podem ser utilizados também de forma conjunta, em função do tipo de projeto.

3

**GOVERNANÇA
DO CONTRATO**

GOVERNANÇA DO CONTRATO

Neste capítulo será abordada a forma em que deve acontecer a governança de um projeto de PPP, ou seja, quais os mecanismos que devem existir para garantir uma correta gestão de um contrato de longa duração, como os das PPPs.

Em teoria, parte-se da base de que é possível redigir, acordar e fazer cumprir um «contrato completo». Ou seja, na fase da redação do contrato, podem ser previstas todas as contingências que se produzirão durante a vida do mesmo e prever reações diante delas. Porém, nada mais distante da realidade, especialmente em relações que podem ser desenvolvidas durante um período prolongado (décadas, em muitos casos), como acontece com as PPPs. Portanto, os incentivos devem ser gerados inevitavelmente em um contrato incompleto, motivo pelo qual a governança e as instituições são cruciais para estabelecerem um **quadro compartilhado** no qual **serão resolvidas todas aquelas situações não previstas no contrato inicial**. Nesse caso, é crucial proteger as partes do comportamento oportunista dos outros contratantes, por exemplo, perante o risco regulatório que os investidores enfrentam de que o Governo descumpra com a remuneração dos investimentos ao longo do tempo; ou o risco que o Governo enfrenta de que um operador abandone um projeto quando ele ainda não estiver concluído, ou de que ele exija uma renegociação dos termos, sabendo que mudar de operador seria enormemente dispendioso para o setor público.

Os problemas tradicionais com os investimentos em infraestrutura incluem, precisamente, a má governança, os sobrecustos, os déficits de manutenção e a existência de casos de corrupção. Em muitos casos, disso decorreu a presença de «elefantes brancos», ou seja, grandes infraestruturas, cuja manutenção é muito cara sem uma demanda que as justifique, que existem como consequência da ausência de uma adequada análise custo-benefício anterior ao projeto, bem como a retirada da empresa concessionária antes da finalização do ciclo de vida do mesmo; em qualquer caso é o resultado de um mau planejamento e gestão do projeto.

POR QUE A GOVERNANÇA É IMPORTANTE NAS PPPs?

É amplamente reconhecido, tanto pelos profissionais quanto pelos especialistas acadêmicos, que a **qualidade institucional** constitui um **fator-chave do sucesso** econômico, em geral, e do bom desempenho **dos projetos de PPP**, em particular. O bom funcionamento do Estado de direito e o respeito dos direitos de propriedade são requisitos prévios para uma economia saudável, porém, muitas sociedades em desenvolvimento também apresentam oportunidades para as PPPs em contextos em que a qualidade institucional geral está longe de ser perfeita. Nesta seção, apresentamos alguns ingredientes-chave de um contexto institucional sólido para as PPPs.

A qualidade das instituições e organizações envolvidas nas diferentes etapas de uma PPP é importante, porque **os contratos de PPP são necessariamente incompletos**, ou seja, **não podem prever todas as possíveis contingências futuras**, embora seja desejável que se faça tudo quanto for possível para reduzir ao máximo a qualidade incompleta dos contratos iniciais.

PARA EVITAR O OPORTUNISMO DOS AGENTES

O risco do oportunismo surge tanto no âmbito governamental quanto no empresarial, ou seja, o risco de que sejam aproveitadas contingências não previstas para solicitar alterações nos termos iniciais do contrato. As PPPs são projetos de longo prazo que, na prática, se tornam uma relação de monopólio bilateral durante a vida do contrato com amplas oportunidades de comportamento oportunista, tanto do Governo quanto da empresa. O primeiro se deve a que o custo do investimento é, muitas vezes, irrecuperável. Isso significa que o ativo no qual se investe, diferentemente de um investimento genérico, não tem usos relevantes fora do projeto de referência e, portanto, o custo do investimento se tornará um prejuízo se não for coberto pelos rendimentos associados a esse projeto. A remuneração dos investimentos irrecuperáveis depende, dentre outros fatores, do marco regulatório e jurídico. Por exemplo, na Espanha existe a responsabilidade patrimonial da administração, que supõe o reconhecimento do investimento não amortizado como qualquer coisa a cuja retribuição o agente privado tem direito. E o segundo (o potencial comportamento oportunista da empresa) acontece porque é difícil para o Governo encarregar-se do serviço de infraestrutura sem grandes interrupções do serviço. Embora o oportunismo empresarial possa ser abordado no contrato, o governamental deve ser minimizado, através da qualidade institucional e de uma governança cuidadosa.

PARA ATRAIR MAIS LICITADORES

Por outro lado, os efeitos de algumas decisões ao longo do ciclo de vida de uma PPP dependem muito da qualidade das instituições de governança: a escolha do projeto, a seleção do operador, a regulação e o acompanhamento dos termos do contrato ou a relação com todos os setores interessados dependem crucialmente de um ambiente institucional suficientemente robusto e sólido. A existência de qualidade institucional nos agentes do setor público encarregados de uma PPP contribuirá para atrair empresas licitadoras de maior qualidade, na medida em que aquelas que se apresentam esperando simplesmente aproveitar-se da baixa qualidade institucional se afastarão, *a priori*, do processo ou terão menos incentivos na hora de apresentar propostas atraentes.

PARA GARANTIR UM BOM DESENHO, CONTROLE E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

A arquitetura institucional (número e função das unidades administrativas, o papel e a seleção dos diferentes agentes envolvidos, bem como a relação entre eles) é crucial para garantir boas opções contratuais, bem como uma boa execução e monitoramento dos contratos. Uma adequada arquitetura institucional deve servir para minimizar os custos de transação sem pôr em perigo a qualidade do projeto. A duração de um projeto PPP costuma ser longa e abranger Governos de diversas ideologias, bem como mudanças de regime, inclusive em países instáveis. Portanto, acontecem problemas de inconsistência temporal, na presença de investimentos irrecuperáveis que possam desincentivá-los em ausência de mecanismos sólidos, formais e não formais, que ofereçam certeza aos investidores. Na Tabela 5, é possível apreciar o caráter extenso das diversas fases do contrato, inclusive antes de que o projeto inicie, bem como o fato

de que existe uma grande variedade de práticas entre diferentes países, em função do contexto e da dotação institucional.

Tabela 5
Número médio de dias dos episódios prévios à operação de uma PPP

	BRASIL	COLOMBIA	PERU	JAMAICA	CHILE	HONDURAS
Análise prévia	180	240	237	Não há dados	364	190
Aprovação por parte de todas as autoridades	160	180	112	37	270	90
Elaboração do rascunho do contrato	105	194	144	64	180	30
Obtenção de autorizações e direitos de passagem	152	331	186	Não há dados	400	75
Decisão sobre concessionário	180	210	345	365	225	241
Soma	777	1155	1024	466	1439	626

Fonte: adaptação da tabela da página 20 (espanhol) do relatório de 2017 do Banco Mundial Financiamento Privado de Infraestruturas Públicas através de PPPs na América Latina e o Caribe.

PARA PREVENIR A CORRUPÇÃO

Um aspecto crucial das boas práticas de governança em PPP é o de prevenir e atacar a corrupção, que esteve presente em algumas experiências deste tipo de contratação, ao oferecer uma extensa margem de relação entre agentes do setor público que possam ser tentados a demandar receitas e agentes de grandes empresas privadas que estejam na situação de oferecê-las. A corrupção tem enormes custos de eficiência e reputação (veja Box 12). Porém, os remédios contra ela não são óbvios nem podem basear-se em receitas simplistas aplicáveis a todos os países, embora requeiram, como condição prévia, a aceitação do risco, bem como uma vontade comum e coordenada de enfrentá-la. Em um livro recente do economista Ray Fisman e a politóloga Miriam Golden^{xx} sobre os efeitos da corrupção e como combatê-la eficazmente, os autores expõem três conclusões. Em primeiro lugar, em linhas gerais, a corrupção em algumas sociedades é um problema de coordenação: embora alguns agentes desejem fugir dela, fazê-lo não é vantajoso para eles, a não ser que outros agentes envolvidos façam a mesma coisa. Se existe uma «armadilha da corrupção», fugir dela também enseja um esforço coordenado em múltiplos frentes simultâneos. A segunda conclusão é que, nesse esforço coordenado, é muito importante o conhecimento comum, ou seja, a exposição pública, através dos meios de comunicação tradicionais ou sociais, ou através de outros meios que facilitem a transparência de massa dos casos de corrupção. E, em terceiro lugar, e um pouco em tensão com a primeira conclusão, ao não existirem receitas universalmente válidas contra a corrupção é imprescindível fazer um esforço contínuo de ensaio e erro, de aprender de experiências bem-sucedidas em seu combate (como a história da superação da corrupção nos países escandinavos, como a Suécia, ou nas cidades dos Estados Unidos no início do século XX) e, também, de experiências fracassadas ou de sucesso incerto, como mudanças políticas que aconteceram em países tão diversos como a Itália ou a Guatemala em nome do combate à corrupção, mas que só serviram em aparência para que ela procurasse métodos diferentes

aos anteriores com o objetivo de conseguir fins parecidos. No entanto, no livro de Fisman e Golden, talvez não seja suficientemente enfatizada a existência de aspectos distributivos e de poder no fenômeno da corrupção, e se deixam de lado fenômenos inquietadores que podem afetar o sucesso de projetos como os das PPPs, como são os do poder crescente de grandes empresas multinacionais e poderes econômicos que podem fugir do controle dos Governos democráticos, ou a capacidade de interesses econômicos ou de grandes fortunas para capturar «verticalmente» todo um sistema político.

Box 12

Documento de boas práticas contra a corrupção

O grupo de trabalho sobre PPP da UNECE impulsiona a redação de documentos de boas práticas (*standards*) para melhorar a aplicação das PPPs. O primeiro standard aprovado por esse grupo foi aquele que se refere à luta contra a corrupção. Nele, são assinaladas recomendações de como evitá-la dentro de uma PPP.

Mais informações em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2016/PPP/TOS-PPP/ECE_CECI_PPP_2016_CRP_3.pdf

É preciso entender a corrupção, por sua própria natureza, como uma instituição informal não sujeita a regras escritas. Portanto, é fundamental uma cultura de tolerância zero diante dela. A qualidade institucional de uma sociedade é um bem público (ou seja, não sujeito a rivalidade ou exclusividade) difícil de ser medido, motivo pelo qual o seu fornecimento depende de que um coletivo seja capaz de ativar valores e normas sociais intrínsecas altruístas e cooperativas.

Vale perguntar-se se uma melhoria da qualidade institucional para as PPPs não tornaria mais viável, também, o fornecimento público tradicional. A resposta é que sim, embora não se teria acesso a um pool amplo de capacidade tecnológica e de gestão. Por outro lado, pode ser mais factível reformar um número restrito de instituições do que o contexto institucional de um país.

TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE: OS OBJETIVOS DE UMA BOA ARQUITETURA INSTITUCIONAL

Mesmo que, com muita frequência, a atenção sobre a qualidade institucional dependa dos traços das agências envolvidas nas PPPs (como a sua independência ou os métodos de nomeação de funcionários), para o sucesso dos projetos é igualmente ou mais importante que cada um deles seja percebido como legítimo pela opinião pública. Nas sociedades democráticas, os projetos de PPP costumam ser muito visíveis (embora nem sempre o sejam os seus mecanismos de financiamento e os compromissos que o setor público adquire) e dificilmente terão sucesso se se desenvolvem sem o suficiente apoio da cidadania. Portanto, a primeira condição para um bom

contexto institucional de um projeto de PPP é um processo de transparência e participação que envolva todos aqueles atores que possuem uma influência potencial no sucesso da parceria, com especial relevância na participação dos usuários e da cidadania em geral, já que ela é, em última instância, a pagadora final do projeto, mediante o pagamento de impostos.

É bem sabido que, segundo a literatura sobre economia do comportamento (*behavioral economics*), as sociedades estão mais dispostas a aceitarem o resultado de um projeto quando ele é precedido de um processo de tomada de decisões que é percebido como justo e participativo. Obviamente, a máxima transparência possível e a existência de mecanismos para evitar a captura dos tomadores de decisões públicos por somente uma fração das partes interessadas, bem como para evitar a corrupção pura e simples, contribuirá para a percepção da qualidade institucional.

A máxima transparência possível deveria evitar «compromissos fora do balanço», os quais foram mencionados anteriormente, ou pelo menos, reconhecer publicamente a sua existência e a explicação ao público e as partes interessadas *ex ante* de todos os passivos que sejam aceitos pelo setor público na etapa contratual.

PRINCÍPIOS QUE PRESIDEM UM CONTRATO DE PPP

Além dos detalhes específicos das características institucionais das unidades envolvidas nas PPPs, é importante que todo o processo seja presidido por uma série de princípios, como os seguintes:

- Empregar bons mecanismos de seleção do capital humano, através de processos de seleção que procurem uma ampla base e sejam meritocráticos e competitivos.
- Impulsionar a inovação em processos e ideias, mediante mecanismos internos e externos de métodos organizacionais e decisórios que posicionem as agências na fronteira da eficácia e da eficiência.
- Criar uma cultura que vise evitar os vieses dos especialistas, especialmente o de confirmação e a visão de túnel; através de mecanismos elaborados para corrigi-los, como as obrigações de explicar todas as decisões ou de considerar diferentes alternativas antes de tomar uma decisão, bem como a análise sistemática *ex post* daquelas que sejam tomadas.
- Isso requer da adoção de métodos de avaliação sólidos e, possivelmente, de mecanismos de monitoramento externo e internacional que evitem a existência de manchas na arquitetura institucional. Os especialistas e o pessoal com preferências intrínsecas devem ser selecionados quando for apropriado. Os seus incentivos extrínsecos (sistemas de remuneração e promoção) também devem ser cuidadosamente desenhados.
- Portanto, é necessário implementar boas práticas de governo corporativo nas instituições que as PPPs (unidades de PPP) manejam, a fim de conseguir certo nível de independência e, por sua vez, como medida de estabilidade perante os vaivéns políticos (nomeação de alta direção, remunerações, etc.).

ARQUITETURA INSTITUCIONAL E GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

A qualidade institucional é importante, não só nas instituições dedicadas especificamente às PPP, mas também naquelas que têm incidência neste tipo de contratações, como o organismo de controle ou a procuradoria.

Contudo, o debate se focaliza, habitualmente, nas instituições específicas que devem presidir um processo de contratação PPP. Nesse sentido, é importante levar em conta a dotação institucional de cada país, que condicionará a arquitetura institucional específica: o grau de descentralização, o tipo de Governo (presidencial x parlamentar), o pertencimento a uniões supranacionais, bem como a origem legal.

Arquitetura institucional significa decidir o número, o tipo (função, grau de dependência dos ministérios do Governo) e a relação entre as agências e unidades do setor público que intervêm em um projeto PPP. Isso dependerá do ponto de partida institucional, da disponibilidade de capital humano, da qualidade do Governo em geral e de outros fatores específicos que possam variar no espaço e no tempo.

Parando por um momento em um desses aspectos, embora exista literatura e também a possibilidade de nos estendermos sobre outros, é importante recapacitar sobre o impacto do grau de descentralização de um país sobre as instituições que regulam um contrato de PPP. A governança deste tipo de contratos em um país centralizado não poderá ser a mesma que em um país descentralizado. Em um país centralizado podem existir os recursos e as economias de escala para criar uma grande agência independente centralizada; por outro lado, um descentralizado aconselha aproveitar a complementaridade institucional para descentralizar as PPPs das infraestruturas, porém, isso não significa que seja conveniente criar estruturas igualmente independentes nesse nível, porque tanto os recursos humanos e financeiros quanto o capital político não estarão disponíveis para fazê-lo. Mais importante do que tentar aplicar um mesmo modelo em todos os países é que as unidades que sejam criadas e a arquitetura institucional em seu conjunto permitam que seus agentes se desempenhem em um contexto de discricionariedade restrita (porque deverão tomar decisões em contingências não previstas nos contratos iniciais), mas submetida a um processo estrito de prestação de contas e máxima disciplina.

INGREDIENTES PARA UMA BOA GOVERNANÇA DE UMA PPP

A seguir, são detalhadas as recomendações básicas para garantir uma boa governança de um projeto de PPP.

RECOMENDAÇÕES NA HORA DE DESENHAR A ARQUITETURA DE GOVERNANÇA DE UMA PPP

1. Evitar centralizar todo o processo de PPP na agência de obras públicas

Mais do que tentar impor um único modelo, é importante ser consciente daquilo que é desejável evitar. Engel *et al.* (2014) mencionam como exemplo de má prática que, em muitos países, a mesma agência de obras públicas se encarrega de planejar a infraestrutura, desenhar e adjudicar o contrato de PPP, monitorar o cumprimento e renegociar. Esses autores consideram essa prática

como um mau governo, já que as agências de obras públicas costumam apresentar um viés a favor da construção, tanto quanto possível. Isso é assim porque a tarefa dos seus principais responsáveis será avaliada, provavelmente, em função do número de projetos desenvolvidos e não de sua qualidade ou contribuição para o bem-estar da sociedade.

Além disso, os mesmos autores mencionam que, dentro da mesma agência, existe um conflito de interesses entre a promoção, de uma parte, e a regulação e o controle do cumprimento, da outra. Uma governança apropriada «melhora a seleção e avaliação independente de projetos; separa o desenho do contrato e o prêmio da supervisão do contrato; e permite renegociações sujeitas à revisão independente». Essa é a opinião de Engel *et al.*, baseada, fundamentalmente, no caso chileno. Porém, se comparado com outros países, o Chile é habitualmente bem valorizado como exemplo de boa ordem institucional, apesar do papel preponderante do Ministério das Obras Públicas nas PPPs. A possível criação de várias autoridades deve ser decidida em função dos recursos disponíveis em cada realidade e à luz de uma avaliação realista das alternativas.

2. Melhorar o marco normativo e regulatório

Uma boa prática recomendável é a de melhorar o ambiente jurídico e a proteção dos direitos de propriedade antes de tentar introduzir uma PPP, já que estas são mais sensíveis às diferenças nesta área que o fornecimento convencional de infraestrutura. Caso contrário, é favorecido o fornecimento tradicional, já que há menos risco de recorrer à regulamentação em um contrato de construção de curto prazo do que em uma PPP de longa duração.

Da experiência na América Latina se aprecia que os Governos entusiastas, bem preparados e com apoio de todos os estamentos, costumam atingir as conquistas desejadas. No entanto, eles precisam que o seu país conte com uma tradição ou ordenamento legal sobre o qual começar a estruturar os projetos (Vassallo, *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*).

3. Unidade de PPP pública e independente

Se as condições institucionais prévias forem adequadas, uma unidade de PPP pública e independente deveria assumir a gestão desse tipo de contratos desde a sua assinatura até o final, com o objetivo de prestar um serviço eficiente a um leque de usuários finais (veja o Box 13). Para alcançar esse objetivo, é necessário que essa autoridade controle estreitamente o desempenho, para que o sócio privado se

Box 13

Unidade central de PPP

No Egito, para o início de funcionamento de uma estação de tratamento de águas em Novo Cairo, foi utilizado um modelo de PPP. Para tanto, o Governo criou uma unidade central de PPP dependente do Ministério das Finanças, e com independência de gestão. Casualmente, durante a execução das obras, o país vivenciou a revolução da Primavera Árabe, com sucessivas mudanças no Governo. A existência dessa unidade central permitiu que a obra se desenvolvesse com normalidade e o projeto foi a primeira PPP bem-sucedida do país.

Mais informações em: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0425-E.pdf>

comprometa adequadamente. A experiência demonstrou que os serviços subcontratados a um operador do setor privado requerem tanto –ou ainda mais– envolvimento por parte do outorgante do contrato quanto dos abastecidos internamente.

4. Fortalecer a experiência do trabalhador público

Ao mesmo tempo, é preciso melhorar a experiência na estruturação e na gestão de projetos de PPP nas administrações públicas, através de oficinas de capacitação, divulgação de conhecimento e boas práticas. Deve ser levado em conta que o setor privado costuma contar com especialistas de alto nível em assuntos legais e técnicos que deverão ser debatidos, e que poderão marcar o devir futuro do projeto.

Uma prática recente é constituída pelos cursos gratuitos online, denominados *massive online open courses* (MOOCs) ou cursos online abertos de massa, que oferecem algumas plataformas de formação na rede. Um exemplo disso é o curso Introdução à Gestão de Contratos de Parcerias Público-Privadas, que o CAF criou com o apoio do Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey (ITESM) e que foi ministrado a partir da plataforma Miríadax.

5. Monitorar constantemente o contrato

Os contratos de PPP, geralmente, são desenhados em torno de resultados de rendimento. Por esse motivo, a autoridade deve monitorá-los durante a operação, com a finalidade de garantir que o projeto proporcione os benefícios prometidos. Para tanto, será necessário contar com uma equipe técnica que realize essa tarefa, bem como com pessoal interno ou externo, e utilizar sistemas de monitoramento de projetos, conhecidos como BIM (acrônimo em inglês de *building information management* ou gestão de informações de construção).

6. Agrupar o controle de projetos pequenos

Dado que esses mecanismos de controle são dispendiosos, para superar o seu elevado custo, particularmente em projetos de orçamento baixo, uma boa ideia é agrupar vários projetos pequenos sob um mesmo contrato.

TAREFAS-CHAVE DO SETOR PÚBLICO NA GOVERNANÇA DE UMA PPP

Uma adequada gestão que ajude a garantir uma melhor governança do projeto pode ser dividida em uma série de tarefas-chave:

- Criar uma equipe de gestão operacional da unidade de PPP multidisciplinar e do máximo nível de capital humano possível.
- Estabelecer uma governança robusta e eficaz do projeto que garanta a coordenação das funções dos diversos atores do projeto e da organização interna das responsabilidades: um comitê diretivo, responsável pelas principais decisões estratégicas, e um comitê de gestão. O primeiro pode estar integrado por membros da direção da Administração Pública e do concessionário, enquanto que o segundo pode estar formado pela equipe de gestão da operação da unidade de PPP e pela equipe técnica do concessionário.
- Elaborar um contrato de PPP, o mais claro e completo possível, que reflita o planejamento, a execução e o acompanhamento do desenho, bem como a construção e a manutenção.

- Garantir diretrizes de gestão de contratos fáceis de serem geridos o mais padronizadas possível, que cubram o monitoramento, a qualidade e a quantidade de reuniões necessárias, as linhas de relação entre agentes públicos, privados, etc., sem cair em um excesso de microgestão e deixando margem para a discricionariedade do operador privado.
- Reunir um conjunto eficaz de ferramentas de gestão da informação. Em um projeto de PPP típico, a maior parte das informações é proporcionada pelo sócio privado. A unidade de PPP deveria impor a ele uma obrigação contratual de proporcionar relatórios periódicos do rendimento do projeto.
- Apresentar um modelo financeiro para cumprir com os requisitos de gestão operacional, que seja conhecido pelas diferentes partes, e que esteja aprovado pelo comitê de direção no início do projeto. Será necessário, igualmente, manter um acompanhamento contínuo do mesmo.
- Realizar a prevenção e gestão de conflitos que inclua a gestão de mudanças no projeto, tentando que o contrato incorpore informação o mais detalhada possível sobre como esses temas serão abordados. Caso o conflito não esteja recolhido no contrato, deverá ser acordado entre as partes que uma terceira, externa às outras duas, aja como mediadora.
- Cumprir com a gestão do fim do contrato. Antes do contrato concluir, ambas as partes devem ter bem esclarecido o processo de traspasso de ativos e de obrigações vinculados à atividade operacional.

É recomendável que todos os assuntos mencionados possam ficar refletidos em um **manual de gestão do contrato**, elaborado pela unidade de PPP e compartilhado parcialmente com o setor privado.

ESTRUTURA IDEAL DA GOVERNANÇA DE UMA PPP

Um dos elementos decisivos para conseguir aplicar uma política pública bem-sucedida se encontra na boa governança do projeto, porque os contratos costumam ser incompletos (Grossman e Hart, 1986^{xvi}), especialmente aqueles de longo prazo. O caso das cidades, ao incorporar um maior número de atores sociais e políticos, obriga a dotar-se de melhores instrumentos de governança perante a possibilidade de que surjam situações não esperadas que afetem algum dos coletivos.

Para conseguir uma boa governança, as instituições devem permitir às partes encontrarem soluções em favor da continuidade de um serviço público de qualidade. No caso de cidades em países emergentes, esses problemas de governança podem ser amplificados por causa da falta de empoderamento político dos moradores e de instituições suficientemente fortes.

Concretamente, se se quer definir uma estrutura ideal de governança de uma PPP, ela, formalmente, não existe. Porém, Engel et al. (2014) oferecem recomendações muito ambiciosas sobre as instituições e a governabilidade desejáveis para implementar projetos de PPP bem-sucedidos. Assim, propõem quatro agências independentes diferentes:

- uma agência de planejamento, que deve desenhar, avaliar e selecionar projetos antes de adjudicar o contrato;

- um conselho externo, que deve revisar as avaliações custo-benefício;
- uma superintendência da PPP, que precisa garantir o cumprimento do contrato, monitorar as normas de desempenho e a qualidade do serviço, bem como proporcionar informações aos usuários e ao público depois que o contrato for adjudicado;
- um painel de especialistas, que deveria revisar as renegociações de contratos e resolver conflitos. Essas agências devem evitar a existência de incentivos para prevenir que as empresas privadas se comportem de maneira oportunista.

Box 14

Linha 2 do metrô do Peru, uma governança entre diferentes administrações

A Linha 2 da Rede Básica do Metrô de Lima é um projeto do Ministério dos Transportes e Comunicações, cujo objeto é vertebrar a capital peruana em sentido leste-oeste, mediante um eixo principal de 27 km de extensão e um ramal de 8 km, pertencente à Linha 4. O projeto está sendo desenvolvido mediante um contrato PPP, cofinanciado pelo Governo peruano que transfere os riscos de desenho, financiamento parcial, construção e operação a um sócio privado, a Sociedade Concessionária Metrô de Lima Linha 2. O contexto institucional do projeto é bastante complexo, já que intervêm até cinco entidades públicas diferentes. Por lei, nesse país, o responsável pela elaboração e licitação dos contratos de PPP é a ProlInversión, ao passo que, após a assinatura do contrato, ele passa a ser supervisionado pelo organismo setorial correspondente, no caso, a OSITRAN (acrônimo de Organismo Supervisor do Investimento em Infraestrutura de Transporte de Uso Público).

O titular do contrato, no entanto, é a administração concedente, no caso, o Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC), que gere os seus projetos de PPP, através da Direção-Geral das Concessões dos Transportes (DGCT). A DGCT deve ser coordenada com a Prefeitura Metropolitana de Lima (MML, por sua sigla em espanhol), no que diz respeito, por exemplo, à integração na rede de transporte público do município. Igualmente, para esse projeto específico, foi criada a Autoridade Autônoma do Projeto Especial do Sistema Elétrico de Transporte de Massas de Lima e Callao (AATE), uma entidade dependente do MTC e adscrita ao projeto, cujo objetivo é proporcionar suporte técnico ao resto dos organismos e que detém funções de elaboração, supervisão e aprovação de estudos e documentos técnicos.

A esses organismos deve ser acrescentada a Direção-Geral de Assuntos Socioambientais (DGASA), que se encarrega de supervisionar o cumprimento dos planos ambientais, de manejo social, desapropriação e reassentamento. Na prática, essa estrutura institucional resulta, como é previsível, pouco operacional. A falta de coordenação entre o promotor do projeto, a ProlInversión, e o supervisor, o OSITRAN, gera ineficácias e obriga a readaptações e modificações do projeto durante a execução. O concessionário não tem sempre claro a quem deve prestar contas, e na verdade, precisa fazê-lo simultaneamente à DGCT, que é a interlocutora oficial, ao OSITRAN, como supervisor do cumprimento dos aspectos técnicos e contratuais, e à DGASA, no que diz respeito às suas competências. A tarefa da AATE como especialista técnica nem sempre é simples, já que ela deve ser realizada através de um outro interlocutor, bem seja a DGCT ou o OSITRAN, com o qual divide responsabilidades técnicas.

MooC: CAF, introdução à gestão de Contratos de Parcerias Público-Privadas.

Fisman e Golden (2017) apresentam a proposta de uma **autoridade independente anticorrupção** e colocam o exemplo de autoridades desse tipo na Guatemala e na cidade de Hong Kong. Esses e outros exemplos põem de manifesto as vantagens e desvantagens da independência de determinados organismos públicos. Quando as agências independentes têm um grande respaldo popular e são apoiadas por algum organismo internacional, contam com mais probabilidades de sucesso, porém, o seu principal problema é que, no fundo, o seu sucesso depende de que a **esfera política respeite a sua independência**. Ou seja, mais do que solucionar o problema de «comprometer-se» a seguir um caminho de atuação, resistindo às tentações, o que faz a independência dos reguladores ou outros organismos é realocá-lo. Já não são os políticos, mas os reguladores, aqueles que precisam se enfrentar e resistir tentações; porém, os primeiros, por sua vez, devem resistir à tentação de respeitar a independência dos segundos e, em muitos casos, não o conseguem.

Essas ambiciosas recomendações devem estar sujeitas à existência de recursos e à dotação institucional, quanto à tradição legal, grau de descentralização e sistema legal e de governo. De outra parte, a independência reguladora não é uma panaceia, mas depende de um bom sistema de prestação de contas, e não exclui a necessidade de uma liderança política capaz de reunir consensos no conjunto da cidadania.

UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA UM GOVERNO LOCAL

Na seção anterior, foi apresentada a estrutura de governança ideal. Pode ser observado que consideramos necessário que existam várias agências/organismos independentes perante o Governo e entre si, e que distribuam as seguintes funções entre elas:

- Planejar e selecionar projetos.
- Avaliar os custos e os benefícios dos mesmos.
- Verificar o cumprimento do contrato.
- Supervisionar as propostas de renegociação dos contratos.
- Vigiar condutas corruptas tanto do ator privado como do ator público.

Contudo, a realidade dos Governos locais e regionais na América Latina pode dificultar a implementação dessa estrutura de governança. O motivo é que nesses Governos pode haver falta de recursos econômicos para manter uma estrutura tão complexa ou pode não ser fácil encontrar perfis profissionais no ambiente local que possam realizar essas funções.

Em qualquer caso, a seguir, podem se encontrar algumas **ações para tentar garantir uma estrutura de governança adequada** que possa aplicar as funções expostas acima:

1. Conseguir acordos com o Governo nacional para que seus especialistas em PPP possam participar da seleção de projetos, assessorando os trabalhadores do Governo local. Esses acordos também podem determinar que esses profissionais do Executivo Nacional sejam indicados temporalmente para agir na esfera local equivalente.
2. Conseguir acordos com uma administração de nível superior que tenha especialistas em PPP para que ela faça a contratação da PPP de uma competência da administração de nível inferior, sem que perca a titularidade da competência.

3. Contratar profissionais externos e, se necessário, de despachos internacionais, caso se precise de um conhecimento específico não disponível no território.
4. Garantir a afiliação a associações nacionais ou internacionais por parte de Governos locais e que, dentro delas, sejam alocados recursos, entre todos os membros, para contratar os serviços de uma equipe profissional independente que possa assessorar e participar ativamente em projetos de desenho, implementação e controle de PPP.
5. O item anterior pode ser estruturado dentro da Administração, onde o Governo regional põe à disposição dos Governos locais uma equipe de profissionais (próprios do Executivo regional ou externos) para que os segundos apoiem os primeiros em diferentes tarefas.
6. Procurar a ajuda de agências multilaterais (como o CAF), bem seja para ter acesso aos seus especialistas ou para contratar profissionais externos necessários (veja o item 3).
7. Compartilhar o conselho de especialistas externos entre várias administrações, bem sejam do mesmo nível administrativo (veja novamente o item 3) ou de outros diferentes, já que o Conselho de Especialistas Externos não precisa ser um órgão exclusivo da administração. De fato, poderia ser um órgão permanente promovido pelo Governo nacional. Esses tipos de conselhos de especialistas não costumam ter uma remuneração associada, embora seja habitual que lhes sejam pagas as despesas pelos deslocamentos, bem como uns honorários vinculados à presença em reuniões de deliberação dessa instância.
8. Criar uma empresa mista entre uma Administração Pública e um operador privado também pode ser uma fórmula na qual a falta de conhecimento do setor público possa ser suprida pelo conhecimento privado. Essa solução permite, no curto prazo, que a empresa mista se encarregue de gerir contratos de PPP, mas, além disso, uma correta direção dessa empresa mista de longo prazo, que permita o traspasso de conhecimentos da parte privada à pública.
9. Incluir os custos dos serviços externos dentro do contrato de PPP, na hipótese de falta de recursos econômicos, e obrigar a empresa a arcar com os custos dessa contratação, mas garantindo que a seleção desses serviços fique a cargo da administração.

Em qualquer caso, não existe uma solução única, e dependerá das capacidades de cada administração e de cada realidade territorial (veja no Box 15 a complexidade de governança na hipótese do projeto de saneamento de água no município de Serra, no Espírito Santo, Brasil). Mas, além dessas propostas, que podem ser consideradas *ad hoc* para um projeto de PPP específico, os Governos regionais devem considerar a formação de profissionais públicos na elaboração e o controle de projetos de PPP, que permitam fortalecer a estrutura administrativa de longo prazo e que continue sendo reforçada ao longo do tempo. A dotação de uma equipe profissional especialista em PPP e própria do Governo regional permitirá encarar com mais garantias a implementação de PPP futuras, tanto do próprio Governo regional quanto de Governos locais dentro do seu território.

Esta última proposta também pode ser valorizada por parte dos Governos locais, mas eles deverão levar em conta o volume de PPP que preveem realizar nos seguintes anos e avaliar se esse volume precisa ser dotado de uma estrutura profissional própria e estável para gerir os projetos.

Box 15

Exemplo de contexto institucional. Projeto de saneamento de água no município da Serra no Espírito Santo (Brasil)

Ao ser uma República Federal, o Brasil apresenta uma estrutura institucional tanto em escala nacional quanto estadual ou municipal, no que diz respeito à gestão das PPPs, motivo pelo qual, às vezes, essas instituições são comuns aos diferentes âmbitos do Governo. A seguir, são descritos aqueles agentes que tiveram mais peso na concepção, estruturação e desenvolvimento do projeto que nos ocupa:

- O Conselho Gestor de PPP do Espírito Santo (CGP-ES) foi criado em função da Lei Complementar Estadual nº 492 de 10/8/2009. É formado pelos secretários de Governo, Estado de Desenvolvimento, Planejamento, Fazenda, Gestão e Recursos Humanos, bem como pelo procurador-geral do Estado. Tem uma função deliberativa, já que define as prioridades e supervisiona as atividades do Programa de PPP no Espírito Santo. Ele se encarrega de aprovar os resultados dos estudos técnicos e a definição dos projetos de PPP, bem como de criar grupos técnicos de trabalho que se responsabilizem por realizar um acompanhamento dos contratos de PPP. Também tem competências para criar uma comissão especial responsável do acompanhamento dos contratos no que diz respeito ao seu equilíbrio econômico-financeiro.
- A unidade de PPP do Espírito Santo foi criada também por meio da Lei Complementar Estadual referida, vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). A sua função é dar apoio técnico, acompanhando a elaboração de projetos e contratos, bem como a sua execução, junto com os órgãos e entidades interessados.
- A Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN) tem um convênio de cooperação com o Estado do Espírito Santo. Fundada em 1967, trata-se de uma empresa de economia mista, enquadrada no regime jurídico de direito privado como sociedade anônima (S.A.). A sua principal função é a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, bem como a colheita e o tratamento de águas residuais no Estado. A partir da Lei Municipal nº 4.010 de 30/1/2013, a CESAN (em Serra) é autorizada a procurar formas de parceria com o setor privado, por meio de subconcessão, parceria público-privada ou outras formas de parceria legalmente admitidas. Isso permitiu a estruturação do projeto do município de Serra em regime de PPP.
- A Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) foi criada como empresa privada em 2008, em uma tessitura na qual começaram a ser desenvolvidos por entidades com pouca experiência muitos projetos em regime de PPP no Brasil. Os seus acionistas são os principais bancos brasileiros, e a sua missão é apoiar o setor público, melhorando a estruturação de projetos de PPP nacionais e subnacionais no país. A EBP somente trabalha para Governos, estabelecendo mandatos de cooperação técnica com os mesmos, embora os seus honorários sejam pagos pelo concessionário privado, depois que o contrato tenha sido adjudicado de forma bem-sucedida, de acordo com o artigo 21 da Lei 8.987. Esse risco supõe um incentivo para que a EBP estruture projetos que sejam finalmente bem-sucedidos. Deve entender-se que, em função do marco regulatório do município ou Estado, a contratação da EBP pode ser feita sem que haja concorrência com outras empresas. Essa companhia gere a estruturação completa do projeto até a assinatura do contrato. Para tanto, coordena a realização de estudos e projetos, realiza a análise de value for money, gere o processo de consulta pública e organiza o road show mediante o qual concorrentes à licitação são atraídos. A duração aproximada de todo esse processo para cada projeto é de dois anos, com uma média de quatro consórcios que se apresentam para cada licitação.
- A Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) é a entidade que deve assegurar que seja fornecido um serviço público adequado no que diz respeito ao saneamento nesse Estado. Herdeira da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI), ela atua regulando o contrato do programa entre a CESAN e o município da Serra. A ARSP tem relação direta com a CESAN, mas não com o concessionário. No entanto, se houver consultas relativas ao saneamento, feitas pela agência à companhia de saneamento, ela as transmite diretamente à concessionária. Como parte de sua função reguladora, a ARSP também realiza vistorias periódicas das infraestruturas e, caso exista motivo para tanto, pode sancionar a CESAN.

Fonte: *Asociación público-privada en América Latina: aproximación a las ciudades y estudio de nuevos casos* (próxima publicação do CAF).

4

RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS

RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS

SIGNIFICADO E ORIGEM DA RENEGOCIAÇÃO

Em alguns países é frequente que os contratos das administrações públicas e, em geral, do setor público, acabem sendo mais caros para o erário público do que o preço pelo qual foram adjudicados. Isso acontece porque, depois de serem adjudicados e, portanto, estando definidas e esclarecidas as prestações a serem realizadas –ou seja, o objeto do contrato e a remuneração correspondente (o preço do contrato)– aparecem «novas» circunstâncias que obrigam a introduzir mudanças, ora nas prestações a serem realizadas, ora na retribuição ao contratista, ou em ambos os elementos. A introdução dessas mudanças na fase da execução, quando não está expressamente prevista no contrato, é feita através de uma «renegociação» (veja o Box 16) entre as partes, dos seus direitos e obrigações recíprocas formalizadas, produzindo-se, portanto, uma alteração das condições do contrato fixadas na fase da licitação e sobre as quais o resto dos licitadores formularam as suas correspondentes ofertas.

Box 16

Renegociação

Vale ressaltar que aquilo que é denominado de «renegociação» é a negociação dos termos do contrato depois de serem adjudicados; mas, na verdade, nem em todos os processos de licitação terá havido uma «negociação» entre o setor público e os agentes privados. Portanto, o termo «renegociar» não seria o mais apropriado, e seria melhor usar simplesmente o termo «negociação» ou «alteração» do contrato. Nos processos de seleção do contratista com fase de diálogo competitivo, certamente existe uma «negociação» prévia, de modo a que nesses casos o uso do termo «renegociação» é justificado. De outra parte, o termo «renegociação» é excluído daquelas mudanças que se produzem na execução do contrato, mas cuja possibilidade já está expressamente prevista e determinada nos cadernos de encargos, pois nesse caso, a «novidade» que supõe «renegociar» não existe, já que está determinada e é conhecida por todos aqueles que participam da licitação.

Por tudo o acima exposto, as renegociações contratuais deveriam ajustar-se àquelas mudanças ou modificações estritamente necessárias para que o contrato possa satisfazer, enquanto estiver vigente, as necessidades públicas pelas quais foi desenhado, e não quebre o equilíbrio econômico original em favor de nenhuma das duas partes, já que, caso contrário, o contrato seria executado em termos substancialmente diferentes àqueles da licitação, sem que o resto dos licitadores tenham tido o direito de participar deste «novo» contrato.

Que a «renegociação» do contrato entre as partes, depois de ser adjudicado, possa romper os princípios de publicidade e de concorrência permite entender os motivos pelos quais esta técnica se rege, no âmbito público, por umas regras e uns princípios totalmente diferentes que no caso privado. Assim, o tradicional princípio de que os contratos se regem pela vontade das partes próprio do âmbito privado –segundo o qual elas podem alterar livremente suas obrigações, caso

exista acordo entre elas— não é aplicável no âmbito público, que se rege pelo princípio de que o contrato deve ser executado, ajustando-se aos termos da licitação para garantir o princípio de igualdade entre os licitadores e o de concorrência efetiva na licitação e execução do contrato.

No entanto, essa imutabilidade do contrato não é absoluta, pois um contrato público sempre deve satisfazer essas necessidades. Portanto, se a execução do contrato se afastar, por diversas razões, das necessidades da administração (por exemplo, por causa da existência de novas tecnologias, por mudanças de prioridades políticas ou alterações da economia nacional, entre outras coisas), a lei outorga à administração a prerrogativa de modificar o contrato para que ele responda novamente a finalidades públicas.

Assim, a legislação sobre contratação pública de alguns países reconheceu explicitamente a possibilidade de que a administração possa introduzir, durante a vigência do contrato, «mudanças» ou «modificações» que o contratista deverá cumprir obrigatoriamente. Isso acontece naqueles ordenamentos, nos quais a normativa de contratação do setor público se baseia no reconhecimento à administração de umas prerrogativas que fazem com que ela se situe em uma posição de vantagem diante do sujeito privado, que contrata com elas (veja o **Anexo 2**, referente ao marco regulatório das PPPs nos países membros do CAF).

Em definitiva, trata-se da introdução das clássicas técnicas chamadas de «prerrogativas ou exorbitâncias» (veja o Box 17) da Administração Pública, também nos casos nos quais ela contrata bens, serviços ou suprimentos a terceiros, ou seja, quando age de maneira bilateral junto com um sujeito de caráter privado.

O fato de que esses contratos públicos possam ser modificados por vontade de uma das partes, em determinadas circunstâncias, abriu a porta para que os próprios contratistas sejam aqueles que impulsionem o início de processos de renegociação ou modificação do contrato, com a finalidade de que ele possa ser simplesmente «sustentável» economicamente ou, em outros casos, mais proveitoso para eles. Como isso se produz em contratos em fase de execução —com obras começadas, atrasadas perante os olhos da opinião pública—, a administração pode se sentir pressionada a aceitar essas mudanças e evitar a resolução de um contrato já iniciado.

Box 17

Prerrogativas ou exorbitâncias

Técnicas previstas para a atuação unilateral da administração mediante atos de exercício de autoridade ou de exercício de potestades públicas, como sanções, desapropriações, etc. Por exemplo, uma destas exorbitâncias é a potestade da administração de introduzir mudanças nos contratos depois de serem adjudicados, caso seja necessário adequá-los a novas necessidades, o qual tem como contraparte o direito do contratista de que as suas prestações lhe sejam reequilibradas, ou seja, que lhe seja pago aquilo a mais ou aquilo diferente que a administração lhe ordenou fazer.

Nesse contexto, a «renegociação» constitui um mecanismo oportuno para reconduzir um contrato que se desvia do objetivo público inicial ou no qual aparecem novas circunstâncias imprevisíveis durante a licitação; mas, como na questão ambiental, onde é melhor prevenir a criação do resíduo do que reciclar, no âmbito da contratação é melhor prevenir na licitação do que renegociar na execução. Portanto, a renegociação só deve ser usada excepcionalmente, por motivos de interesse público, e não como um caminho para alterar as contraprestações do contrato em favor do adjudicatário ou em prejuízo do erário público.

CAUSAS DE ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS DEPOIS DE SEREM ADJUDICADOS

A necessidade de introduzir mudanças nos contratos assinados costuma ser causada, de um modo geral, tanto nos tradicionais quanto nos de PPP, por duas patologias que é preciso erradicar:

PROJETOS NÃO ENCERRADOS TÉCNICA OU POLITICAMENTE

Esta primeira causa se refere ao caso em que os contratos devem ser modificados, após terem sido adjudicados, porque a licitação aconteceu sem que a administração tivesse um projeto encerrado técnica ou politicamente. Por exemplo, um projeto de metrô que não conta com o consenso necessário para ser implementado, ou o traçado de uma nova estrada que danifica uma zona ambientalmente valiosa, gerando oposição dos vizinhos; será necessária a construção de novas estações no primeiro caso, ou uma mudança do traçado no segundo, e, por sua vez, maior custo no primeiro caso e uma mudança do projeto no segundo. Também é frequente, embora não desejado, que uma administração pública tenha pressa por anunciar um projeto e começar com a sua construção o quanto antes, mesmo que, na realidade, o projeto não conte com a necessária maturidade técnica, que as soluções projetadas não se adaptem ao terreno ou que não se conte com os necessários estudos geológicos básicos para garantir a boa execução da obra. Para atender as «novas necessidades detectadas na fase de execução», será preciso modificar o contrato primitivo, acrescentando novas prestações (adicionais) que serão arcadas pela Administração.

Nenhuma dessas hipóteses, em forma pura, deveria dar lugar a uma renegociação, pois com isso se transferem à fase de execução fraquezas próprias da fase de planejamento e desenho. Portanto, é imprescindível seguir a seguinte máxima: **«As obras são de projeção lenta e execução rápida»**.

Realizar os oportunos e necessários projetos, estudá-los em profundidade, dar-lhes trâmites de vista pública e de audiência aos afetados, não economizar na fase de planejamento e desenho, etc., permite que a sua execução possa ser mais rápida e que não se produzam mudanças nem surpresas que possam encarecer e atrasar as obras.

O SISTEMA DE SELEÇÃO DO CONTRATISTA: A ADJUDICAÇÃO EM BAIXA

A segunda patologia decorre do próprio procedimento de seleção do contratista, segundo o qual a administração fixa o custo real da atuação a ser realizada, mas ela é adjudicada em um valor inferior, devendo ser oferecida uma melhoria no preço por parte do contratista.

A seleção do contratista é feita com base em uma oferta técnica e outra econômica que podem ter diferente peso em função de quais sejam as preferências da administração licitadora e o tipo específico de contrato. A proposta técnica permite assegurar a qualidade do produto, mas, precisamente por esse caráter, a sua valorização implica certa discricionariedade. A oferta econômica permite escolher aquela que economicamente seja mais ajustada, segundo as prestações a serem desenvolvidas, de maneira que a oferta mais baixa recebe uma maior pontuação, desde que não se trate de um caso de temeridade – caso em que o desconto oferecido é tão elevado que faz com que a administração duvide de que o contrato seja realmente exequível por esse preço.

Em alguns países se instalou a tradição de que os licitadores ofereçam descontos muito importantes. Em não poucos casos, o contratista conhece tanto a dificuldade de poder executar o contrato pelo preço oferecido quanto a possibilidade de que a administração possa terminar pagando os sobrecustos produzidos, inclusive chegando a superar o próprio montante fixado por ela na licitação como preço razoável do contrato.

As administrações levam anos, tentando superar essas dinâmicas que, de um lado, são custosas para as arcas públicas e, do outro, supõem adjudicar ao contratista uma porcentagem adicional de atuações sem qualquer concorrência.

As experiências analisadas na América Latina nos mostram que atrair a concorrência nos processos de licitação tem sido um sério problema, e o desafio consiste em conseguir maiores participações. Para tanto, os Governos deveriam trabalhar na criação de um clima de igualdade de trato, dar a conhecer os projetos aos potenciais interessados e deixar tempo suficiente para que as propostas sejam preparadas.

ALTERAÇÕES NOS CONTRATOS DE PPP

Na seção anterior foram analisadas as patologias da contratação pública que afetam todo tipo de contratos e que são frequentes causas de renegociação. Nas linhas seguintes, a análise se focará naqueles elementos próprios do contrato de PPP – em seus principais traços definidores – e quais são as consequências de uma renegociação, alteração ou modificação contratual.

Esses elementos são a transferência dos **riscos de financiamento, desenho e construção, desapropriação e exploração**, ou, se se preferir, a repartição deles entre o contratista e o setor público contratante.

RISCO DE FINANCIAMENTO

Como já foi visto no Capítulo 2, entende-se por **risco de financiamento** a assunção de todo ou parte do financiamento do projeto por parte do concessionário; em outras palavras, é ele quem deve financiar a construção do objeto do contrato, o investimento ou uma parte dele, a seu próprio risco, através de fundos próprios ou do acesso ao mercado da dívida.

A administração arcará com o custo do investimento de longo prazo –custo não garantido, pois o custo do endividamento é ao próprio risco do concessionário– mediante a contraprestação que ela paga ao contratista, de caráter anual e que é paga durante a fase de exploração do investimento ou segundo outro mecanismo de pagamento ao contratista (veja a seção «Sistemas de pagamento ao concessionário»).

Em países com influência anglo-saxã é exigido, na fase de licitação, que os contratistas se apresentem com uma denominada «oferta firme», ou seja, que a oferta seja acompanhada de uma declaração emitida por uma entidade bancária na qual ela se compromete a conceder um empréstimo pelo montante fixado na oferta e a garantir ao licitador a disponibilidade desse montante, enquanto durar a execução do contrato. Em outros ambientes, os licitadores apresentam as suas ofertas, tendo estabelecido apenas contatos informais com os bancos, e podem chegar a ser adjudicatários sem ter a operação de financiamento garantida. Essa prática deu lugar a inúmeras renegociações entre a administração e as empresas adjudicatárias com a finalidade de «salvar» um contrato já adjudicado, que ainda não entrou em funcionamento e não pode fazê-lo se não se consegue o financiamento.

Um dos principais problemas que tiveram os projetos de PPP, licitados antes da crise econômica mundial, foi que o licitador não conseguia fechar uma operação de endividamento nas mesmas condições nas quais realizara a sua oferta. Isso pode significar que o crédito possa ser fechado, mas em condições menos vantajosas que as previstas inicialmente por causa de variações do preço do dinheiro ou porque tenha desaparecido o mercado creditício para financiar as PPPs.

A primeira das hipóteses cabe no denominado «risco de financiamento», que deve ser assumido pelo licitador e, certamente, poderia não encontrar-se uma motivação suficiente para que as partes iniciassem uma «renegociação» por uma falta de previsão de um licitador pouco diligente. Isso tem um limite na hipótese de verdadeiro desaparecimento do mercado creditício, já que não parece que as consequências de uma crise macroeconômica devam recair somente sobre os licitadores.

Box 18

Como evitar a renegociação por motivos de risco de financiamento?

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferiu uma sentença, em julho de 2017, sobre a necessidade, por parte dos licitadores de obras públicas, de dispor de um credenciamento da capacidade econômica e financeira mediante uma declaração emitida por uma entidade bancária conforme a qual ela se compromete a conceder-lhe um empréstimo.

Para evitar essa situação e a necessidade de renegociar o contrato, é recomendável seguir a prática que foi explicada no início desta seção, que consiste em exigir aos oferentes ofertas firmes, avalizadas pelas entidades financeiras (veja o Box 18).

Na América Latina, o contrato é adjudicado, na maioria dos casos, sem que exista um encerramento financeiro definitivo. Os motivos principais são: agilizar o processo de licitação, economizar custos aos proponentes em suas ofertas e evitar dar muito poder às entidades financeiras na negociação com os concessionários. Apesar dessas vantagens, existe o risco de mudanças nas condições de mercado que envolvam sobrecustos relevantes em relação à oferta original, podendo tornar o projeto inviável em alguns casos. (Vassallo, *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*).

RISCO DE DESENHO E CONSTRUÇÃO

Na hipótese de um contrato de PPP que acarrete investimento, a execução das obras faz parte das obrigações da concessionária, e a redação do projeto construtivo também costuma sê-lo, ou seja, a definição dos desenhos finais. A assunção do risco de construção por parte do adjudicatário é um elemento essencial do contrato para ser considerado uma PPP. Para tanto, antes da fase de licitação, a Administração deve ter realizado um estudo técnico prévio como estudo informativo, de traçado ou de anteprojeto, que é aquele que serve de base para a licitação e sobre o qual os licitadores apresentam as suas ofertas.

Esse estudo prévio, por suas próprias características, não é completo nem contém os desenhos finais a serem construídos, mas contempla as grandes linhas do projeto. Portanto, pode acontecer que, devido à pouca definição desse projeto-base, ao se passar para a fase de execução da obra, se produza um encarecimento por causa de desvios entre o custo pré-desenhado para a fase de licitação e o custo real na hora da execução.

Os contratos de PPP se caracterizam porque os desvios entre o custo previsto na licitação e o custo final do investimento devem ser assumidos pelo adjudicatário, ao seu próprio risco, já que ele costuma ter, em sua matriz de transferência de riscos, aquele da elaboração dos desenhos finais. Assim, embora em tese os desvios possam ser maiores nesses contratos, por causa da singularidade de que a sua licitação não é feita com um projeto executivo definitivo, a realidade é justamente a contrária, devido a que o sobrecusto deve ser assumido pelo próprio adjudicatário e ele já toma as providências necessárias para que os desenhos finais se ajustem, o máximo possível, à realidade da execução.

Por tudo o acima exposto, em um contrato de PPP, os incrementos de custos de investimento não deveriam ser objeto de renegociação com a finalidade de que a administração assumira esse maior custo como próprio.

Não se pode obviar que, em determinadas circunstâncias, a administração tem reconhecido maiores custos em obra como «mudanças» por necessidades públicas, quando, em alguns casos, se trata de demandas realizadas pelos concessionários, fundamentadas em ofertas muito baixas que, na verdade, não podem ser levadas a bom termo. Essas situações deveriam ser excepcionais

y estar motivadas por la existencia de circunstancias nuevas, imprevistas e imprevisibles en el ser excepcionais e estar motivadas pela existência de circunstâncias novas, imprevistas e imprevisíveis na hora da licitação. Ou seja, é necessário que seja comprovado que se trata de mudanças ou novos investimentos que são absolutamente imprescindíveis para que a atuação possa ser realizada de acordo com as necessidades da administração. A renegociação não pode ser um seguro nas mãos do setor privado, com o qual a administração pague qualquer despesa maior incorrida na fase de execução.

A principal recomendação para as administrações que forem licitar esses contratos é que elas devem agir com a máxima diligência possível na fase de elaboração do projeto, anteprojeto ou estudo informativo que sirva de base para a licitação, ou seja, efetuar-lo com o maior grau de detalhe possível. Conhecer o terreno, o subsolo, definir o método de construção, assinalar os materiais ou os acabamentos, entre outras coisas, é essencial para evitar sobrecustos que acarretem a necessidade de renegociar um maior investimento, desde que o desenho seja responsabilidade da autoridade pública. Caso o desenho seja responsabilidade do contratista, é melhor que o contrato de PPP defina padrões de qualidade e especificações técnicas, e deixe que o setor privado atinja os valores como melhor entender. Isso difere da visão de obra pública.

O fato de que haja sobrecustos nos contratos de PPP por cima dos limites previstos faz duvidar da verdadeira eficiência do modelo, baseado conceitualmente em que o setor privado é capaz de ser mais eficiente quando lhe é permitido gerir o ciclo do projeto completo (desenho, construção, manutenção e operação).

A partir da experiência na América Latina, são sugeridas algumas ações: 1) o setor público somente deveria admitir sobrecustos por razões de interesse público, motivo pelo qual deverá ter a força moral e legal necessárias para que, caso o concessionário não cumpra com seus compromissos, possa substituí-lo rapidamente pelo consórcio que ocupou o segundo lugar na licitação; 2) que esse interesse público esteja avalizado por uma comissão de especialistas independentes; e 3) garantir a competência na execução das obras decorrentes das modificações substanciais, a fim de evitar que as mudanças acabem custando à sociedade mais do que é justo (Vassallo, *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*).

Box 19

Justo preço

O justo preço é a indenização que percebe o sujeito desapropriado pela perda dos bens ou direitos objeto da desapropriação.

RISCO DE DESAPROPRIAÇÃO

Produz-se a transferência do risco de desapropriação quando o concessionário é declarado beneficiário da desapropriação e, portanto, adquire os bens e é quem paga o justo preço pela desapropriação (veja o Box 19).

O interesse da administração em transferir o risco de desapropriação se explica porque, desta maneira, o preço pelos bens e direitos a serem desapropriados é assumido pelo beneficiário (o concessionário) e a administração pode retribuí-lo mediante o pagamento da contraprestação da concessão, de modo a que possa pagar o seu custo em prazos acessíveis.

Box 20

Caso das autoestradas radiais de Madri

No caso das autoestradas radiais de Madri, o justo preço definitivo superou em 175% o preço ofertado pelo adjudicatário durante a licitação. Nesse caso, foi aprovada uma lei para que o Estado espanhol assumisse o custo das desapropriações (Lei 26/2009, de 23 de dezembro, de Orçamentos Gerais do Estado para o ano 2010. Disposição adicional 41, alíneas 1 e 2).

As variações que o valor do solo pode ter em alguns países, decorrentes da sua consideração como bens rústicos ou bens urbanos, acarretou que, em alguns casos, os preços pela desapropriação considerados durante a licitação fossem infinitamente inferiores aos finalmente considerados pelos tribunais de justiça (essa foi, precisamente, uma das causas do sobrecusto das autoestradas radiais de Madri [veja o Box 20], nas quais a administração acabou suportando uma parte dele, considerando que se tratava de uma «causa imprevista» que obrigava a reequilibrar o contrato).

A fim de evitá-lo, é recomendável que a administração seja o mais diligente possível nos cálculos das indenizações por desapropriação quando realize o estudo de viabilidade econômica da PPP.

Além disso, caso seja possível que as valorizações das desapropriações possam se afastar muito dos valores iniciais, é aconselhável que o adjudicatário não assuma o risco de desapropriação, mas que ele seja integralmente assumido pela administração. Isso não significa, necessariamente, que não possa seguir sendo o concessionário quem «adiante» o pagamento do preço aos sujeitos desapropriados, podendo ser «reembolsado» posteriormente pela administração pela totalidade do preço pago mediante pagamento da contraprestação de concessão sem assumir qualquer risco.

Um grande problema na América Latina é que nem sempre se dispõe dos registros da propriedade dos terrenos a serem desapropriados, e deste fato tem decorrido a licitação de projetos, nos quais os Governos não contavam com a disponibilidade dos terrenos na hora da

construção. Embora o risco de desapropriação apareça na casa do setor público, a falta de disponibilidade de terrenos tem significado retardamentos nas obras, sobrecustos e, em alguns casos, até a finalização antecipada do contrato. Em qualquer caso, esse fato tem causado, na maioria dos projetos, um **encarecimento do contrato inicial**. Pelo exposto acima, os **Governos deveriam licitar somente quando disponham dos terrenos**, ou, se não de todos eles, pelo menos de uma grande porcentagem.

RISCO DE EXPLORAÇÃO

Outro dos elementos essenciais para definir um contrato de PPP é a transferência ao adjudicatário do risco de exploração do objeto do contrato, de modo a que a contraprestação do adjudicatário nesses contratos não seja concebida como um «preço certo», mas como o direito a explorar o bem a seu próprio risco.

O pagamento ao adjudicatário pode ser realizado pela administração, diretamente pelos usuários ou através de sistemas mistos. É este pagamento, por sua vez, pode consistir em um «pagamento por disponibilidade» ou em um «pagamento por uso» do bem de que se tratar. No primeiro, a administração paga ao adjudicatário, atendendo «às condições reais nas quais o bem possa ser utilizado» (assim, no caso de uma rodovia, será levado em conta que não existam trechos em mau estado, que as incidências sejam solucionadas no menor tempo possível ou que não haja obras; no caso de um hospital, que as salas de cirurgia estejam disponíveis, que os elevadores funcionem, etc.). A retribuição ao concessionário é realizada mediante o «pagamento por uso» quando é paga em função do número de usuários que uma rodovia ou um determinado serviço público possam ter. De maneira simplificada, poderia se dizer que, no primeiro caso, paga-se pela «qualidade do serviço», ao passo que no segundo «paga-se pela quantidade».

Se comparamos os dois sistemas, a prática confirma que no caso de «pagamento por uso» se produz uma maior transferência de risco que nos sistemas de «pagamento por disponibilidade», onde não é simples estabelecer um sistema de penalizações que garanta uma verdadeira transferência do risco, sendo, porém, o sistema preferido pelas entidades creditícias.

Assim, os sistemas de retribuição de «pagamento por uso» são aqueles dos quais, na prática, têm decorrido mais demandas de renegociação. E é que a crise econômica mundial, que resultou no escasso uso de determinadas infraestruturas, afetou especialmente esses projetos. Na Espanha, o uso desse sistema foi generalizado para construir uma nova rede viária de altas prestações, tanto por parte do Estado quanto por parte das diversas comunidades autônomas. A crise que esse país sofreu no fim da primeira década deste século acarretou uma importante perda de emprego e o fechamento de inúmeras atividades empresariais e comerciais, o qual implicou uma diminuição da mobilidade viária. As novas rodovias, recém-estreadas antes ou durante a crise, foram licitadas antes desta e com modelos econômicos exageradamente otimistas (veja o Box 21). Tudo isso foi acompanhado de uma queda do investimento público em infraestruturas, de maneira que a administração deixou de dar continuidade física à infraestrutura concessionada (deixou de realizar investimentos previstos) e algumas dessas infraestruturas terminaram sendo «vias para lugar nenhum» e, além disso, sem trânsito. Algumas dessas concessões estão falidas; em outras, as administrações renegociaram os contratos para poder «sustentá-las» durante os piores anos da crise.

Box 21

Exemplo de previsões de uso não cumpridas

Na Espanha, é paradigmático o caso da autoestrada AP-41, entre Madri e Toledo, que foi licitada mediante concessão de obra pública e que constituía o primeiro trecho de um novo corredor entre a capital do Estado e Castilla-La Mancha.

As previsões dos licitadores contavam com a continuidade da via, que finalmente foi frustrada perante o surgimento da crise econômica e pela falta de investimento em novas infraestruturas viárias. Portanto, foi aprovada a disposição adicional 42.4 da Lei 26/2009, de 23 de dezembro, de Orçamentos Gerais do Estado para o ano 2010, que prevê medidas para compensar as quedas do trânsito durante o prazo de cinco anos para determinadas infraestruturas viárias. Posteriormente, a disposição adicional 8 da Lei 43/2010 previu que as concessionárias afetadas por quedas de trânsito pudessem criar uma conta de compensação que permitisse antecipar receitas de pedágios futuros.

Certamente, embora uma crise econômica não possa ser considerada uma causa que obrigue à renegociação do contrato, também não parece razoável fazer recair sobre o adjudicatário os efeitos de uma crise que nem ele nem a Administração souberam prever.

Para evitar a queda das PPPs com pagamento por uso, o primeiro a ser levado em conta é que o estudo de viabilidade econômica que precede qualquer atuação de PPP deve ser realizado com a maior seriedade possível e devem ser consideradas as diversas vicissitudes econômicas que possam produzir-se em uns contratos de duração tão longa como os das PPPs. Evidentemente, outra das opções é que a PPP não tenha uma duração descomida, mas a estritamente necessária para resultar eficiente economicamente, o qual, por outro lado, reforça o princípio de concorrência na licitação pública, pois pressupõe antecipar uma nova licitação.

Outra das medidas a serem adotadas pode consistir em definir um sistema de pagamento misto entre o pagamento por uso e o pagamento por disponibilidade; por exemplo, um retribuiria o concessionário pelo bom estado da rodovia e outro pelo uso efetivo que seja feito dela. Trata-se de uma das tendências atuais das PPPs, a fim de evitar cair integralmente dentro da problemática própria de cada um dos sistemas de retribuição. Uma outra tendência atual é assegurar uma receita mínima, caso o trânsito, por exemplo, não atinja níveis estabelecidos, e dividir os benefícios, caso ultrapasse limites de máximos.

No entanto, a partir da experiência na América Latina, recomenda-se que os contratos por indicadores de qualidade e disponibilidade transfiram um pouco mais de risco para o concessionário, na medida em que ele possa servir para gerar maior bem-estar social. Do mesmo modo, é bom que o contrato preveja, com antecedência, o procedimento para reequilibrar o concessionário, com o intuito de reduzir a arbitrariedade o máximo possível, como é indicado na seção a seguir.

O REEQUILÍBRIO DO CONTRATO DE CONCESSÃO

Na seção anterior foi visto como os principais elementos dos contratos de PPP podem envolver a necessidade de renegociação do contrato e a adoção de medidas preventivas por parte da administração contratante, a fim de tentar não só minimizar, mas ainda eliminar a necessidade de renegociação de um contrato.

Essas medidas administrativas devem ser acompanhadas de uma legislação em questão de contratação pública potente e atualizada que restrinja ou que seja extremamente exigente na determinação do regime jurídico das renegociações. Assim, a legislação deve fixar:

- a. As (únicas) causas avaliadas que possam dar lugar à renegociação do contrato.
- b. O procedimento de renegociação, com a determinação dos relatórios preceptivos de caráter técnico e jurídico, a participação de especialistas externos –se necessário– e a fiscalização dos especialistas sobre gasto público, segundo a normativa de cada país.
- c. A porcentagem máxima pela qual um contrato pode ser reequilibrado, que não deveria superar 20% do montante do investimento.
- d. As medidas de reestabelecimento do equilíbrio econômico do contrato que a administração pode adotar, entre as quais se encontram o incremento das tarifas ou a prorrogação do contrato.
- e. A necessária publicidade da modificação dos contratos, que evita práticas abusivas.
- f. Além de tudo o referido acima, vale destacar uma novidade que apareceu no atual pacote de diretivas comunitárias de contratação da União Europeia: a de estabelecer a obrigação de supervisionar a aplicação da normativa de contratos mediante a criação de órgãos, cuja finalidade é zelar pela correta aplicação da legislação e, em particular, promover a concorrência e combater as ilegalidades, com relação à contratação pública. No caso espanhol, por exemplo, o projeto de nova lei de contratos especifica que uma das funções dessa nova entidade é zelar pela correta aplicação das prerrogativas das administrações públicas em questão de contratação, a principal das quais é a potestade de renegociar o contrato. Atendendo à complexidade dos contratos de PPP, ao seu elevado valor econômico e ao importante número de renegociações realizadas nos últimos anos na América Latina, apostar em um organismo deste tipo poderia ser uma medida valiosa para examinar a validade desses mecanismos e verificar o uso prudente e excepcional dos mesmos.

Cabe mencionar, também, que, na hora de usar o mecanismo de renegociação, as administrações devem respeitar um limite fundamental: manter, durante toda a vida do contrato, a sua natureza de PPP. Ou seja, o contrato não pode perder as características de uma PPP em fase de execução, já que isso o tornaria uma fórmula contratual clássica e se perderiam todas as singularidades e potencialidades destes tipos contratuais. Embora isso pareça óbvio, é preciso advertir que as práticas renegociadoras têm causado que os órgãos fiscalizadores em escala

nacional ou supranacional tenham considerado a desnaturalização do contrato pela perda dos riscos que deve levar associados. Caso isso aconteça, as consequências para determinadas economias afetadas por um elevado nível de dívida e déficit público são catastróficas, pois, com certeza, a contabilização desses contratos de elevado valor como gasto público afeta muito negativamente as finanças públicas e durante longos períodos. Nesses casos, parece muito mais prudente resolver um contrato do que renegociá-lo mal.

Em definitiva, a renegociação constitui um mecanismo de alteração contratual que pode ser útil, se se aplica de maneira restritiva e sempre que esteja fundamentado em verdadeiras necessidades de interesse público, sobrevindas na fase de execução do contrato, e que não seja um simples mecanismo de incremento do benefício do adjudicatário. A prática demonstrou que as Administrações Públicas aplicaram essa técnica de forma recorrente e que isso causou um grande crescimento do gasto público. Projetar com tempo o contrato e o projeto, e realizar uma boa análise técnica, econômica e jurídica do mesmo, permitem reduzir a necessidade de renegociar. Por tudo isso, é preferível deixar a «renegociação» onde deve estar: como uma **potestade da administração para reconduzir um contrato que não se adapta às novas necessidades públicas, como uma exorbitância pensada para casos excepcionais e não como uma simples fase habitual do processo de execução dos contratos públicos**. É melhor empenhar recursos e tempo durante a fase de planejamento e pré-desenho do que renegociar durante a fase de execução.

5

ASPECTOS FINANCEIROS DAS PPPs

ASPECTOS FINANCEIROS DAS PPPs

A construção de infraestruturas para o fornecimento de bens e serviços públicos precisa, em muitas ocasiões, de importantes recursos financeiros por parte da Administração Pública que lhes dá impulso e/ou das empresas privadas dispostas a financiá-los, seja como acionistas na sociedade concessionária ou como prestamistas, e os empréstimos podem ter forma de créditos ou de bônus.

As formas em que uma administração pública pode enfrentar essa situação são múltiplas, embora as alternativas venham determinadas, em grande medida, pelos recursos econômicos de que se disponha e pela capacidade da Administração Pública de endividar-se. Em referência a isso, deverá ser considerado o volume existente de dívida, a capacidade de arrecadar impostos com que a Administração contar e as perspectivas de crescimento econômico do país, a região ou o município. Esses conceitos, junto com outros decorrentes das condições sociopolíticas do país e as competências da administração, serão considerados pelas agências de qualificação de riscos para atribuir um rating creditício, que resumirá a qualidade creditícia de uma determinada administração.

No parágrafo anterior foram citados os condicionantes que as empresas financeiras consideram na hora de emprestar à Administração Pública e que virão determinados, principalmente, pela credibilidade creditícia da última. Entretanto, a capacidade das empresas financeiras de emprestarem virá determinada pela disponibilidade de capitais no país e o desenvolvimento financeiro do mercado, também conhecido como «aprofundamento financeiro».

Conforme a OCDE², «Conseguir um maior aprofundamento financeiro continua sendo, provavelmente, o principal desafio para os sistemas financeiros da América Latina. O aprofundamento financeiro –calculado como o quociente entre o número total de empréstimos e a renda nacional– tem melhorado desde 2000 em muitas economias da região. Não obstante, e à exceção do Chile, os países latino-americanos ainda contam com sistemas financeiros menos implantados que os de outras economias do mundo»³.

Assim, um limitado aprofundamento financeiro dificulta que o setor financeiro possa desenvolver o papel de intermediador entre poupadores e investidores. Uma ampla evidência empírica tem demonstrado o importante papel que um setor bancário desenvolvido e os mercados de capitais têm na promoção do crescimento econômico⁴.

Em muitas ocasiões, essas limitações financeiras terminarão determinando a estrutura escolhida para desenvolver o projeto. Essa estrutura será muito diferente se a administração optar por um fornecimento totalmente público, privado ou por uma solução mista através de uma PPP. Nessa última, tal como se mencionou anteriormente, o setor privado assume algumas das tarefas do projeto, entre elas, o financiamento e o risco associado a ela.

O presente guia foca sua atenção na utilização das PPPs em âmbitos locais e regionais como forma de fornecimento das infraestruturas e serviços públicos. A seguinte seção dedica-se a analisar que instrumentos e mecanismos financeiros têm à sua disposição as empresas privadas

² Centro de Desenvolvimento da OCDE (2010), «*Perspectivas Económicas de América Latina 2011. ¿En qué medida es clase media América Latina?*» [Perspectivas Económicas da América Latina 2011. Em que medida é classe média a América Latina?].

³ Os quocientes empréstimos/PIB são inferiores a 50% em todas as economias latino-americanas, exceto no Chile.

⁴ Para uma visão mais ampla sobre crescimento econômico e sistema financeiro, veja Thiel, M. (julho de 2001), «Finance and economic growth: a review of theory and the available evidence» [Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico: teoria e evidência], ECFIN.

para financiar projetos e reduzir as incertezas econômicas associadas ao mesmo, especialmente em projetos desenvolvidos no âmbito local e regional.

ESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA DOS PROJETOS

O primeiro elemento que deve ser considerado quando se quer colocar em funcionamento uma infraestrutura é o custo esperado de levá-la a cabo e de que forma serão obtidas as receitas para financiá-la. Pelo fato de ser um princípio básico, não deve deixar de ser um elemento relevante a destacar: **quanto custa e como se paga**. Em referência a isso, e como serviço público que é, a Administração Pública deve decidir como vai ser pago o custo da infraestrutura: por parte da própria administração (pagamento por disponibilidade ou pagamento por uso), com tarifas pagas pelos usuários, ou uma combinação de ambas as formas, onde a administração subsidia parte do custo da tarifa que paga o usuário. Caso seja a administração a que assuma o pagamento, o custo da infraestrutura deverá ser proporcional à capacidade de arrecadar impostos ou contar com o apoio de outros níveis administrativos para enfrentar os pagamentos. Além disso, deverão ser considerados elementos de equidade e de progressividade visando zelar pelo interesse geral, evitando subsidiar infraestruturas cujos principais beneficiários sejam aqueles setores sociais com mais recursos econômicos.

Quanto à estruturação financeira do projeto, a origem das receitas que receber o concessionário (SPE) vai condicionar a bancabilidade do projeto, isto é, que capacidade tem de obter capital e financiamento por parte dos bancos para sua execução. Tanto os acionistas do projeto quanto os prestamistas darão valor à capacidade do projeto de gerar receitas que irão servir tanto para remunerar o capital a taxas suficientemente competitivas quanto para devolver as quantias emprestadas (mais juros). Enquanto num sistema de pagamento por disponibilidade os investidores privados focarão sua análise no estado financeiro das contas da administração, os impostos arrecadados e/ou as garantias oferecidas por entidades administrativas superiores, num sistema onde as tarifas são pagas pelos usuários, os agentes privados deverão realizar uma análise detalhada das estimativas de demanda, pois as receitas do concessionário dependerão dela.

A origem das receitas decorrentes do serviço prestado será especialmente relevante caso o projeto utilize o sistema de *project finance*. Nesse sistema de financiamento existe uma responsabilidade limitada por parte do outorgante de empréstimos, visto que o pagamento da dívida é realizado única e exclusivamente com os fluxos de caixa (*cash flows*) do projeto, sejam gerados através do número de usuários e as tarifas pagas pelos mesmos ou mediante a capacidade de pagamento da administração em caso de pagamento por uso.

ESTRUTURA FINANCEIRA

As PPPs são estruturadas financeiramente, na maioria dos casos, através da criação de uma SPE encarregada de mobilizar os recursos necessários para financiar a construção da infraestrutura requerida para prestar o serviço e sua operação. Na Figura 2 se apresenta o esquema habitual seguido na constituição das SPE:

Figura 2
Esquema de uma SPE

Fonte:
elaboração própria.



A SPE é a sociedade concessionária criada para o projeto em particular, e está controlada por um ou vários acionistas, que contribuem com o capital. A SPE se encarrega de obter os recursos financeiros através dos bancos (empréstimos) ou dos mercados financeiros (bônus). É essa sociedade a que também contrata as empresas especializadas para levar a cabo tarefas de engenharia, construção, operação e manutenção.

Assim, a sociedade obtém seus recursos dos acionistas do projeto (capital), dos empréstimos dos bancos em forma de dívida ou da emissão de bônus. Essa SPE permite geralmente às entidades acionistas limitar sua exposição ao risco, unicamente, ao capital investido no projeto.

A taxa de juros requerida por parte dos prestamistas ou compradores de bônus dependerá, principalmente, da percepção de risco que tenham do projeto, das garantias oferecidas pela autoridade contratante e da proteção legal com a qual contem diante da possível falência do projeto. À maior percepção de risco, maiores serão as taxas de retorno exigidas pelos investidores para financiar o projeto de PPP.

Um elemento essencial no tipo de juros será também a capitalização da empresa concessionária, quer dizer, qual o volume de capital e que volume de dívida quer ter sobre o total do passivo. Isso indicará quais são os juros que têm em jogo os acionistas da concessionária e, por isso, seu envolvimento no projeto. A maior capital, maiores riscos para o sponsor e menores custos financeiros da dívida.

Os investidores não só terão que analisar a estrutura financeira da concessionária para avaliar os riscos, mas também deverão analisar a origem das receitas. Caso o sistema de pagamento seja por disponibilidade, o prestamista deverá conhecer o rating creditício da administração responsável, que, como se mencionou antes, deverá considerar sua qualidade institucional, competências, capacidade de arrecadar impostos e volume de dívida pública total, pois todos esses elementos terminarão definindo a capacidade de pagamento ao concessionário. Isto é de maior relevância para os Governos regionais e municipais, visto que pressupõe a busca de garantias de pagamentos ou o apoio do Governo nacional. Se a devolução do empréstimo ou bônus depender somente do fluxo de caixa gerado pela atividade do projeto (project finance), será o tomador do empréstimo quem deverá analisar em detalhe a viabilidade do projeto através de estudos para o cálculo da demanda futura, diante da impossibilidade de recorrer a outras receitas (non-recourse debt).

Nessa última modalidade –project finance–, a SPE tem uma responsabilidade limitada sobre a dívida, e o serviço da mesma é realizado apenas com receitas provenientes da concessão. A dívida emitida é sem recurso (non-recourse), para além da infraestrutura, motivo pelo qual os patrocinadores participam do Conselho de governo da SPE. Dito de outra forma, é uma técnica financeira que permite endividar-se utilizando como colateral ou garantia os fluxos de caixa criados pelo projeto, o qual é legal e economicamente autônomo. Por sua vez, o financiamento nessa modalidade é estruturado em duas etapas: o período de construção se financia a partir do capital fornecido pelo patrocinador à SPE, ao qual se adiciona dívida subordinada e empréstimos bancários; e, numa segunda etapa, assim que a construção estiver finalizada e a operação em andamento, emitem-se bônus de longo prazo para substituir empréstimos bancários que permitem que o patrocinador possa vender «o capital a um operador de infraestrutura ou investidores institucionais» (EFG [2014]).

Nessa segunda etapa têm um papel especialmente relevante os investidores institucionais⁵ tais como fundos de pensão, fundos soberanos ou fundos de investimento. Os primeiros buscam geralmente possibilidades de investimento de longo prazo, para compensar suas obrigações longoprazistas geralmente com baixas volatilidades, ainda que isso os leve a perceber baixas

⁵ Em alguns casos, como nos investimentos em infraestrutura de transporte do período 2014-2022 (segunda e terceira onda de concessões 4G) na Colômbia, os fundos de capital de investidores institucionais financiaram também o custo de construção; nesse caso em particular, 14%. Para mais detalhe, veja «*Concesiones de Infraestructura de Cuarta Generación (4G): Requerimientos de Inversión y Financiamiento Público-Privado*» [Concessões de Infraestrutura de Quarta Geração (4G): Requerimentos de Investimento e Financiamento Público-Privado], publicado pela *Asociación Nacional de Instituciones Financieras* [Associação Nacional de Instituições Financeiras] (ANIF), novembro de 2014. http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-cci-4gfinan1114_1.pdf

rentabilidades. Diante do excesso de liquidez existente, e num ambiente com baixas rentabilidades no mercado, o investimento em infraestruturas se transformou em objetivo para esse tipo de fundos, principalmente fundos internacionais (veja o Box 22). A Figura 3 apresenta graficamente a estruturação do projeto de *project finance*.

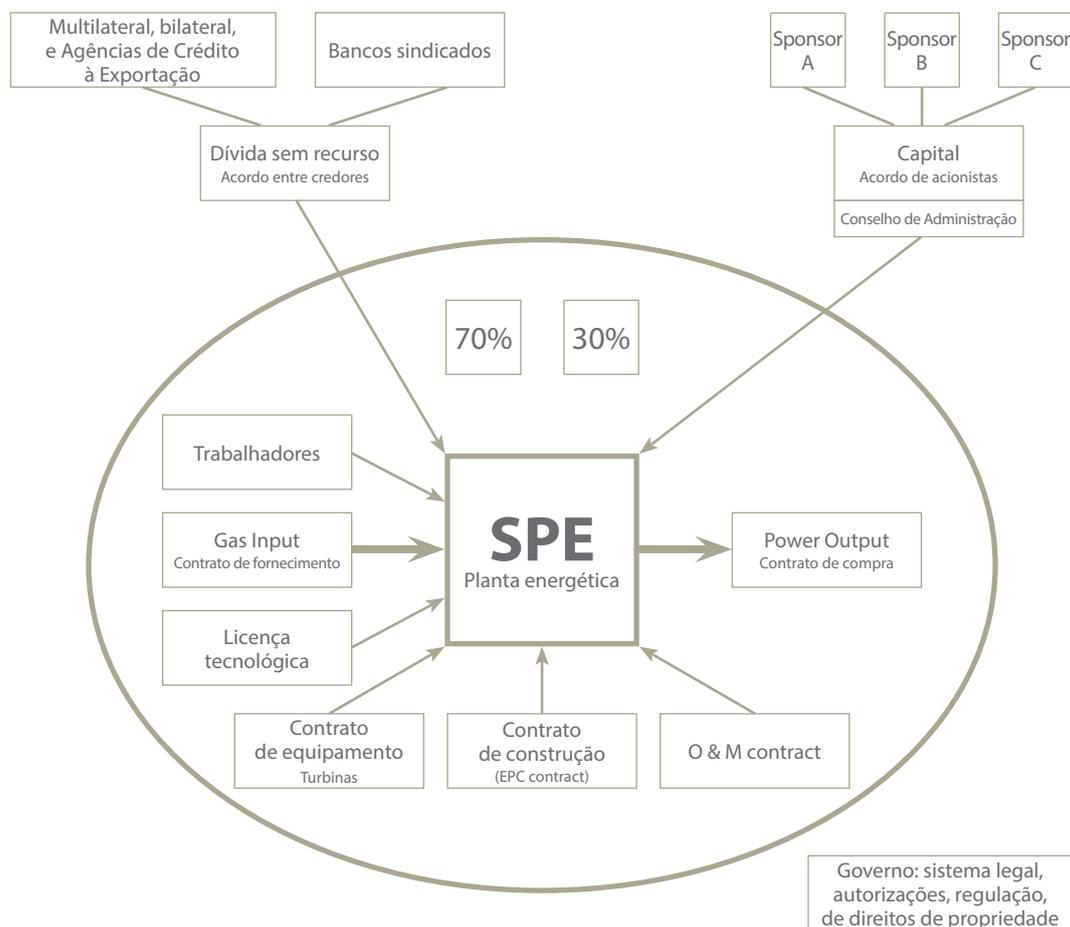
Box 22

Caso bonde de Barcelona

Os principais parceiros do projeto quando foi levada a cabo a construção (junho de 2001) do bonde da Cidade Condal foram Alstom e mais três empresas do setor da construção: FCC Construcción, ACCIONA e Comsa. As últimas tinham conjuntamente 41,83% das ações. No exercício fiscal 2013, entrou como acionista a Globalvía, ficando com quase a totalidade das ações dessas três empresas e transformando-se no principal acionista da concessão com 43,39%. Desde março de 2016, é propriedade dos fundos de pensão OPTrust (Canadá), PGGM (Holanda) e USS (Inglaterra).

Figura 3
Estruturação de um project finance

Fonte:
Baseado em Esty, B. C. (2004). Modern Project Finance: A Casebook. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, 2004.



Tal como pode observar-se na Figura 3, no caso de estruturar o projeto como *project finance*, o risco assumido pela empresa acionista (sponsor) fica limitado ao capital com que contribui ao projeto. Além disso, a dívida fornecida pelas instituições financeiras é sem recurso, o que limita o risco à quantia investida somente no projeto. É justamente por essas limitações que se utiliza para o desenvolvimento de grandes projetos.

Esse tipo de financiamento foi utilizado historicamente em projetos como o Canal de Suez (1858) ou a rede ferroviária nos Estados Unidos (1840-1870). Mais recentemente, foi utilizado no financiamento do desenvolvimento de poços petrolíferos, exploração de minas, usinas de energia ou infraestruturas de transporte. Todos esses negócios se caracterizam por terem fluxos de caixa estáveis de longo prazo gerados pela atividade de uma sociedade constituída para um projeto isolado (SPE).

O sistema de *project finance* envolve:

- A criação de uma empresa para o projeto, que é legalmente independente do mesmo (SPE).
- O financiamento com dívida com responsabilidade limitada para os sponsors e capital das empresas do consórcio. Os sponsors não podem perder mais do que o capital investido.
- O financiamento do investimento é realizado para financiar um único ativo com um único propósito.
- Um alto nível de dívida (entre 70 e 100%).
- A vinculação do pagamento do crédito somente às receitas do projeto.
- A atividade de SPE gera obrigações de pagamento por parte de outro agente (consumidores de energia, compradores de minérios ou usuários da infraestrutura –escolas, hospitais, etc.–).

Os benefícios de utilizar esse tipo de contratos de financiamento são diversos:

- i. Reduzir os custos de agência⁶ alinhando os objetivos dos tomadores de empréstimos com os dos dirigentes da empresa. O *project finance* permite reduzir a discricionariedade na gestão das receitas criando mecanismos para destinar os (previsíveis) fluxos de caixa, reduzir os fluxos de caixa livres incrementando o pagamento da dívida e obrigando ao pagamento durante os primeiros anos de altas proporções de dívida aos detentores de dívida sênior. A concentração de acionistas e bancos prestamistas facilita o monitoramento.
- ii. Limitar o comportamento oportunista por parte dos seguintes agentes:
 - a. Os parceiros: as PPPs requerem habitualmente importantes investimentos para a construção de uma infraestrutura que se integra num determinado projeto, do qual dependem para seu funcionamento. Fora dessa colaboração, o projeto tem pouco valor empresarial (por exemplo, o aqueduto El Realito no México depende da possibilidade de se abastecer de água desde a barragem El Realito; veja o Box 5 e o 25), especialmente em casos em que não existe a possibilidade de uma integração vertical. Por esses motivos, os contratos de longo prazo de compra e venda prévios ao investimento estabelecidos no *project finance*, bem como o controle conjunto do ativo e os direitos de cobrança conjuntos alinham os incentivos dos parceiros.

⁶ Os custos de agência nascem do conflito de interesse que pode surgir entre acionistas (principal) e dirigentes (agente) na gestão da empresa. Enquanto os primeiros querem maximizar o valor da empresa, os segundos querem maximizar objetivos pessoais (poder, dinheiro, etc.).

b. O Governo: o elevado pagamento da dívida deixa pouca margem de cash disponível na empresa; por sua vez, a elevada dívida reduz os benefícios contábeis e, com isso, a possível oposição de agentes locais ao projeto. O *project finance* favorece, também, a participação de organismos multilaterais, e a dívida sem recurso desse tipo de financiamento vai associada a rigorosas cláusulas, tudo o que leva a uma redução dos incentivos para adotar possíveis comportamentos oportunistas por parte do Governo.

iii. Evitar o risco de contaminação aos sponsors pela má evolução do projeto. Caso o projeto não funcione bem, isso não afetará o balanço do sponsor.

Apesar dessas vantagens, sua estruturação é mais complexa do que o crédito corporativo, tem maiores custos de transação pela necessidade de criar uma SPE, a dívida resulta mais cara por ser de risco limitado para o sponsor (há maior risco para o tomador de empréstimos que deve realizar detalhados estudos prévios e introduz cláusulas mais rigorosas) e limita a capacidade de gestão dos dirigentes (inovação), ao estar sujeito a rigorosos controles, estabelecidos por contrato, por parte dos prestadores cujas receitas (devolução da dívida) dependem da evolução do projeto.

Por tudo isso, os *project finance* (financiamento somente com os fluxos de caixa do projeto) estão reservados para grandes projetos, pois permitem isolar a evolução do sponsor da evolução do projeto, limitando desse modo seus riscos.

INSTRUMENTOS FINANCEIROS MAIS UTILIZADOS PELOS CONCESSIONÁRIOS DE PPP

A maioria das PPPs se estruturam também através de SPE, embora sem a particularidade de que sejam financiadas apenas com os fluxos de caixa da operação.

Os instrumentos de crédito mais utilizados para conseguir financiamento adicional à contribuição de capital são:

- Empréstimos bancários. Trata-se de empréstimos que as instituições financeiras concedem às empresas para que elas possam investir em ativos para desenvolver sua atividade ou para financiar suas operações correntes. Têm menor custo de financiamento para a empresa que a dívida corporativa pela própria natureza das operações financiadas (de menor risco).
- Créditos sindicados. São empréstimos oferecidos por um grupo de bancos sindicados que trabalham conjuntamente para fornecer fundos a um único prestamista. Esta sindicância é levada a cabo porque o volume do crédito requerido para o desenvolvimento de um determinado projeto é grande demais para ser assumido por uma só entidade. Alternativamente se recorre a esses instrumentos quando o projeto requer de prestamistas especializados num determinado tipo de ativo. Esse crédito permite distribuir o risco entre os diversos bancos.

- Financiamentos mediante bancos nacionais. Estas entidades podem ser uma fonte estável de financiamento de projetos de obra pública, porque podem associar a garantia de pagamento da obra às transferências futuras do Governo nacional para o Governo regional ou local (veja o caso de Tlajomulco no Box 23).
- Financiamento através de instituições financeiras internacionais ou bancos de desenvolvimento (WB, FMI, CAF, IADB, ADB, AfDB, EIB, EBRD, etc.). Essas instituições melhoram a coordenação do projeto e facilitam créditos com condições favoráveis, principalmente para o desenvolvimento de projetos em países em vias de desenvolvimento. A participação dessas instituições foi considerada positiva nas PPPs, especialmente quando a duração do contrato é muito longa^{xxiii}.
- Financiamento próprio através do acionista principal. Este sistema permite reduzir os problemas de assimetrias de informação no caso da possível entrada de novos investidores no projeto (veja o Box 18).
- Emissão de bônus (dívida corporativa). Os bônus são emitidos habitualmente visando obter dinheiro para financiar projetos. Eles são um instrumento de dívida nos quais um investidor empresta dinheiro a uma entidade (SPE, nesse caso) por um determinado tempo e um tipo de juros geralmente fixo. O sistema mais habitual é que, periodicamente, a SPE pague um cupom ao detentor do bônus e, no final do prazo, devolva a ele o principal. A infraestrutura (ativo) pode ser utilizada pela SPE como garantia da devolução do principal (quantia do bônus). A complexidade e o custo da emissão dos mesmos faz com que só sejam emitidos em grandes projetos de infraestruturas. Nesse financiamento têm um importante papel os planos de pensões, que precisam investir em ativos financeiros de longa duração visando enfrentar as obrigações de pagamento que têm também no longo prazo. Os investimentos longoprazistas em infraestrutura com sua baixa rentabilidade mas, também, pouco risco, adaptam-se perfeitamente aos tipos de ativos dos quais essas empresas precisam.

Box23

Financiamento do complexo administrativo municipal em Tlajomulco de Zúñiga (México)

A PPP para levar a cabo o Centro Administrativo de Tlajomulco tinha associado um risco político, pelo fato de que os partidos da oposição mostravam sua rejeição ao projeto e seu desejo de cancelá-lo, caso ganhassem nas seguintes eleições. Para mitigar as consequências desse risco, traduzidas em cancelamento de pagamentos da obra, o município contratou um crédito com o Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos do México (Banobras), encarregado de financiar obras públicas. A garantia de pagamento decorria de que o crédito estava sustentado pelas obrigações futuras de pagamento do Governo federal ao Governo local. Mais informações em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>.

- Dívida subordinada. Trata-se de um empréstimo dos investidores à SPE que é inferior à dívida sênior em prioridade de cobrança. É conhecida também como “dívida júnior”. Em caso de liquidação, os prestamistas cobrarão depois de que a dívida sênior tenha sido paga completamente. Os credores têm prioridade de cobrança sobre os acionistas. É a dívida com mais risco.
- Dívida sênior. É a primeira dívida que a empresa deve pagar caso tenha problemas de solvência. Portanto o credor sênior tem prioridade de cobrança diante do detentor de dívida subordinada ou júnior. Tem menos risco e portanto paga menores tipos de juros que a anterior.
- Emissão de bônus por projeto. Nesse caso, à diferença do anterior, a cobrança dos detentores de bônus vem determinada somente pelas receitas que a SPE gera (*project finance*).

Box 24

Emissão de bônus projeto Linha 2 Metrô de Lima

O consórcio que constrói a linha 2 do Metrô de Lima (FCC, ACS, Cosapi, Impregilo e Ansaldo) fechou com êxito a colocação em mercados internacionais de uma emissão de bônus de 1,155 bilhão de dólares para financiar as obras do projeto (5,8 bilhões de dólares). Trata-se da maior emissão de bônus privados de infraestruturas de transporte fechada da história no Peru.

A concessionária colocou os bônus nos mercados internacionais a um prazo de vencimento de 19 anos e com um cupom anual de 5,875%.

O projeto do metrô contempla a construção de 35 quilômetros de linha subterrânea e suas 35 estações, além da instalação dos sistemas e o suprimento dos trens.

- Ajudas do Governo como subsídios ou participações acionárias públicas. Geralmente são concedidas em condições vantajosas respeito do mercado.

Devem ser adicionados à obtenção de fundos para financiar a infraestrutura aqueles instrumentos financeiros utilizados para mitigar os riscos assumidos pelo concessionário:

- Contratos de cobertura de tipos de juros. Permitem gerenciar o risco de um aumento futuro do tipo de juros pelos quais é pago o crédito.
- Contratos de cobertura de tipos de câmbio. Permitem gerenciar o risco de uma depreciação da moeda local.

Entretanto, é possível que esses instrumentos não existam ou, caso existam, não o façam a um preço razoável para a empresa concessionária. Além disso, é necessário considerar que, no caso de um país com uma moeda com pouca liquidez nos mercados cambiais, o concessionário pode encontrar-se na situação de não poder vender a moeda local nos mercados cambiais nas quantidades que quiser.

No caso de projetos desenvolvidos em países emergentes, aqueles elementos particulares do financiamento de projetos de PPP em países emergentes deverão ser considerados. Eles se caracterizam por ter mercados de capitais pouco desenvolvidos, ambientes institucionais fracos e altas volatilidades na cotação de suas moedas, adicionando, tudo isso, dificuldades aos já complexos processos de procura de financiamento. Essas dificuldades podem passar tanto pela falta de capital disponível para financiar esse tipo de operações quanto pelo requerimento por parte dos investidores de maiores rentabilidades para compensar o maior risco político e econômico assumido. Todos esses elementos terminam tendo como consequência menor disponibilidade de créditos de longo prazo, financiamento que resulta crítico para a construção de infraestruturas, que requerem muitos anos para serem completadas e de investimentos iniciais elevados. (Martínez-Peri e Schmukler, 2017)^{xxiv}.

Assim, falhas e distorções de mercado podem levar a que se produzam equilíbrios na duração do financiamento mais baixos do que se esperava:

- i. O financiamento de longo prazo leva a assumir maiores riscos para os financiadores, visto que as assimetrias de informação podem impedir aos credores conhecer a verdadeira capacidade de devolução do crédito (Stiglitz e Weiss, 1981)
- ii. Os problemas de coordenação entre detentores de dívida com diferentes prazos (júnior e sênior) podem reduzir a duração dos créditos com o objetivo de se protegerem dos outros detentores (Bolton e Jeanne, 2009; Brunnermeier e Oehmke, 2013)^{xxv}. Esta situação é conhecida como maturity race.
- iii. Os problemas de incentivos para os agentes financeiros podem decorrer em situações de fornecimento de créditos com durações inferiores às pretendidas, inclusive em economias desenvolvidas.

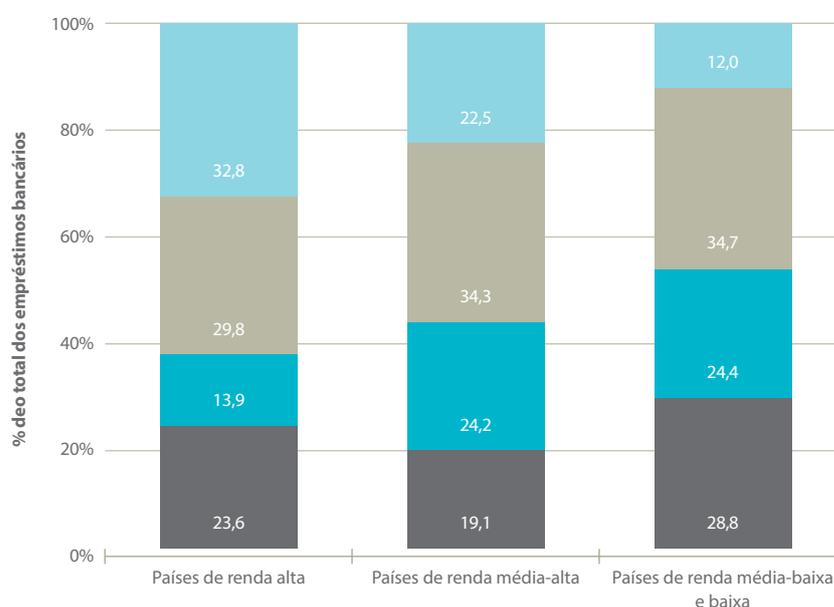
Martínez-Peri e Schmukler (2017) concluem que «o uso de financiamento de longo prazo em economias em desenvolvimento é mais limitado que em economias avançadas. Os bancos, a principal fonte de financiamento de longo prazo, emprestam a prazos significativamente mais breves em economias em desenvolvimento. Os investidores domésticos não só têm pouca participação nas economias em desenvolvimento, mas os incentivos com os que contam para investir são de curto prazo. Entretanto, o acesso a fundos de investimento coletivo internacionais pode ajudar as economias em desenvolvimento a obterem não apenas mais fundos, mas também financiamento a mais longo prazo, visto que esses investidores têm ativos com durações superiores quando são comparados com as dos fundos domésticos».

Esta análise da atividade dos fundos de investimento internacionais não permite extrapolação a América Latina, visto que, segundo os autores, essa situação não se dá no Chile (nem, por extensão, na América Latina com um corpo regulatório similar), onde encontram evidência de que as instituições chilenas que gerenciam ativos têm um grande volume de ativos de curto prazo e investem também no curto prazo em relação às empresas seguradoras, apesar de existir grande quantidade de ativos de longo prazo disponíveis.

Figura 4
Estrutura de vencimento dos empréstimos bancários de países por grupo de renda, 2000-2013

■ Menos de 3 meses
 ■ De 3 meses a 1 ano
 ■ De 1 a 5 anos
 ■ Mais de 5 anos

Fonte:
 Baseado em dados Bankscope e Bureau van Dijk, Bruxelas. Disponível em: <https://www.bvdinfo.com/en-gb/our-products/data/international/orbis-bank-focus>



Diante da maior incerteza que deve ser enfrentada pelos investidores, eles podem pedir maiores garantias ao Governo para garantir a cobrança das quantidades pactuadas. Porém, isso será traduzido em um maior custo para o projeto. Um dos instrumentos utilizados para aumentar as **garantias** de cobrança do concessionário é o estabelecimento de **fideicomissos** (*trust*). Um fideicomisso é um contrato pelo qual um agente (fideicomitente) transfere umas quantidades de dinheiro a uma entidade, geralmente uma instituição financeira (fiduciária), para que ela administre os recursos e garanta os pagamentos ao beneficiário (fideicomissário). Essas maiores garantias decorrem finalmente em menores riscos para o concessionário e, em consequência, menores custos de financiamento. No caso do aqueduto El Realito (veja o Box 25) as diferentes instituições envolvidas no projeto ofereceram como garantias:

- Até 50% das receitas por nóminas (o Governo do Estado a favor da Comissão Estatal da Água (CEA) San Luis Potosí, para que ela pagasse a Aquos, o concessionário)
- Até 100% das cobranças decorrentes da prestação do serviço de ciclo integral da água aos cidadãos (Interapas em favor da CEA, para que ela pagasse a Aquos El Realito)
- Linha de crédito por valor de até três vezes o valor da contraprestação mensal (Interapas)

Box 25

Caso aqueduto El Realito

Em junho de 2009 foi adjudicado o contrato para o desenho, construção, operação e manutenção do aqueduto El Realito, em San Luís Potosí (México) a um consórcio de empresas. O projeto fornecerá água principalmente a municípios da área metropolitana de San Luis Potosí. Nessa PPP o pagamento ao concessionário se realiza através de um inovador sistema de garantias que inclui três fideicomissos. Essas garantias, ao minimizarem os riscos de falta de pagamento, incentivam a participação das empresas privadas no concurso, fomentam a concorrência e em última análise, reduzem o custo, especialmente o custo financeiro.

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

Nos contratos de PPP, o financiamento é fundamental, tanto a canalização de fundos provenientes de diversos investidores quanto a participação de instituições financeiras na seleção e o monitoramento do projeto.

Arezki *et al.* (2017)^{xxvi}, em um interessante artigo, colocam a participação dos bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Europeu de Investimentos e outros, como uma fórmula para resolver ao mesmo tempo dois problemas:

- A estagnação relativa produzida nos últimos anos no desenvolvimento de projetos de PPP.
- O desequilíbrio existente entre o excesso mundial de poupança e a brecha não coberta de necessidades de grandes infraestruturas.

A participação dessas instituições terminaria com o caráter fundamentalmente bilateral das PPPs e permitiria melhorar o monitoramento dos projetos e, ao mesmo tempo, ofereceria maiores garantias aos investidores, o que por sua vez facilitaria a participação de investidores de longo prazo como fundos de pensão, companhias de seguros ou fundos soberanos. A garantia que ofereceriam esses bancos multilaterais permitiria reduzir o risco e, portanto, o custo de capital para atrair as instituições de economia privada e, graças à sua experiência e ao seu capital humano, facilitariam melhorar a seleção de projetos e o monitoramento dos contratos. Do mesmo modo, seu envolvimento facilitaria vincular melhor os projetos de PPP isolados a **redes eficientes** em casos como o transporte, a energia ou a água, especialmente quando esses sistemas de **redes tenham um caráter multinacional ou regional**.

O trabalho mencionado sugere que o envolvimento dos bancos multinacionais de desenvolvimento poderia ir associado a promover que uma das fontes de recuperação do investimento, tanto para o setor público quanto para os operadores privados participantes numa PPP, seja a revalorização de terrenos produzida graças à construção e início de operação de um projeto determinado. Esta

fórmula já foi utilizada em algum projeto contemporâneo bem-sucedido, como o do metrô ligeiro de Hong-Kong. O envolvimento de bancos multilaterais de desenvolvimento permitiria desenvolver esse tipo de mecanismos a uma escala muito maior. Contudo, devem ser considerados os riscos do uso da revalorização de terrenos, visto que eles podem trazer um risco especulativo e por isso colocar em posição difícil a estrutura financeira do projeto (veja o Box 26).

No ano 2016, o CAF coordenou um estudo sobre as experiências de **captura de valor** com uma abordagem de aplicação dirigida ao desenvolvimento de infraestrutura de **transporte público**. Tal processo foi realizado para várias cidades da América Latina (Bogotá, Curitiba, São Paulo, Panamá, Quito e Lima), e foi contrastado com as experiências consideradas de êxito ou com potencial de sê-lo fora da região (Hong Kong, Bangkok e Ho Chi Minh). As ações foram encaminhadas a realizar:

- i. o desenho e elaboração do diagnóstico legal sobre possibilidades e restrições de aplicação de instrumentos de captura de valor;
- ii. o acompanhamento na definição do quadro proposto para propiciar e facilitar em nível local propostas de integração de projetos de infraestrutura de transporte com regulação de usos do solo e estratégias de captura de valor.

Atualmente, o CAF está apoiando, através da análise de captura de valor, duas estações do projeto da primeira linha do metrô de Bogotá e vai apoiar o projeto de metrô de Panamá em 2018.

Box 26

Operación urbanística Porto Maravilha

Em 2009, a Prefeitura do Rio de Janeiro, visando revitalizar a região portuária, aprovou uma operação urbana para construir a nova zona do Porto Maravilha com uma superfície de 5.000.000 m². Visando financiar essa importante reforma urbana, a Prefeitura através da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), convocou uma licitação para atribuir os direitos de construção residencial e comercial nesses terrenos. Isso permitia obter recursos suficientes para pagar à empresa responsável pela construção e a manutenção dessa zona do Porto Maravilha sem fazer uso de fundos públicos. Os primeiros leilões de direitos permitiram construir áreas residenciais, hotéis e centros comerciais. Esse sistema, entretanto, viu-se interrompido pela crise imobiliária que afetou o Brasil e que estagnou o resto das operações imobiliárias. Em julho de 2017 se publicava que a Prefeitura assumia a manutenção do Porto Maravilha, porque a empresa concessionária, de Porto Novo, deixava de se encarregar desses serviços por falta de pagamento dos mesmos. Estima-se que, atualmente, 90% dos títulos estão parados devido à crise financeira e que está afetando o setor imobiliário. (Para informações mais detalhadas, veja o caso de estudo CAF VLT Carioca, no Box 11).

6

CONTEXTOS DE ÊXITO

CONTEXTOS DE ÊXITO

SETE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O ÊXITO DAS PPPs EM CONTEXTOS URBANOS

Os contextos urbanos serão básicos, sem dúvida alguma, no desenvolvimento da sociedade em seu conjunto. A população mundial se está concentrando cada vez mais nas cidades, com os benefícios que essa concentração gera para as empresas (maiores oportunidades de negócio e de potencial volume de consumidores) e para as pessoas (incremento de ofertas de trabalho e de formação) que podem melhorar o bem-estar pessoal e, por último, para as administrações, visto que essa realidade pode representar um incremento dos fundos públicos (provenientes dos impostos derivados da atividade empresarial e de trabalho) que permitam aumentar as políticas públicas e o bem-estar geral, tal como também indica Edward Glaeser^{xxvii}.

Entretanto, além desse aspecto positivo, as aglomerações urbanas também contam com outros traços negativos. Assim, por exemplo, são o espaço onde os desafios globais têm um impacto mais direto. Diferentes Agências de meio ambiente assinalam que é nas cidades onde se está gerando a maior emissão de NOx (óxido de nitrogênio) e onde também se está produzindo o maior consumo energético, e, portanto, acelerando as mudanças climáticas. Do mesmo modo, estão aumentando a desigualdade social e a dificuldade para ter acesso a uma moradia digna ou a uma educação de qualidade. Além disso, identifica-se uma maior demanda por parte do cidadão de serviços públicos de qualidade (gestão de resíduos sólidos, áreas esportivas e de lazer, cultura, etc.).

O desenvolvimento de cidades inteligentes pode ser um mecanismo para potencializar tais oportunidades e mitigar os desafios globais. Porém, torna-se necessário contar com a colaboração público-privada para alcançar as *smart cities* ou as *smarts regions*. Isso significa envolver os diferentes agentes para que ajudem no desenvolvimento dos projetos que permitam melhorar a qualidade de vida da sociedade em geral e de coletivos específicos em particular. Nesse sentido, as PPPs podem ser um instrumento-chave para conseguir tais objetivos, visto que permitem desenvolver parcerias estáveis e de longo prazo com diferentes atores que dispõem de recursos complementares.

Tal como se viu ao longo desse guia, as PPPs são contratos complexos e de longo prazo, que contam com informação incompleta, com instrumentos financeiros sofisticados e com uma necessidade clara de identificar e definir em forma adequada a atribuição de riscos; por isso, existe o risco de que esses contratos não atinjam os objetivos pelos quais se promoveram, ou é possível que os atinjam, mas não nas condições econômicas e/ou temporárias previstas inicialmente. É por isso que nessa seção são relatadas algumas das condições que se consideram necessárias para levar a cabo «boas» PPP em contextos urbanos. Em todo o caso, convém destacar que, embora sejam necessárias, tais condições não têm que entender-se como suficientes, ou seja, também deveria ser considerado o conjunto de recomendações coletadas ao longo do guia.

CONDIÇÃO 1. GERAÇÃO DE VALOR

Do mesmo modo que com qualquer política pública, antes da implementação de uma PPP, deve levar-se a cabo uma análise detalhada, por parte dos responsáveis políticos, do impacto futuro do projeto. Para isso, as autoridades locais devem apresentar uma **análise de custo-benefício**

ou um *value for money* com o fim de avaliar se vale a pena materializar o projeto. A questão da criação de valor deve ser uma questão importante para as empresas que se dedicam às PPP. Elas não devem esquecer quem é realmente seu cliente: não é o setor público per se, mas os usuários desse serviço público, quer dizer que é a sociedade em geral. A criação de valor é conseguida através da «satisfação do cliente», nesse caso, o bem-estar do cidadão. O elemento-chave a avaliar nesses casos é que forma particular de colaboração pode ser a mais eficiente para conseguir gerar tal satisfação e selecionar aquela que gere o maior valor possível. Só criando valor será possível, tanto para o setor público quanto para o privado e os cidadãos, capturá-lo e compartilhá-lo.

Por outra parte, para obter o máximo valor do projeto, é essencial **selecionar o melhor parceiro possível para o desenvolvimento da PPP**, visto que fornecerá recursos valiosos que, em definitiva, criarão valor para o projeto. Isto deve ser feito através de um processo de licitação aberto e transparente que inclua **incentivos para que os licitadores participem no desenho do projeto**.

CONDIÇÃO 2. DEFINIR UM ESPAÇO ESTÁVEL DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA

A **transparência, a abertura e o compromisso entre as partes** interessadas são condições necessárias para que uma colaboração público-privada tenha êxito. Mais ainda em contextos urbanos ou de alta aglomeração de população, onde os stakeholders (veja o Box 27) do projeto são muitos e cujos interesses, nem sempre alinhados entre si, devem ser considerados ao longo da PPP.

Não se deve esquecer que os contratos de PPP são **contratos incompletos**, porque **nem todos os eventos futuros possíveis podem ser incorporados dentro de um contrato** e, portanto, é importante que as autoridades públicas desenvolvam **mecanismos para facilitar o crescimento da confiança mútua** existente em benefício de cada um dos agentes, assim que for iniciado o contrato ou de forma prévia à adjudicação, no processo de licitação, com todos os ofertantes.

Box 27

Stakeholders de um projeto

Os stakeholders ou grupos de interesse podem ser múltiplos. Obviamente, dentro deles se encontrarão a autoridade contratante e a companhia concessionária, mas também se deve prever a presença de outras empresas, subcontratadas pela concessionária, os cidadãos e grupos de comerciantes beneficiados ou afetados pelas obras, entre outros. Também podemos encontrar grupos políticos da oposição ao Governo que licita as obras, grupos de proteção do meio-ambiente ou grupos da sociedade civil.

A criação desses mecanismos para facilitar o crescimento da confiança mútua implica criar espaços estáveis de diálogo entre os participantes das PPPs e que, neles, sejam esclarecidas as dúvidas do contrato, as responsabilidades frente a imprevistos, o seguimento do contrato, etc.

Para dar mais robustez a esta governança, os Governos devem fomentar a criação de **instituições independentes que supervisionem todo o processo de colaboração**. Dessa forma, uma instituição independente pode garantir que o projeto tenha como objetivo o fornecimento de benefícios para os cidadãos e não apenas para as empresas privadas, os Governos ou os funcionários públicos.

As unidades de PPP relativamente independentes do Governo (em função do contexto institucional) e um contexto legal sólido são consideradas duas das condições mais importantes para uma PPP bem-sucedida. Essas unidades podem agir como árbitros durante as negociações e disputas, e evitar as práticas corruptas.

CONDIÇÃO 3. GARANTIR A INOVAÇÃO E A FLEXIBILIDADE CONTRATUAL

A inovação resulta fundamental para fomentar um suprimento mais eficiente de serviços públicos, bem como para criar valor. Por isso, visando obter os máximos benefícios da inovação, é necessário dotar os **contratos da flexibilidade necessária para que o concessionário possa inovar**. Por esse motivo, os **contratos devem focar-se nos resultados** mais do que na definição detalhada de inputs e serviços, em lugar de ativos, para que a empresa possa inovar, bem como vinculá-los a serviços, em lugar de ativos. Focar a atividade em resultados e serviços fomenta que as empresas inovem.

Ora bem, para que esse fomento da inovação funcione corretamente, é preciso ter sistemas de controle apropriados que garantam que os serviços sejam fornecidos de forma correta e minimizem o risco de abuso contratual. Além disso, é necessário contar com um setor público treinado, informado e vigilante.

CONDIÇÃO 4. LEVAR EM CONTA AS EXTERNALIDADES E OS EFEITOS DAS AGLOMERAÇÕES

As cidades são, afinal de contas, aglomerações de pessoas, empresas e instituições. Essa realidade é benéfica, porque fomenta de maneira mais fácil externalidades positivas, e as PPPs podem maximizar tais benefícios entre os cidadãos e outros *stakeholders*. Mas as PPPs também podem gerar externalidades negativas, especialmente durante as obras e a exploração, e que afetam coletivos concretos. Para tal, as **autoridades devem analisar todas as possíveis externalidades negativas** que uma APP possa gerar, as consequências não previstas dos projetos na economia local, o meio-ambiente e a cidadania, e encontrar a forma de mitigá-las.

O uso dos tradicionais métodos de análise custo-benefício e outras técnicas padrão de avaliação deve analisar o impacto dos projetos em termos de benefícios para o mercado, bem como o valor que podem gerar em nível social e ambiental.

CONDIÇÃO 5. FOMENTAR A PARTICIPAÇÃO

Envolver todos os interessados no projeto é essencial para o desenvolvimento de colaborações público-privadas bem-sucedidas. As autoridades locais podem beneficiar-se da experiência do setor privado, bem como do conhecimento das necessidades dos cidadãos comunicadas por eles e as comunidades. De fato, em contextos sociais onde existe um amplo debate sobre se as PPPs devem ser ou não as ferramentas adequadas para prestar serviços públicos, ou se, pelo contrário, eles devem ser prestados na íntegra pelo setor público, **a criação de mecanismos de participação se configura como uma ferramenta para lutar contra a rejeição das PPPs.**

Tal participação deve dar-se em todas as etapas de uma PPP, no desenho (permitindo que os cidadãos opinem), na contratação (explicando o processo aos mesmos), na construção (acertando com eles os calendários e as consequências das obras em sua vida diária) e na exploração (coletando sua valorização como usuários ou como *stakeholders* do projeto).

CONDIÇÃO 6. REVISAR OS SISTEMAS DE PAGAMENTO E AVALIAR OS POTENCIAIS NOVOS MODELOS DE NEGÓCIO

Dentro do contexto urbano, as autoridades locais devem avaliar a possibilidade de utilizar novos sistemas de pagamento que vão além dos subsídios e os honorários vinculados ao desenvolvimento dos projetos.

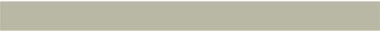
Sistemas como a **receita publicitária** ou a **captura da mais-valia do solo** onde vai ser construída a infraestrutura podem ser convenientes em cidades com uma alta densidade de população. Nesse sentido, por exemplo, os serviços de bicicletas compartilhadas implementados em muitas capitais europeias foram financiados, parcial ou completamente, mediante contratos publicitários no mobiliário urbano.

Outro sistema pode consistir em aplicar uma combinação do **pagamento por uso** e o **pagamento por disponibilidade** como solução para a distribuição de riscos, onde é transferido ao concessionário parte do risco de exploração mediante um pagamento por uso, mas o resto desse risco é assumido pela Administração, se o concessionário cumprir com uma determinada qualidade do serviço (pagamento por disponibilidade).

O que é importante é escutar tanto o setor privado no que diz respeito à sua experiência em encontrar novas fontes de renda como conhecer que sistemas de pagamento foram aplicadas em outros âmbitos locais. Nesse sentido, as lições aprendidas na geração de novos negócios podem enriquecer muito os projetos.

CONDIÇÃO 7. USAR E APROVEITAR O *BIG DATA*

A constante interação e o uso dos serviços públicos e privados por parte dos indivíduos nas áreas urbanas cria uma quantidade massiva de informação que pode ser de utilidade tanto para o setor público quanto para o privado. Muitas cidades atualmente usam sensores, câmeras de vídeo, dispositivos com GPS e outros sistemas de coleta de dados.



Mas agora, graças aos recentes avanços em computação e análise de dados, existem companhias capazes de analisar esses dados e, mediante algoritmos, identificar padrões e tendências de comportamento: é o que se conhece como a revolução de *big data*, que pode dar ideias tanto aos atores públicos quanto privados sobre o comportamento dos cidadãos, bem como de que maneira proporcionar serviços de uma forma mais lucrativa e eficaz.

Os Governos locais devem tentar, sempre que seja possível, fomentar o acesso dos agentes privados aos dados públicos, visando permitir-lhes criar novos usos que conduzam a melhorar os serviços, otimizar recursos e superar os desafios socioeconômicos que enfrentam os contextos urbanos e seus cidadãos. Somente mediante a implementação dessas técnicas pode uma cidade, na atualidade, completar realmente o processo de transformar-se em inteligente.

O CONTEXTO NECESSÁRIO

Para levar a cabo uma PPP com êxito, ela deveria cumprir as condições colocadas no ponto anterior. Entretanto, também é necessário que, além dessas condições internas próprias, o contexto político, jurídico, econômico e social no qual se desenvolvam conte com mínimas garantias de cumprir também determinadas condições. Assim, entendemos que o **contexto necessário** para que uma PPP se desenvolva com êxito deveria cumprir as condições descritas a seguir.

CONDIÇÃO DE CONTEXTO 1. MARCO REGULATÓRIO ROBUSTO

É necessário um marco regulatório robusto que garanta a segurança jurídica dos contratos de PPP ao longo da vida do projeto. Esse marco tem que estar alinhado com a legislação internacional e colher os diferentes aspectos que são essenciais para dispor de um contrato em condições de uma PPP, isto é, que esclareça como é contratado o operador privado, como se obtêm os terrenos, quais são os procedimentos administrativos necessários para executar um investimento ou como será levada a cabo a resolução de conflitos, entre outros. Do mesmo modo, tem que estabelecer de forma clara as sanções vinculadas à corrupção, o tráfico de influências e o abuso de poder.

CONDIÇÃO DE CONTEXTO 2. CONTEXTO POLÍTICO ESTÁVEL

O contexto político no qual se desenvolvam as PPPs deve ser estável, dentro de um Estado democrático e vinculado a um ciclo eleitoral claro. As mudanças de Governo devem ser respeitadas das PPPs contratadas e seus contratos terão de manter a vigência legal com independência dos interesses políticos. Para além dos partidos políticos, a sociedade em geral, e as comunidades locais em particular, devem estar informadas e deverão participar do processo de desenvolvimento de uma infraestrutura, em função do grau de afetação da mesma com seu contexto.

CONDIÇÃO DE CONTEXTO 3. TREINAMENTO DOS TRABALHADORES PÚBLICOS

Os trabalhadores públicos responsáveis de contratar, supervisionar, monitorar, negociar e receber as PPPs têm que contar com os conhecimentos suficientes para poder desenvolver sua atividade, mediante uma formação adequada. Caso ela não seja suficiente, tais trabalhadores públicos deveriam contar com o apoio de especialista que possam assessorá-los no cumprimento de suas tarefas.

CONDIÇÃO DE CONTEXTO 4. ECONOMIA DE MERCADO, ABERTA E COMPETITIVA

O contexto econômico deve ser o correspondente a uma economia de mercado, aberta e competitiva e, portanto, atraente para os investimentos estrangeiros. Dita economia deve ter acesso aos mercados financeiros internacionais e o Estado deve contar com acordos comerciais fortes, estáveis e reconhecidos pela comunidade internacional.

REFLEXÃO FINAL

As PPPs não são um instrumento novo. Durante gerações, o setor público e o setor privado trabalharam juntos com o fim de materializar projetos vitais para o desenvolvimento das infraestruturas e os serviços públicos tais como rodovias, redes de transmissão, ferrovias, prisões, escolas, hospitais e sistemas de tratamento de água, entre outros.

Na atualidade, a dimensão e o alcance dos desafios aos que se enfrenta a humanidade, especialmente nos contextos urbanos, reclamam uns esforços conjuntos do setor público e os operadores privados.

Para o setor privado, essa pode ser uma oportunidade, mas estará condicionada por sua capacidade de adaptação às mudanças do contexto e de encontrar equilíbrios entre os interesses de seus acionistas e as necessidades das comunidades urbanas. Nesse sentido, o setor público desempenhará um papel capital para dinamizar o setor privado, através da promoção de projetos de PPP, mantendo uma supervisão dos projetos, e garantindo que esses sejam em benefício da cidadania e que ofereçam um valor agregado para a comunidade em seu conjunto, tanto no curto quanto no longo prazo.

A1

ANEXO 1. GLOSSÁRIO DE TERMOS

GLOSSÁRIO DE TERMOS

A seguir, é apresentada uma relação de termos vinculados às PPP, na qual tentou-se incorporar a máxima quantidade de conceitos possível, sem pretender que se trate de uma lista definitiva.

A

Alocação de risco

Imputação da responsabilidade de gestão de uma tarefa a uma das partes do contrato para cada um dos riscos existentes; ou, alternativamente, acordo da gestão de um risco particular de maneira compartilhada, através de mecanismos determinados.

Análise custo-benefício

Metodologia utilizada para estimar os benefícios e custos associados à construção de uma infraestrutura, além dos monetários. Os primeiros são definidos como incrementos no bem-estar das pessoas e os segundos, como reduções no bem-estar das pessoas. Para realizar um projeto conforme esta metodologia, ele deve ter benefícios sociais maiores aos seus custos sociais, onde a sociedade é a soma de indivíduos.

Ativo

Qualquer elemento com valor econômico, bem seja físico (por exemplo, uma extensão de terra) ou um direito de propriedade, expresso em custo econômico ou em algum outro sistema de valor, que um indivíduo ou entidade possui.

Autoridade contratante

Instituição, organização ou agência pública que toma a iniciativa no início do funcionamento de um projeto ou infraestrutura, de modo a tornar-se seu responsável político imediato. Pode ser o Governo estatal, regional, local ou qualquer outra agência governamental ou pública.

B

Baixa temerária

Oferta econômica de uma empresa que se apresentou à licitação de uma obra, cujo valor é excessivamente baixo como para poder enfrentar os custos associados à sua posterior execução.

Big data

Conjunto de dados extremamente grandes que podem ser analisados mediante o uso de computadores para revelar padrões, tendências e associações, especialmente relacionados com o comportamento humano e as interações.

BOOT

Acronímico em inglês de *build, own, operate and transfer* (construção, propriedade, operação e transferência). Tipologia de contrato de PPP, na qual o setor privado se encarrega da construção da infraestrutura definida nele, assume a sua propriedade até o término do mesmo, a gere durante a vigência do contrato (incluindo a manutenção) e, finalmente, a transfere para o setor público.

BOT

Acrônimo em inglês de *build, operate, transfer* (construção, operação e transferência). Tipologia de contrato de PPP na qual o setor privado se encarrega de construir e gerir (e manter) a infraestrutura definida no contrato durante a sua vigência, bem como de transferi-la para o setor público após o seu término.

Brownfield

Termo anglo-saxão que se refere a infraestruturas em funcionamento que são objeto de reforma e/ou melhoria com o objetivo de fazer um uso mais produtivo e eficiente delas.

Bundling

Integração de diferentes tarefas em um único contrato, permitindo a internalização de externalidades entre diferentes tarefas complementares. Isso facilita ao operador privado a construção e operação do projeto sob um só contrato, de modo a que a operação possa ser mais eficiente. Se for o caso, poderia envolver a redução de taxas ou fundos públicos destinados a cobrir o custo do projeto por parte do setor público. No caso particular da construção de uma infraestrutura, a integração de tarefas poderia levar ao concessionário a construir com materiais de maior qualidade que lhe permitam economizar ao longo de todo o ciclo de vida do contrato.

C

Concessionário

Empresa vencedora da licitação e responsável por realizar as tarefas pactuadas no contrato. Pode ser uma única companhia ou uma agrupação de empresas (consórcio) que se unem para gerir o contrato de forma conjunta com diferente ou igual participação acionária (veja «sociedade veículo»).

Consórcio

Grupo de empresas privadas que se unem em uma só, com iguais ou diferentes participações, para gerir o contrato de PPP em forma conjunta (veja «sociedade veículo»).

Contrato

Acordo entre o setor público e o privado para o fornecimento do serviço definido nele.

Contrato incompleto

Acordo que, como o seu próprio nome indica, não está completo, devido à incerteza do ambiente em que seja assinado. Essa incerteza decorre do fato de que é impossível descrever em um contrato todos os eventos que possam surgir ao longo da vigência do mesmo. É por esse motivo que é considerado importante dotar as PPPs de contratos flexíveis e de bons mecanismos de governança para solver situações inesperadas que possam surgir.

Convite à expressão de interesse

Convocação lançada ao mercado à procura de expressões de interesse por participar de um projeto.

Custos de transação

Custos de fazer o desenho e a supervisão do contrato em um contexto de informações incompletas e possíveis comportamentos oportunistas por parte da empresa privada.

Custos irrecuperáveis

Custos nos quais uma empresa incorreu e que não são recuperáveis. No caso das PPPs, podem acarretar o aparecimento de situações de risco moral, caso um agente tenha construído uma infraestrutura física não móvel. Diante dessa situação, o ator público pode ter a oportunidade de beneficiar-se, rompendo as condições do contrato inicial.

D

DBFM

Acrônimo de *design, build, finance & maintenance* (desenho, construção, financiamento e manutenção). Tipologia de contrato de PPP, na qual o setor privado se encarrega do desenho, a construção, o financiamento e a manutenção do ativo durante a sua duração.

DBFO

Acrônimo de *design, build, finance & operate* (desenho, construção, financiamento e operação). Tipologia de contrato de PPP na qual o setor privado se encarrega do desenho, a construção, o financiamento e a operação (incluindo a manutenção) do ativo durante a duração do mesmo.

DBFOT

Acrônimo de *design, build, finance, operate & transfer* (desenho, construção, financiamento, operação e transferência). Tipologia de contrato de PPP na qual o setor privado se encarrega do desenho, a construção, o financiamento e a operação (incluindo a manutenção) do ativo durante a sua duração, após cujo término transfere a propriedade da infraestrutura à Administração.

DBOM

Acrônimo de *design, build, operation & maintenance* (desenho, construção, operação e manutenção). Tipologia de contrato de PPP, na qual o setor privado se encarrega do desenho, a construção, a operação e a manutenção do ativo durante a sua duração.

DCM

Acrônimo de *design, construction & maintenance* (desenho, construção e manutenção). Tipologia de contrato de PPP, na qual o setor privado se encarrega do desenho, a construção e a manutenção do ativo durante a sua duração.

Desenho e construção

Formato de fornecimento ou entrega de projetos mediante o qual se confia a uma única entidade (um contratista com subconsultores, ou uma equipe de contratistas e engenheiros, frequentemente com subconsultores) tanto o desenho quanto a construção de um projeto. O termo abrange DBM, DBF e outros contratos que incluem serviços acrescentados ao desenho e à construção.

Diálogo competitivo ou técnico

Processo formal de diálogo entre Administração ou autoridade pública e empresas licitadoras, a fim de ajudar na definição e o desenho definitivo do contrato. Esse diálogo se produz durante o período posterior ao anúncio da «*preliminary information note*» ou nota de informações preliminares, e é anterior ao anúncio do contrato.

E

Economia colaborativa

Acordo entre participantes para contribuir com um recurso próprio (por exemplo, trabalho, bens ou expressão criativa) para um fundo comum, do qual possam extrair outros, com ou sem uma transação comercial.

Economias de aglomeração

Benefícios que são obtidos quando as empresas e as pessoas se localizam mutuamente nas proximidades, bem seja nas cidades ou nos distritos industriais. Deles pode decorrer a redução de custos de transporte entre companhias ou a divulgação de ideias e conhecimento entre as pessoas.

Elefante branco

Infraestrutura, cuja construção e manutenção são muito custosas em relação ao uso que lhe é dado.

Encerramento comercial

Fato que se produz com a finalização do processo de atribuição do contrato a uma empresa e que leva à assinatura do contrato. Ao encerramento comercial segue o encerramento financeiro.

Encerramento financeiro (*financial closing*)

Fato que se produz quando a empresa adjudicatária obtém as garantias financeiras necessárias por parte dos bancos ou outras instituições para levar a cabo o financiamento do projeto.

Enfoque do ciclo de vida ou *life cycle approach*

Orientação no ciclo de vida total do projeto ao desenhá-lo, o qual permite que o setor privado consiga eficiências nas áreas de planeamento e organização, otimização dos custos ao longo de todo o ciclo de vida, gestão do risco e inovação.

EPC

Acronímico de *engineering, procurement and construction* (engenharia, aquisição e construção).

Especificações de saída ou *Output Specification*

Descrição detalhada das funções ou resultados que o novo acordo deve ser capaz de realizar. Normalmente, divide-se entre funções de construção e de serviço. O *output specification* se focaliza unicamente nos resultados (*outputs*) requeridos dos serviços, e não na forma em que a *private sector participation* (PSP) os consegue. Isso abre a porta à inovação por parte do concessionário em como conseguir os objetivos definidos.

Estudos informativos

Relatórios técnicos prévios aos projetos (também técnicos) para realizar uma obra que refletem os custos e as medições aproximadas das possíveis obras a serem realizadas.

Expressão de interesse

Mostra de interesse (*expression of interest* ou EOI, por sua sigla em inglês) de um ator privado pela apresentação de um projeto de uma Administração Pública. Costuma ser formulada por escrito, e nela, o privado, além de mostrar o seu desejo de participar do processo de seleção do operador, às vezes apresenta documentação oficial que confirma a sua disponibilidade legal para participar desse processo.

Externalidades

Efeitos indiretos (positivos ou negativos) que um agente suporta em decorrência das decisões de um outro agente (causante), sem que este último veja repercutido no preço o custo que as suas decisões acarretam para os terceiros. Entre as externalidades positivas podem ser mencionadas as despesas em pesquisa e desenvolvimento por parte de uma empresa, que permite que outros agentes se beneficiem também dessas informações, pois se acrescentam ao conhecimento geral; entre as negativas, o exemplo tradicional é a poluição, pois o agente que polui toma as decisões unicamente em função do seu custo direto, sem considerar as despesas meio-ambientais que isso gera.

F

Fase de expressão de interesse

Etapa na qual são selecionadas, entre as partes privadas interessadas, aquelas que participarão da fase de solicitação da proposta. As empresas selecionadas são aquelas que estão capacitadas para levar a cabo o projeto.

Fideicomisso

Contrato pelo qual um agente público ou privado (fideicomitente) transfere quantias a uma entidade, geralmente uma instituição financeira (fiduciária), para que ela administre os recursos e garanta os pagamentos ao beneficiário que, neste caso, deve garantir o pagamento ao concessionário.

Fornecimento tradicional

Entrega da infraestrutura e os serviços associados ao setor público mediante os processos tradicionais de aquisição.

G

Greenfield

Termo anglo-saxão referido a projetos que são realizados desde o início, sem que exista uma infraestrutura prévia.

Governança

Arte ou maneira de governar que se propõe como objetivo conseguir um desenvolvimento econômico, social e institucional duradouro, promovendo um equilíbrio saudável entre o Estado, a sociedade civil e o mercado da economia. No caso das PPPs, corresponde ao sistema de governo de um contrato, que se traduz em uma instituição ou mecanismo que deve permitir às partes, ao longo de sua duração, solver todas aquelas disputas que possam aparecer e/ou situações que não sejam recolhidas no contrato.

I

Impostos pigouvianos

Tipo de taxa que visa corrigir as externalidades negativas. O efeito dessas taxas é conseguir que o custo marginal privado (quanto custa ao produtor produzir) acrescido do imposto seja igual ao custo marginal social (quanto custa à sociedade, incluindo ao produtor, produzir). Esta taxa não gera uma perda na eficiência dos mercados, já que internaliza os custos da externalidade aos produtores ou consumidores, em vez de modificá-los.

Iniciativa de financiamento privado (IFP)

A *private finance initiative* (FPI, por sua sigla em inglês) constitui um sistema de financiamento de grande parte dos ativos governamentais, que foi estabelecida em 1995, no Reino Unido, e amplamente adotada a partir de 1997. Trata-se de uma importante forma de financiamento de muitos ativos, já que transfere um risco significativo para o setor privado. Requer que um consórcio privado arrecade fundos privados para financiar o projeto, o qual importa o investimento em ativos, bem como a prestação de serviços ao setor público no longo prazo.

Instituições financeiras internacionais (IFI)

Organizações que fornecem financiamento aos Governos, geralmente –embora não exclusivamente– de países em desenvolvimento. Entre as IFI são incluídos o Banco Mundial (WB, por sua sigla em inglês), a Public–Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD) e o próprio CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina.

J

Justo preço

Indenização que o sujeito recebe pela perda dos bens ou direitos desapropriados.

L

Leilão

Oferta de uma empresa que se apresenta em uma licitação, onde só é levado em conta o preço apresentado.

Licitador

Candidato, consórcio, contratista, empresa do setor privado ou ofertante que participa de um leilão público pela adjudicação do projeto.

M

Menos valor presente das receitas ou *least present value of revenue* (LPVR)

Critério de licitação de projetos. Este sistema condiciona a duração da concessão em relação às receitas decorrentes da operação que o concessionário obtém. Se o uso (e, portanto, as receitas) for maior ao esperado, a duração do contrato se reduzirá, e se for menor, ela se estenderá a fim de que o concessionário obtenha as receitas pactuadas. Este sistema de licitação somente será aplicável, segundo os seus criadores, nos casos em que a qualidade do serviço for verificável.

Modo de entrega (*delivery mode*)

Tipo de contrato que a autoridade contratante licita e no qual indica quais tarefas serão realizadas pelo concessionário, bem como aquilo que pode incluir: desenho, financiamento, construção, operação e/ou manutenção.

O

Oferta econômica

Proposta de custo de uma empresa que se apresenta a uma licitação, na qual são levados em conta tanto o preço quanto os critérios técnicos, que podem ser o desenho, o prazo de financiamento da obra, a fiabilidade e a qualidade do serviço, a assunção do risco do licitador e qualquer outra característica importante para a autoridade pública.

P

Pagamento por disponibilidade

Sistema de pagamento em que a autoridade contratante paga ao concessionário pela construção e/ou operação da infraestrutura; ou seja, por tê-la disponível, independente do uso que seja feito dela. Casos em que este sistema de financiamento foi utilizado são hospitais ou presídios, onde o operador não tem a capacidade de incrementar ou reduzir a demanda.

People-first PPPs

Conceito utilizado pela UNECE para definir as PPPs que têm um impacto positivo para a sociedade em geral, bem como para um coletivo em particular.

Project finance

Técnica financeira que permite endividar-se, utilizando como colaterais os fluxos de caixa gerados pelo projeto legal e economicamente autônomo. O financiamento passa por uma sociedade veículo (empresa independente) e, inicialmente, é feito (construção) com capital fornecido pelo sponsor, ao qual se acrescentam dívida subordinada e empréstimos bancários. Posteriormente, e à medida que o risco do projeto se reduz, os empréstimos bancários são substituídos por bônus de longo prazo, após o qual o patrocinador pode vender o capital a um operador de infraestruturas.

PSC

Siglas em inglês de *public sector comparator* ou comparador do setor público de um projeto. É definido como o custo hipotético, ajustado ao risco, de um projeto do setor público ao longo de toda a sua duração, se for realizado pelo Governo.

R

Receitas do projeto

Todas as taxas, aluguéis, honorários, cargos e outras faturações com origem na autoridade pública ou sponsor e como resultado de um projeto. Podem ser fixas ou variáveis.

Renegociação

Modificação do contrato que se produz, geralmente, como proposta de uma das partes e com a aprovação de ambas. Estas demandas podem decorrer do aparecimento de elementos inesperados durante a vigência do contrato, ou porque a realidade não se ajusta às expectativas criadas, o qual põe em risco a viabilidade econômica do projeto.

S

Sistema de pagamento

Métodos através dos quais são pagos os serviços públicos que, sem ser gratuitos, podem ser gratuitos ou de pagamento total ou parcial para o usuário, através de uma taxa.

Sociedade de propósito específico

Em inglês, *special purpose vehicle* (SPV). Termo genérico com o qual costuma ser designada a sociedade constituída ad hoc pelos investidores privados para realizarem o contrato com a Administração. A sociedade veículo é uma entidade criada para atuar legalmente como o consórcio do projeto.

Solicitação de propostas, fase de

Etapas em que tem lugar a solicitação de propostas vinculantes aos licitadores pré-selecionados, com os custos completos e detalhados, seguida da avaliação e a seleção do melhor licitador.

T

Taxa de desconto

Tipo de dedução usada para calcular o valor atual dos fluxos de caixa futuros.

Taxas usuário

Preços pagos pelos usuários pelo uso da infraestrutura. Esta taxa pode cobrir os custos total ou parcialmente, caso a Administração cubra uma parte deles.

Tarifa técnica

Verba que recolhe os custos de capital, operação e retorno para o concessionário do projeto. Esses custos são financiados mediante a tarifa que os usuários pagam e uma subvenção da Administração que cobre a diferença entre a tarifa técnica e o montante pago pelo usuário.

U

Unidade de PPP

A unidade de PPP tem por objetivo dotar o projeto de independência em relação às administrações públicas que o impulsionaram. Pode atuar como árbitro durante as negociações e disputas, bem como evitar práticas corruptas. Deve garantir o cumprimento do contrato, supervisionando tanto o funcionamento do serviço quanto a sua qualidade.

V

Valor atual

O *present value* (PV, por sua sigla em inglês) representa o valor dos fluxos de caixa futuros descontados no presente a certo tipo de juros (como o custo de capital ou fundos da entidade). Por exemplo, um dólar disponível em alguma data futura vale menos do que um dólar disponível hoje, já que este último poderia ser investido e obter juros nesse ínterim.

Valor de livro

Montante líquido no qual um ativo ou passivo é registrado em livros contábeis. O valor de livro é igual ao montante nominal bruto de qualquer ativo ou passivo menos qualquer provisão ou montante de valorização. Também é denominado «valor ou montante em livros».

Value for money

Lucro positivo maior para a sociedade (no caso das PPPs) que aquele que teria sido obtido se houvessem sido utilizados outros procedimentos alternativos de fornecimento.

W

Whole-of-life

Termo anglo-saxão que define a integração antecipada do desenho e a construção com a manutenção em andamento, bem como a renovação de elementos durante a vida do ativo e a vigência do contrato de PPP.

A2

**ANEXO 2.
MARCO REGULATÓRIO DAS PPPs
NA AMÉRICA LATINA**

MARCO REGULATÓRIO DAS PPPs NA AMÉRICA LATINA

	LEI DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) / LEI DE CONCESSÕES	PRINCIPAIS AGENTES (AUTORIDADE ADJUDICATÁRIA, UNIDADE DE PPP, ETC.)
Argentina	<p>Lei n.º 27.328/16 para contratos PPP (11). Cobre projetos de infraestrutura, habitação, serviços, investimento produtivo, pesquisa aplicada e inovação tecnológica.</p> <p>Decreto n.º 966/05 permite propostas não solicitadas, e o Decreto n.º 967/05 criou o Regime Nacional de Parceria Público Privada.</p> <p>As PPPs seguem também: Lei n.º 13064/47 (regime de obras públicas), Lei n.º 17520/67 (regime de concessões em obra pública) e o Decreto n.º 1023/01 (regime nacional de compra pública).</p> <p>Outras regulações importantes são: Decreto n.º 676/01 (regime para a promoção da participação privada no desenvolvimento de infraestrutura) e o Decreto n.º 1299/00, mais tarde o Decreto n.º 228/01 (criação e regulação de um fundo fiduciário para promover a participação privada em infraestruturas públicas).</p> <p>Regulações setoriais, como a Lei n.º 24.065 (energia elétrica) e Lei n.º 24.076 (gás natural).</p>	<p>Autoridade Adjudicatária: Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços e suas agências descentralizadas.</p> <p>Não existe unidade de PPP.</p>
Brasil	<p>Lei n.º 11074/04, de aplicação tanto no nível nacional quanto supraestatal. Complementa as leis de concessões (Lei n.º 8987/95 e Lei n.º 9074/95) e a lei de aquisição (Lei n.º 8666/93). Além disso, os Estados e municípios podem aprovar as suas próprias leis de PPP. Os contratos de PPP são proibidos para o fornecimento de mão de obra e de equipamentos de obras, bem como para a instalação desses equipamentos e a execução de obras públicas. O setor do petróleo e do gás são regulados pela Lei n.º 12351/10.</p> <p>O Decreto Federal n.º 8.428/15 permite as propostas não solicitadas. Outras leis importantes são a Lei Geral de Aquisição e Contratos Governamentais (Lei Federal n.º 8666/93), Lei Geral de Autorizações e Concessões de Serviços Públicos (Lei Federal n.º 8987/95), Lei de Subvenções e Extensões de Concessões de Serviços Públicos (Lei Federal n.º 9074/95) e a Lei do Programa Nacional de Privatização (Lei Federal n.º 9491/97).</p>	<p>Autoridade adjudicatária: departamentos do Governo, fundos especiais (special funds), entidades governamentais autônomas, fundações públicas, corporações de titularidade governamental, corporações de capital misto e outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União Europeia, os Estados Unidos, o Distrito Federal e os municípios.</p> <p>Unidade de PPP: Comitê Gestor das PPPs (CGP), estabelecido pelo Decreto presidencial n.º 5385/05, composto por representantes do Ministério das Finanças e da Presidência(1).</p> <p>Outros agentes importantes são o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (avalia, modela e monitora os projetos de PPP), o Ministério das Finanças (valoriza cada proposta para ajustar a máxima atribuição permitida), o Comitê Técnico de PPP (solicita estudos, enquetes e pesquisas), o Fundo de Garantia de PPP (garante o pagamento das obrigações financeiras do setor público sob os projetos de PPP) e o auditor geral do Governo (monitora o processo de licitação e a atribuição do contrato, bem como a implementação do projeto).</p>
Chile	<p>Lei n.º 20410/2010 (Modificação da Lei de Concessões de Obras Públicas - Decreto n.º 900/96).</p> <p>Inclui propostas não solicitadas.</p> <p>Legislação à parte para os seguintes setores: energia, água, saneamento, portos e estradas de ferro.</p>	<p>Unidade de PPP e autoridade adjudicatária: coordenação de concessões de obras públicas do Ministério de obras Públicas.</p> <p>Controle: Inspetor Fiscal e o Ministério das Obras Públicas (MOP). Avaliação: Sistema Nacional de Investimentos Públicos (SNIP).</p>
Colômbia	<p>Lei n.º 1508/2012 (Lei de PPP) e decreto n.º 1467/12 (regulações das PPPs), recopilado na Lei n.º 1082/15.</p> <p>Estas leis nas PPPs são de aplicação tanto estatal como subestatal. Os setores dentro do regime de investimento privado podem optar por não serem regulados com as leis nas PPPs: telecomunicações, energia (public utilities), portos e terminais, terminais aeroportuárias, mineração, petróleo e gás. Por exemplo, existem leis específicas como o Decreto n.º 063/15 em água potável e saneamento.</p> <p>Inclui propostas não solicitadas (Lei de PPP, Título III). Lei de Infraestrutura: Lei n.º 1682/13.</p> <p>Marco geral adjudicatário (Lei n.º 80/93, Lei n.º 1150/07 e Lei n.º 1510/13) para questões não especificamente reguladas nas leis referidas acima.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: qualquer agência governamental.</p> <p>Não há uma Unidade de PPP específica, mas existe o Departamento Nacional de Planejamento (planejamento e supervisão, com o Programa de Apoio à Participação Público-Privada em Infraestruturas), a Agência Nacional de Infraestruturas da Colômbia (ANI) e a Agência Nacional Imobiliária Virgilio Barco Vargas (supervisão e gestão).</p> <p>O Ministério das Finanças e Crédito Público se encarrega da aprovação e a avaliação das condições financeiras.</p> <p>O Conselho Nacional de Política Social e Econômica aprova aqueles contratos de PPP que têm um prazo de execução de mais de 30 anos.</p> <p>O Conselho Superior de Política Fiscal (CONFIS) autoriza contratos públicos, bem como o uso de recursos públicos para os projetos de PPP.</p>

	LEI DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) / LEI DE CONCESSÕES	PRINCIPAIS AGENTES (AUTORIDADE ADJUDICATÁRIA, UNIDADE DE PPP, ETC.)
Costa Rica	<p>Lei de concessões: Lei n.º 7762/98 (Lei de Concessões de Obras Públicas), modificada pela Lei n.º 8643/08.</p> <p>Os seguintes setores estão excluídos: serviços energéticos, telecomunicações, serviços sanitários e os casos específicos do porto de Limón, Caldera e Puntarenas. Inclui propostas não solicitadas.</p> <p>Decreto n.º 39965/16 (não foi aprovado): regulações para contratos de PPP, para permitir que projetos PPP que se desenvolvem pela primeira vez relacionem as novas regulações com as existentes.</p> <p>Leis n.º 7762 e n.º 8643 expõem o âmbito da concessão e a criação de um Conselho de Concessões.</p>	<p>Autoridade adjudicatária e unidade de PPP: Conselho Nacional de Concessões.</p>
Equador (12)	<p>Lei Orgânica de Incentivos para a PPP e o Investimento Estrangeiro (2015) e sua regulação (Decreto Executivo n.º 582/2015 e Decreto Executivo n.º 1040/16 – Regulamento Geral de Aplicação da Lei Orgânica de Incentivos para PPP e o Investimento Estrangeiro). (13)</p> <p>A lei permite propostas não solicitadas (art. 11).</p> <p>Leis adicionais: Lei Orgânica do Sistema Nacional de Contratação Pública (2008), Lei Orgânica das Empresas Públicas (2009) e a Lei de Modernização do Estado, Privatizações e prestação de Serviços Públicos por parte da Iniciativa Privada (1993).</p> <p>Regulação setorial: Lei Orgânica de Serviço Público de Energia Elétrica (2015) e a Lei Especial de Telecomunicações (2015).</p>	<p>Autoridade adjudicatária: qualquer ministério ou agência do Governo central, municípios, Governos provinciais e outras instituições públicas que têm autoridade suficiente para delegar no setor privado o fornecimento de serviços públicos ou a construção de grandes infraestruturas.</p> <p>Unidade de PPP: Comitê interinstitucional de Parcerias Público-Privadas (14).</p> <p>Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento: regulador geral de investimentos.</p>
El Salvador	<p>Decreto n.º 379/13 Lei Especial de Parcerias Público-Privadas. Oferece um âmbito de trabalho para as PPPs, excluindo o setor da água, através de umas normas que descrevem detalhadamente os aspectos técnicos, sociais, meio-ambientais, fiscais, econômicos, legais e reguladores.</p> <p>Inclui propostas não solicitadas.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: poder executivo e suas entidades, instituições descentralizadas e os municípios.</p> <p>Unidade de PPP: Agência de Promoção de Exportações e Investimentos de El Salvador (PROESA).</p>
Guatemala	<p>Lei de Alianças para o desenvolvimento de infraestrutura Econômica (Decreto n.º 16/10) e suas Regulações (Decreto n.º 360/11). Estas leis delinham o marco regulatório para a criação, a construção, o desenvolvimento, os usos, a manutenção, a modernização e a expansão de infraestruturas, autoestradas, portos, aeroportos, projetos em geração, condução elétrica e de estradas de ferro, bem como a comercialização, incluído o fornecimento de equipamentos e serviços complementares associados.</p> <p>Prevê a participação privada em certos setores, incluídos o da água, a educação e a saúde.</p> <p>Não há previsão legal para propostas não solicitadas.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: qualquer entidade ou instituição estatal; centralizada, descentralizada ou autônoma.</p> <p>Unidade de PPP: a Agência Nacional de Alianças de Desenvolvimento de Infraestrutura Econômica (Anadie), responsável pela promoção dos contratos em PPP, bem como do suporte técnico, a licitação, a contratação e a supervisão.</p> <p>Conselho de PPP: Conselho Nacional de Alianças para o Desenvolvimento de Infraestrutura Econômica (Conadie) (8). Programa Nacional de Competitividade da Guatemala (9).</p>
Honduras	<p>Decreto Legislativo n.º 143/10: Lei de Promoção de Aliança Público-Privada, que define critérios, normas e procedimentos para implementar as PPPs.</p> <p>Decreto Executivo n.º 02073/10: Regulação Geral para a promoção das PPPs.</p> <p>Decreto n.º 51/11: Lei para a promoção e proteção de investimentos.</p> <p>Decreto n.º 58/11: Lei Especial para a Simplificação de Procedimentos de Investimentos em Infraestruturas.</p>	<p>Autoridade adjudicatária e unidade de PPP: Comissão para a Promoção da Aliança Público-Privada (COALIANZA) e parcerias (5).</p> <p>Superintendência de PPP: regulação, supervisão e monitoramento dos contratos e projetos de PPP.</p>
Jamaica	<p>Não existe uma lei de PPP, mas uma política de PPP (2012), que é uma adenda à política-quadro, bem como ao manual de procedimentos para a privatização de ativos do governo.</p> <p>Essa política, além disso, foi preparada pelo Development Bank of Jamaica Limited (DBJ), com a assessoria do Ministério das Finanças e Planejamento. Aplica-se a todos os setores, ressalvado o da habitação.</p> <p>Inclui propostas não solicitadas (veja Parágrafo 9).</p>	<p>Autoridade adjudicatária: Qualquer ministério, agência ou companhia governamental.</p> <p>Unidade de PPP: Unidade de PPP do Development Bank of Jamaica (gestão de operações, desenvolvimento do modelo de negócio e fase de transação da PPP) e Unidade de PPP do MOFPS (2) (análise de value for money e impacto fiscal dos projetos em PPP).</p>

LEI DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) / LEI DE CONCESSÕES**PRINCIPAIS AGENTES (AUTORIDADE ADJUDICATÁRIA, UNIDADE DE PPP, ETC.)**

México	<p>A Lei de Parcerias Público Privadas (2012), modificada em 2015; e o Regulamento da Lei de Parcerias Público Privadas (2012), modificado em 2014; é um mecanismo alternativo de contratação à cobrança de serviços por tarifa, e substitui a lei de aquisições públicas e de obras públicas.</p> <p>Permite propostas não solicitadas.</p> <p>Aplica-se no nível federal, regional e municipal, quando o governo federal financia os projetos.</p> <p>Podem existir também marcos regulatórios de nível subestatal.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: qualquer ministério ou agência (todos os orçamentos dos projetos devem ser aprovados pelo Congresso antes de sua adjudicação).</p> <p>Não existe uma Unidade de PPP: cada setor e nível de governo é responsável pelo planejamento, implementação e a supervisão dos projetos.</p> <p>Outros agentes importantes são a Secretaria de Fazenda e Crédito Público junto com a Unidade de Investimentos (marca os guias e políticas que cada projeto deve seguir, bem como a valorização e a aprovação dos mesmos), e o Ministério do Serviço Público (que assegura o cumprimento da lei, monitora a transparência e ajuda na hipótese de que se produzam controvérsias).</p>
Nicarágua	<p>Lei PPP: Lei n.º 935/16 (15). Uma lei adicional, resumindo regulações específicas da lei de PPP ainda está pendente.</p> <p>As leis adicionais são a Lei de Contratações Públicas (2010) e sua Regulação (Decreto n.º 75/10), que expõe que não é de aplicação para as licenças administrativas e concessões e deve ter umas normas específicas. Os contratos de concessões de obras públicas são regulados pelas leis especiais existentes de acordo com o tipo de obra pública.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: poder executivo e todos os seus organismos, outros poderes do estado, entidades autônomas, entidades descentralizadas, governos regionais, empresas estatais não competitivas, o setor público financeiro (só para questões de gerência), universidades públicas, etc. O Ministério dos Transportes e Obras Públicas é a entidade responsável pelas concessões em rodovias.</p> <p>Não existe unidade de PPP (16). Porém, existe a PRONicaragua, a Agência de Promoção de Investimentos (17)</p>
Panamá	<p>Não existe uma lei de PPP. A Lei n.º 349/11 ainda precisa ser ratificada. As concessões são reguladas pela Lei n.º 22/06 (modificada pela Lei n.º 15/12), usada para a contratação pública. Não há previsão para propostas não solicitadas.</p> <p>Existem regulações para setores específicos: Lei n.º 2/97 (incorporação de capital privado na água e no setor sanitário), Lei n.º 6/97 (desmontagem do monopólio estatal da eletricidade) e Lei n.º 5/98 (sistema para a execução de obras públicas).</p>	<p>Autoridade adjudicatária: cada ministério e entidade pública.</p> <p>Não existe unidade de PPP: o Ministério das Obras Públicas é responsável pela elaboração de estudos, a contratação da construção e o monitoramento dos projetos.</p>
Paraguai	<p>Lei n.º 5102/13: Lei de promoção do Investimento em Infraestrutura Pública e Ampliação e Melhoramento dos bens e serviços a cargo do Estado.</p> <p>Lei n.º 1618/00: princípios gerais do sistema que regulam os procedimentos para os projetos e os contratos com os sócios privados.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: Ministério do Planejamento.</p> <p>Unidade de PPP: Unidade de Projetos de PPP, dentro do Ministério do Planejamento, que desenvolve, coordena e executa todos os projetos em PPP.</p>
Peru	<p>Decreto Legislativo n.º 1224/15, regulado pelo Decreto Supremo n.º 410/15: estabelecimento de comitês de investimentos, enfatizando os relatórios de avaliação, com a possibilidade de apresentar propostas não solicitadas e um processo de trâmite rápido (3). Ele incorpora as boas práticas recomendadas em Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships da OCDE.</p> <p>Decreto Legislativo n.º 1012/08 (Lei-quadro em PPP e normas para o Processo Acelerado de Promoção do Investimento Privado) e Decreto n.º 127/14 («Regulação em PPP»).</p> <p>O Decreto Supremo n.º 059-96 (Lei de Concessões) e o Decreto Supremo n.º 060-96 (Regulações de concessões) para a adjudicação de PPP.</p> <p>Lei n.º 27293/00 (Lei Nacional de Investimento Público).</p> <p>Resolução n.º 3656/12: parâmetros para a avaliação do mecanismo das PPPs como método de execução do projeto.</p> <p>Decreto Supremo n.º 054/13: provisões especiais para a execução de procedimentos administrativos - PPP.</p> <p>Diretiva n.º 004/09 (Proinversión): processo e avaliação das iniciativas privadas em projetos de investimento.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: todas as entidades não financeiras do setor público (4).</p> <p>Unidade de PPP: Agência de Promoção do Investimento Privado (Proinversión), responsável pela regulação, a direção das políticas e a capacitação para outras autoridades públicas, pela promoção das PPPs, pelo apoio técnico na implementação de projetos e a sua adjudicação.</p> <p>Agências que regulam PPP: a Osiptel, para telecomunicações; a Osinergmin, para energia; a Sunass, para água e saneamento; e a Ositran para transportes.</p> <p>Sistema Nacional de Promoção do Investimento Privado: o Ministério da Economia e Finanças, a Direção-Geral de Política de Promoção do Investimento Privado (DGPPIP) e a equipe especializada em supervisão de investimentos, a Proinversión, os Governos regionais e locais, os corpos reguladores de setores específicos e outras entidades públicas e agências.</p>

	LEI DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) / LEI DE CONCESSÕES	PRINCIPAIS AGENTES (AUTORIDADE ADJUDICATÁRIA, UNIDADE DE PPP, ETC.)
República Dominicana	<p>Não existe uma lei de PPP.</p> <p>Lei de concessões: Lei n.º 340/06 (Lei sobre Compras e Contratações de Bens, Serviços, Obras e Concessões), modificada pela Lei n.º 446/06 com o objetivo de excluir as concessões do âmbito da Lei n.º 340/06 e de ser reguladas por uma norma diferente que ainda não foi aprovada.</p> <p>Existem regulações específicas para os setores de telecomunicações e portos.</p> <p>A Lei de Concessões permite as propostas não solicitadas (art. 33).</p>	<p>Autoridade adjudicatária: junta diretiva geral de compra pública; unidades operacionais do Governo central, das instituições autônomas descentralizadas financeiramente, das instituições públicas da seguridade social, dos Conselhos dos municípios, o Distrito Nacional e as companhias financeiras e não financeiras (10).</p> <p>Não existe unidade de PPP.</p>
Trinidad e Tobago	<p>Não existe uma lei de PPP, mas uma política de PPP (2012).</p> <p>Lei de contratações públicas: Lei n.º 1/2015.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: qualquer ministério, empresas estatais, organismos de direito público ou outro organismo governamental (18).</p> <p>A Unidade de PPP dentro do Ministério das Finanças é a responsável pelo desenvolvimento das políticas, revisão de projetos e trabalho com as agências de contratação para lançar PPP.</p>
Uruguai	<p>Lei de Parceria Público-Privada n.º 18876/11, e os seus decretos reguladores n.º 17/012, 208/012 e 251/015. Permite as PPPs nas áreas de transporte, presídios, escolas, serviços sanitários, moradia social, tratamento de resíduos e estruturas energéticas; ao passo que o monopólio estatal Obras Sanitárias do Estado se encarrega da água e dos serviços de saneamento (6).</p> <p>Inclui propostas não solicitadas.</p>	<p>Autoridade adjudicatária: depende do tipo de projeto. Por exemplo, o Ministério dos Transportes e Obras Públicas se encarrega dos projetos relacionados com o transporte.</p> <p>Unidade de PPP: Unidade de Projetos de Parceria Público-Privada (7).</p> <p>Outros agentes importantes são o Departamento de Planejamento e Orçamento (avaliação da viabilidade financeira de projetos PPP), a Corporação Nacional para o Desenvolvimento (promoção de PPP, desenvolvimento de guias técnicos, fornecimento de assessoria durante o processo de seleção, estruturação e contratação dos projetos em PPP) e a agência de promoção da exportação e investimento Uruguai XXI.</p>

ESCLARECIMENTOS RELATIVOS AO ANEXO 2

(1) Responsabilidades: aprovação dos projetos e contratos de PPP; autorização para a abertura do processo de licitação; definição dos serviços prioritários que devem ser prestados no âmbito das PPPs; definição dos critérios para analisar a conveniência e oportunidade do contrato; estabelecimento dos procedimentos de adjudicação do contrato; autorização para iniciar a licitação e aprovação dos documentos de licitação; aprovação do plano de PPP e o acompanhamento e a avaliação de sua aplicação; revisão dos relatórios de acompanhamento do contrato; elaboração de documentos de licitação normalizados e exemplos de contratos de PPP; autorização para o uso dos recursos do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas com a finalidade de garantir as obrigações financeiras do Governo.

(2) Ministério do Financiamento e Planejamento.

(3) Tanto para projetos relacionados com a infraestrutura pública / os serviços públicos com que o Estado deve contribuir, projetos de pesquisa aplicada e/ou inovação tecnológica quanto para aquelas PPPs que não contenham componentes de investimento.

(4) De acordo com a Lei de PPP: (i) a Agência de Promoção de Investimentos Privados (Proinversión) para projetos estatais multifacetados de relevância nacional, projetos que envolvem investimentos de mais de 15.000 UIT, projetos privados ou estatais desenvolvidos em ativos nacionais, iniciativas privadas de âmbito nacional autofinanciadas, iniciativas privadas cofinanciadas; (ii) o Comitê Especial de Investimentos de cada ministério para os projetos que não estão a cargo de Reinvestimento, e (iii) os Comitês dos Governos locais e regionais no caso de projetos regionais ou locais.

(5) Promove investimentos em duas grandes áreas: projetos em grande escala para o desenvolvimento nacional através de parcerias nacionais público-privadas (ANPP) e projetos de pequena e média escala, considerados prioritários para o desenvolvimento local e regional para melhorar a qualidade de vida dos hondurenhos através das parcerias público-privadas locais (APPL).

(6) Em hipótese alguma, os contratos podem incluir a prestação de serviços educacionais no caso de projetos nos estabelecimentos educacionais, os serviços de saúde no caso dos centros de saúde, ou os serviços de segurança, assistência sanitária ou reeducação dos presidiários no caso dos presídios ou serviços do Estado e as atividades outorgadas pela lei em monopólio em favor do Estado, que estão excluídas da contratação público-privada.

(7) As suas funções incluem a avaliação dos riscos e o desempenho da análise de custo-benefício e value for money para determinar a idoneidade de um projeto; a verificação do cumprimento dos aspectos orçamentários, a revisão da documentação de licitação, a idoneidade das ofertas recebidas e laudos provisionais em relação ao modelo de projeto previamente definido.

(8) É a autoridade final ao considerar a viabilidade técnica e financeira de um projeto.

(9) Está adscrito ao Vice-ministério do Investimento e Concorrência do Ministério da Economia e financiado com o apoio do Programa de Apoio a Investimentos Estrangeiros e Transformação Produtiva do BID.

(10) As concessões requerem a aprovação de ambas as casas legislativas e um decreto executivo. Os processos de tomada de decisões e as negociações são controlados por diferentes departamentos governamentais sem uma unidade central que assessorou ou supervisione a contratação de PPP, tornando a aprovação de PPP um processo longo sem um marco de trabalho padronizado.

(11) Herbert Smith Freehills (2016), «Argentina Passes a Public-Private Partnership». Disponível em: <https://www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/argentina-passes-a-public-private-partnership-law>

Harris Gomez Group (2017), «Argentina: Public-Private Partnership Regime Overview». Disponível em: <http://www.hgomezgroup.com/2017/03/17/argentina-public-private-partnership-regime-overview>

Veramendi, E. V., «Public-Private Partnership Contracts Bill», Marval O'Farrell Mairal. Disponível em: <http://doingbusinessinarg.com/public-private-partnership-contracts-bill/>

(12) «El reglamento de la Ley APP dispone parámetros para proyectos», El Telégrafo, 25 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/el-reglamento-de-la-ley-para-dispone-parametros-para-proyectos>.

(13) É responsável pela coordenação e articulação das políticas e regulamentos, bem como por uma orientação geral do processo de aprovação do projeto mediante a adoção de princípios como a sustentabilidade fiscal, a alocação adequada de riscos e uma relação adequada de qualidade-preço.

(14) Central America Data, «Asociación Público-Privada». Disponível em: http://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le:%22asociaci%C3%B3n+p%C3%ABlica-privado%22&q2=mattersInCountry_es_le:%22Nicaragua%22

O. Gow, e L. Brockmann (2017), «Nicaragua: Ley de Asociación Público Privada en Nicaragua», Mondaq. Disponible en: <http://www.mondaq.com/x/536418/>

Government+Contracts+Procurement+PPP/Ley+de+Asociacin+Pblico+Privada+en+Nicar

(15) A Direção Geral de Investimentos Públicos do Ministério da Fazenda e Crédito Público da Nicarágua apoia as instituições contratantes do Estado para estruturar e desenvolver projetos de PPP.

(16) Responsável por facilitar os esforços de coordenação entre instituições e alianças entre os setores público, privado, da sociedade civil e acadêmico.

(17) O gabinete deve aprovar todos os projetos duas vezes: uma, antes de entrar no processo de licitação, e outra, antes de assinar o contrato final.

(18) A lei também requer que as PPPs potenciais requeiram um investimento mínimo de dez milhões de dólares estadunidenses e assegurem a aprovação da legislação antes de proceder.

A3

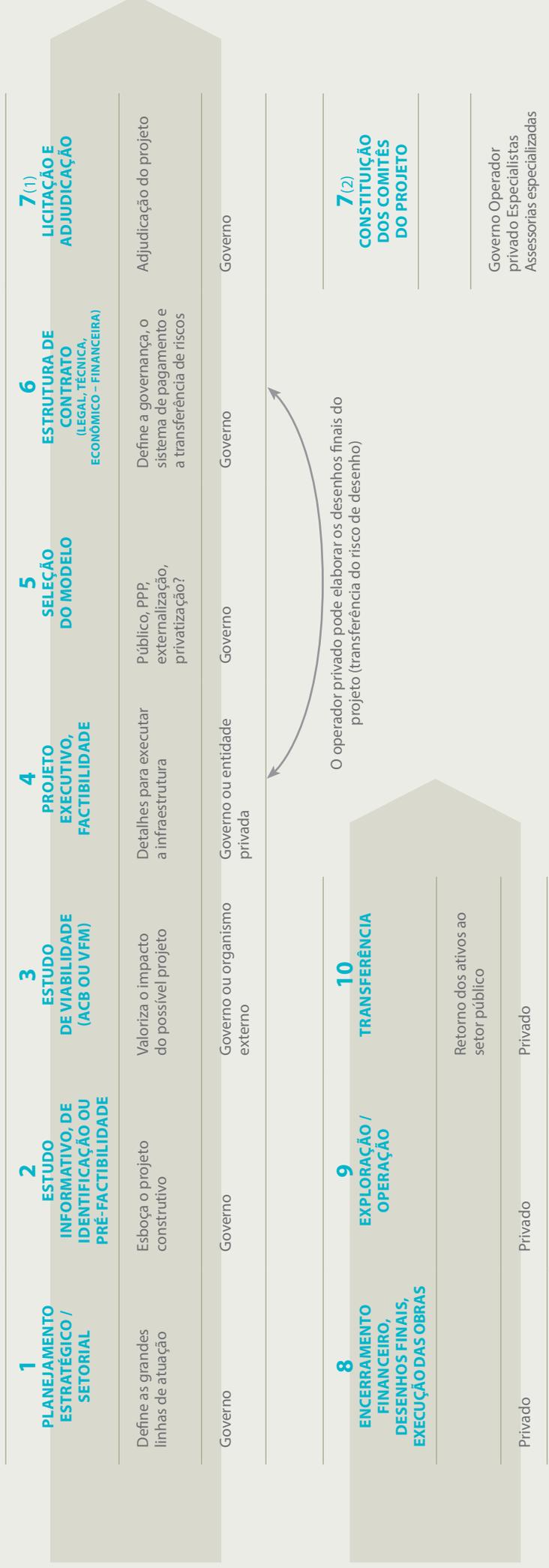
**ANEXO 3.
FICHAS-RESUMO**

FICHAS-RESUMO

A seguir, são apresentadas onze fichas que pretendem ser um resumo de conceitos desenvolvidos no guia. Elas foram concebidas para que possam ser usadas de forma independente e permitam que os profissionais públicos se introduzam na gestão das PPPs. Embora possam ter um uso individual, recomendamos aos leitores que se apoiem no guia, bem como em outras publicações (veja a seção «Referências»), para aprofundar nos temas abordados.

- 1) Apresenta o **ciclo de vida que acompanha uma PPP**, desde o seu planejamento até a transferência dos ativos depois que o contrato finalizar.
- 2) Define o **que é uma PPP**, quando fazer uso dela e por que é recomendável recorrer a esse instrumento.
- 3) Apresenta os diferentes **tipos de licitação** de uma PPP, bem como quais os passos que devem ser seguidos antes de realizar uma licitação e como avaliar as ofertas apresentadas.
- 4) Relaciona a variedade de **sistemas de pagamento ao contratista** e assinala os elementos positivos e negativos de cada alternativa.
- 5) Detalha os diferentes **instrumentos financeiros** que o contratista pode usar com o intuito de conseguir o financiamento necessário para fazer as obras e realizar a sua futura exploração.
- 6) Revisa o **conjunto de riscos** que podem existir em uma PPP e indica que parte deveria assumi-los.
- 7) Trata sobre a **governança de uma PPP** e mostra que órgãos deveriam compô-la, quando eles devem ser criados e que funções deveriam ter.
- 8) Aborda o conceito da **renegociação** e assinala os motivos pelos quais ela se produz, as suas consequências e como a geração dos primeiros deveria ser evitada.
- 9) Mostra as **condições de sucesso** que uma PPP deve incorporar, bem como o ambiente favorável onde, conforme entendemos, deveria ser aplicada.
- 10) Recolhe algumas das **falhas mais habituais nas PPPs**, focando-se em seis tipos de forma especial.
- 11) Ilustra o que são os **ambientes urbanos inteligentes**, como atingi-los e mediante que tipo de gestão urbana.

Ciclo de vida vinculado a uma PPP



Parceria Público–Privada (PPP): conceito, motivo e aplicação

O QUE É UMA PPP?	O QUE NÃO É UMA PPP?	TIPOS DE PPP	PARA QUE PROJETOS USAR PPP
<p>PPP contratual. Projeto que normalmente combina desenho, construção, manutenção e financiamento de uma infraestrutura, por um lado, bem como a operação de algum serviço público, por outro.</p> <p>Empacotamento de tarefas ou bundling.</p>	<p>Não é uma externalização de serviços, porque nela, o contrato somente afeta uma tarefa e, em geral, sem transferência de risco e sem financiamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • BOT • BOOT • D&C • DBFO • DBFOT • DBFM • DBOM • DCM • Concessão <p>B (<i>Building</i>), O (<i>Own or Operate</i>), T (<i>Transfer</i>), F (<i>Finance</i>), D (<i>Design</i>), M (<i>Manage</i>), C (<i>Construction</i>)</p>	<p>Para obras novas (<i>greenfields</i>): Construção e operação.</p> <p>Para obras existentes (<i>brownfields</i>): Exploração/ operação e manutenção.</p>
<p>Uma PPP institucional é um espaço compartilhado entre setor público e privado. Normalmente mediante a criação de uma empresa mista.</p>	<p>Não é uma privatização, porque em uma privatização, a venda de uma empresa pública ao setor privado implica que ele se encarregue tanto do fornecimento quanto da produção. E o setor público somente intervém mediante regulação legal.</p>		<p>Para infraestruturas econômicas (rodovias, transporte público, telecomunicações, energia...). Para instalações sociais (hospitais, escolas, moradia, água, presídios...). Para implementação de soluções tecnológicas (sensores, iluminação inteligente, gestão de dados...).</p>
ELEMENTOS POSITIVOS DO USO DE PPP	ELEMENTOS NEGATIVOS DO USO DE PPP	QUANDO USAR UMA PPP?	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Um privado tem maiores estímulos para ser mais eficiente porque pode introduzir incentivos monetários. 2. Atração de talento e tecnologia e transferência para o setor público. 3. Pode melhorar a seleção de projetos ao ser necessário que as PPPs tenham um retorno de investimento positivo. 4. O empacotamento aproveita as economias de escala. 5. Melhora a prestação de contas do privado. 6. Permite comparar resultados com outros projetos não realizados com PPP. 7. Usar agentes privados introduz concorrência nos projetos e incentiva menores custos ao setor público. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda de controle político do projeto. 2. Maiores custos de capital. 3. Maiores custos de transação. 4. Risco de inadequada distribuição do risco. 5. Risco de redução dos padrões de qualidade do produto ou serviço. 6. Uso da PPP como um simples instrumento de engenharia contábil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contratos longos e associados a elevado investimento. 2. Possibilidade de explorar economias de escala. 3. Quando é possível introduzir concorrência na seleção do contratista. 4. Se for possível supervisionar a qualidade do serviço ou produto. 5. Se os custos de transação forem baixos ou menores que os possíveis lucros de eficiência. 6. Quando é possível transferir o risco porque o privado pode segurá-lo ou tem mais capacidade para geri-lo. 7. Quando é possível empacotar as tarefas (que deriva no ponto 2). 8. Realizar infraestrutura socialmente necessária que não pode ser realizada por restrições orçamentárias. 	

TIPO DE LICITAÇÃO	DESCRIÇÃO	ELEMENTOS A FAVOR	ELEMENTOS NEGATIVOS
Procedimento aberto	Concurso aberto a todas as empresas que desejem se apresentar.	Mais transparência e competitividade.	Não permite pré-seleção potencial de interessados.
Procedimento restrito	Concurso restrito a empresas previamente convidadas a participarem.	Permite a pré-seleção potencial de interessados.	Menor concorrência e menor transparência.
Procedimento negociado	Como o restrito, mas com o acrescentamento da possibilidade de negociar as propostas.	Permite negociar depois das propostas das empresas serem recebidas.	Baixa concorrência e pouca transparência. Muita fortaleza do setor público.
Diálogo competitivo	Empresas discutem com a Administração como deve ser o projeto que depois é licitado.	Incorporar o conhecimento das empresas na licitação.	Processo longo (+2 anos), porém, o projeto sai mais completo. Muita fortaleza do setor público.
Propostas do setor privado	Empresas apresentam projetos à Administração.	O privado realiza os desenhos a seu custo e risco, ampliando áreas onde o público não chega por limitação orçamentária.	Risco de não estar alinhados com os objetivos do país. São requeridas normas que regulem os processos (Chile, Peru, Colômbia...).

ESTUDOS PRÉVIOS A LICITAR UM PROJETO

Antes de elaborar o projeto construtivo, recomenda-se que, sobre a base de um estudo informativo, sejam realizadas análises de viabilidade e criação de valor do projeto, por exemplo:

- Análise custo – benefício.** Metodologia utilizada para estimar os benefícios e custos associados à construção de uma infraestrutura, para além dos monetários. Os benefícios são definidos como incrementos no bem-estar das pessoas, e os custos, como reduções no mesmo. Para que um projeto seja realizado segundo esta metodologia, deve ter uns benefícios sociais maiores a seus custos sociais, em que a sociedade é a soma de indivíduos.
- Valor por dinheiro (value for money).** Metodologia para calcular se de uma PPP decorre um lucro positivo para a sociedade maior do que aquele que teria sido obtido, caso houvessem sido utilizados outros procedimentos alternativos de fornecimento.

AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS

Para avaliar as propostas de licitação podem ser usados diferentes métodos:

- Critério do preço.
- Critério da oferta econômica mais vantajosa.
- Recuperação do investimento.
- Prazo de execução.
- Tarifa final para os usuários.
- Proposta técnica solvente.

Atenção: um preço excessivamente baixo pode provocar uma inviabilidade da execução do projeto e, por conseguinte, a sua renegociação.

Sistemas de pagamento ao contratista

SISTEMA DE PAGAMENTO	DESCRIÇÃO	ELEMENTOS A FAVOR	ELEMENTOS NEGATIVOS
Por disponibilidade	O operador privado é remunerado por garantir a disponibilidade contínua do serviço prestado.	Permite controlar a qualidade ou desempenho do serviço através de indicadores.	Não transfere o risco de demanda. Baixos incentivos após reduzir custos perante a obrigação de cumprir com a qualidade.
Por uso	O operador privado é remunerado em função do número de usuários do serviço prestado. Pode ser pago diretamente pelos usuários (taxas ou tarifas) ou pela Administração (preço-sombra).	Transfere o risco de demanda. A capacidade do privado para sua gestão deve ser conhecida.	Um mau desenho da previsão de demanda ou de como fazer perante o risco de inflação pode tornar o projeto inviável.
Custo-plus	O operador privado é remunerado de acordo com os custos incorridos, acrescidos de uma taxa de retorno pré-determinada.	Garante adaptação aos imprevistos.	Não incentiva a redução de custos.
Incentivos	O operador privado é remunerado com um montante fixo e um pagamento variável, em função de uns objetivos marcados.	Distribuição de riscos entre as partes.	A assimetria das informações pode fazer aumentar os custos de transação (s. público tem custos de controle do privado).
Preço fixo	O operador privado recebe uma quantia fixa pela prestação do serviço.	Incentivos para a redução de custos.	Incentivos à redução da qualidade, o qual vai requerer um bom controle por parte do setor público.
Mais-valias	O operador privado captura a mais-valia do solo da construção urbanizado ou as receitas publicitárias vinculadas.	O usuário não paga.	Risco de que os projetos decorrentes das mais-valias não estejam de acordo com o planejamento do Governo.

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO	O QUE É UMA SPE?
Empréstimos bancários	Empréstimo de uma entidade financeira vinculado à atividade corrente de uma empresa.	A SPE é a sociedade concessionária da infraestrutura, criada para o projeto em particular, que é controlada por um ou vários acionistas que contribuem com o capital. A SPE se encarrega de obter os recursos financeiros como dívida, bem seja dos bancos (créditos) ou de outras instituições financeiras (bônus). É esta sociedade quem também contrata as empresas especializadas para realizar tarefas como a engenharia, a construção ou a manutenção.
Créditos sindicados	Empréstimo de um grupo de entidades financeiras para a atividade corrente de uma empresa.	
Financiamento próprio	O privado obtém os recursos dos seus fundos ou dos acionistas.	O QUE É UM PROJECT FINANCE?
Bancos multilaterais e instituições financeiras internacionais	Empréstimo para projetos concretos, principalmente, para países em desenvolvimento.	
Ajudas do Governo	Ajuda económica, às vezes sem necessidade de retorno, vinculada a um projeto concreto.	Técnica financeira que permite endividar-se, utilizando como colaterais os fluxos de caixa gerados pelo projeto, que é legal e economicamente autónomo. O financiamento passa por uma sociedade veículo (empresa independente) e é feito, inicialmente (construção), com capital fornecido pelo sponsor, aos quais se acrescentam dívida subordinada e empréstimos bancários. Posteriormente, e à medida que o risco do projeto diminui, os empréstimos bancários são substituídos por bônus de longo prazo, motivo pelo qual o patrocinador pode vender o capital para um operador de infraestruturas.
Bônus corporativos	Emissão de dívida nos mercados de capitais para o financiamento do projeto.	
Bônus por projeto	Neste caso, os bonistas recebem das receitas da empresa responsável pela PPP.	
Bancos nacionais	Empréstimo para projetos concretos de desenvolvimento, avalizados pelas transferências futuras do Estado ao Governo local ou regional.	

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO	QUEM O ASSUME?
De desapropriação ou predial	O risco vinculado à obtenção dos terrenos.	Costuma ser atribuído à Administração.
De desenho	O risco vinculado ao desenho definitivo do projeto.	Atribuído ao privado, se o contrato incluir desenho; caso contrário, recai no setor público.
De construção	O risco vinculado à execução da obra civil.	Costuma ser atribuído ao privado. Em projetos em que existem riscos geológicos elevados (túneis), ele pode ser compartilhado. A mesma coisa acontece com o risco por interferência de redes .
De exploração	O risco vinculado ao funcionamento da infraestrutura.	Se não houver um claro controle da demanda, é recomendável dividir o risco entre ambas as partes.
De demanda	O risco vinculado ao uso do serviço pelos cidadãos.	Costuma ser atribuído ao privado, embora a Administração possa avaliar ou conceder garantias para que ele encontre financiamento.
Financeiro	O risco vinculado à obtenção dos recursos econômicos para realizar a obra e a futura exploração.	Costuma ser atribuído ao privado, embora a Administração possa avaliar ou conceder garantias para que ele encontre financiamento.
De inflação	O risco vinculado à mudança do valor do dinheiro.	Costuma ser um risco compartilhado, em que são previstos aumentos de preços para mitigar a inflação.
De tipo de câmbio	O risco vinculado à mudança cambial.	Costuma ser do privado, mas o Governo pode reduzi-lo, pagando parte em moeda estrangeira.
Político	O risco vinculado a mudanças parlamentares ou políticas.	Costuma ser um risco assumido pela Administração.
Regulatório	O risco vinculado a mudanças nas leis.	Costuma ser um risco assumido pela Administração.
Ambiental	O risco vinculado a não cumprir com a normativa ambiental.	Costuma ser um risco assumido pelo privado.
Social	O risco vinculado a mudanças sociais.	Costuma ser um risco assumido pela Administração.
Investimentos adicionais	O risco vinculado a sobrecustos no projeto.	É um risco assumido por quem motivou o sobrecusto.
Termo antecipado do contrato	O risco vinculado à desvinculação do privado do projeto.	É um risco assumido pela parte que provoca a desvinculação.

ORGANISMOS	FUNÇÃO	COMPOSIÇÃO	
Agência de planejamento*	Faz o desenho, avalia e seleciona os projetos antes de adjudicar o contrato.	Organismo público.	
Conselho externo*	Revisa a avaliação de criação de valor.	Composto por especialistas externos ao setor público e sem vínculos com as empresas licitadoras, pluridisciplinar (economistas e engenheiros).	
	Licita e contrata o projeto.	Público, composto de equipe pluridisciplinar (economistas, engenheiros, juristas...). Idealmente, não dependente do Departamento de Obras Públicas.	
Superintendência de PPP	Monitora a evolução das obras, a exploração e sua qualidade. Redige o Manual de gestão do contrato .		
	Comitê diretor	Toma as decisões estratégicas da obra e a operação.	A direção da superintendência da PPP e a direção da empresa.
	Comitê técnico	Toma as decisões operacionais da obra e a operação.	Os técnicos da superintendência da PPP e da empresa.
	Especialistas independentes*	Resolvem conflitos entre a superintendência e a empresa, e revisam as renegociações.	Composto por especialistas externos ao Governo e sem vínculos com as empresas licitadoras, pluridisciplinar (economistas e juristas).
Pós-PPP	Verifica a recepção dos ativos.		

* Esses organismos podem ser criados por Administração de um nível superior e/ou com o apoio de organizações multilaterais.

MOTIVO	DESCRIÇÃO	CONSEQUÊNCIAS	COMO EVITÁ-LO?
O projeto não foi encerrado tecnicamente	O projeto construtivo não tem o suficiente detalhe para ser executado corretamente e não prevê todos os custos.	Modificação dos desenhos; incremento dos custos, atraso na execução. Risco no atraso de receitas.	Os tempos políticos não coincidem com os tempos técnicos. Necessário visar um equilíbrio. Dar o tempo necessário para a elaboração de um bom desenho.
O projeto não foi encerrado politicamente	O projeto construtivo não tem os suficientes apoios entre os partidos do Governo ou existe uma rejeição vicinal.	Riscos na execução do projeto.	Pactuar o projeto politicamente e com a comunidade.
Adjudicação em baixa	A oferta vencedora propôs um preço extremamente baixo.	Os custos não são assumíveis. Incremento do preço a ser pago.	Não aceitar oferta de baixa qualidade, montantes temerários, nem modificações ao contrato (salvo exceções).
Falta de recursos económicos	O operador não pode financiar o investimento ou o Governo não pode pagar o preço.	O privado não pode enfrentar os custos do projeto.	Credenciamento de capacidade económica suficiente das empresas anterior à licitação. Criação de fideicomissos.
Previsões de demanda não cumprida	A demanda é insuficiente em relação à prevista no contrato.	Desequilíbrio financeiro do projeto com risco de falência da PPP.	Redigir o projeto com boas previsões e evitar carregar o privado com o risco de demanda se não puder geri-lo adequadamente (outra opção: risco por disponibilidade).
INSTRUMENTOS PARA EVITAR RENEGOCIAÇÕES			
1. Redigir um bom projeto construtivo.			
2. Realizar uma licitação coerente: ofertantes capazes e responsáveis com as ofertas apresentadas, evitando baixas temerárias.	4. Capacidade de reestabelecer o equilíbrio económico do contrato (aumentando impostos ou revisando os sistemas de pagamento ao contratista).	7. Caso proceda, reiniciar o processo construtivo (e rescindir parte do contrato) se a renegociação não for viável.	
3. Contrato detalhado, que determine os casos em que pode haver renegociação e seus limites	5. Transparência nas renegociações. 6. Criação de organismos externos que acompanham as partes da PPP na renegociação.		

Condições de sucesso

CONDIÇÃO	DESCRIÇÃO	AMBIENTE IDEAL
Geração de valor	Uma PPP deve gerar valor ao privado, ao Governo e aos cidadãos. Para tanto, deve ser realizado um estudo detalhado antes de implementá-la. As autoridades locais devem apresentar uma análise de custo-benefício ou um valor por dinheiro (<i>value for money</i>) para ver se vale a pena realizar o projeto.	Existência de um marco regulatório robusto que garanta os direitos e deveres dos participantes nas PPPs.
Geração de espaço de governança	A transparência, a abertura e o compromisso entre as partes interessadas são condições necessárias para que uma parceria público-privada seja bem-sucedida. As autoridades públicas devem desenvolver mecanismos para facilitar o crescimento da confiança mútua existente em benefício de cada um dos agentes.	Existência de um sistema político estável que respeite os acordos de anteriores Governos e não rescinda unilateralmente as PPPs.
Inovação e flexibilidade contratual	A inovação é chave para fomentar um fornecimento mais eficiente de serviços públicos. Para obter os máximos benefícios, é preciso dotar os contratos da flexibilidade necessária para que o concessionário possa inovar.	Capacitação dos funcionários públicos para que possam ter ferramentas e conhecimentos para gerir as PPPs.
Externalidades e efeitos das aglomerações	As autoridades devem analisar todas as possíveis externalidades (positivas e negativas) que uma PPP pode gerar e buscar como potenciá-las (caso sejam positivas) ou mitigá-las (caso sejam negativas).	Que o ambiente económico seja aberto, competitivo e atraente para os investidores.
Participação	Envolver todos os interessados no projeto é crucial para o desenvolvimento de parcerias público-privadas bem-sucedidas. As autoridades locais podem beneficiar-se da experiência do setor privado, bem como do conhecimento das necessidades dos cidadãos proporcionadas pelos cidadãos e as comunidades.	
Sistemas de pagamento e novos modelos de negócio	Dentro do contexto urbano, as autoridades locais devem avaliar a possibilidade de utilizar novos sistemas de pagamento que vão além dos subsídios e das tarifas pagas por usuários, ao desenvolver projetos.	
<i>Uso do big data</i>	O big data pode dar ideias sobre o comportamento dos cidadãos, bem como sobre como fornecer serviços de uma maneira mais lucrativa e eficaz. Os Governos locais devem tentar fomentar o acesso dos agentes privados aos dados públicos, a fim de que conduzam a uma melhoria dos serviços.	

Algumas das falhas mais habituais nas PPPs

TIPO DE FALHA	DESCRIÇÃO	POSSÍVEL CONSEQUÊNCIA
No desenho do projeto	Desenho da obra de construção mal feito, em que faltam verbas ou a proposta não leva em conta a dificuldade decorrente da desapropriação de terrenos, a afetação a outras obras ou serviços, a existência de restos arqueológicos, bem como as limitações geológicas ou físicas.	Possível encarecimento da obra por custos não previstos. Possível atraso na execução da obra.
No orçamento da licitação	Elaboração do orçamento sem contemplar todos os custos do projeto.	Possível encarecimento da obra durante a sua execução. Possível risco de viabilidade econômica da empresa construtora ao ter que assumir uns custos sem receitas vinculadas.
Na alocação de riscos	Má alocação de riscos entre o setor público e o privado. Tradicionalmente, é produzida uma alocação de riscos favorável ao setor privado quando se deseja atrair investimento privado para projetos públicos.	Possível redução de incentivos por parte do operador privado, destinados a melhorar a obra ou a sua manutenção, após o qual a infraestrutura pode ficar mais cara ou a qualidade do serviço associado pode ser reduzida.
Na definição de funções	Falta de especificação das funções dos diferentes atores vinculados à PPP, tanto por parte dos diferentes níveis da Administração Pública que participam dela, quanto dos privados que intervêm na execução e operação da infraestrutura, e dos externos que possam assessorar os atores da PPP.	Possível falta de controle e de acompanhamento da obra, o qual envolve um risco de encarecimento da mesma ou de atraso em sua execução por comportamento oportunista do privado.
No modelo econômico-financeiro	Mau desenho do modelo econômico-financeiro da PPP, em que não são recolhidos todos os custos associados a ela, ou as receitas reais são inferiores às projetadas.	Possível risco de viabilidade do projeto que pode implicar a falência financeira da empresa executora ou operadora das infraestruturas e, portanto, uma paralização das obras ou suspensão do serviço.
Nos compromissos dos sócios do projeto	Falta de vinculação à PPP por parte de alguns dos sócios (bem sejam construtivos, operacionais ou financeiros) durante todo o tempo que estava previsto em seus contratos.	Possível risco de continuidade do projeto.

Ambientes urbanos inteligentes

O QUE É UM AMBIENTE URBANO INTELIGENTE?

Um ambiente urbano inteligente é aquele que tem a capacidade de resolver os desafios e necessidades de sua sociedade, onde a tecnologia pode ser um vetor-chave para o desenvolvimento de soluções perante as necessidades da cidadania.

COMO Atingir um Ambiente Urbano Inteligente?

A chave para atingir um ambiente urbano inteligente é mediante a governança inteligente, composta por quatro elementos.

OS QUATRO ELEMENTOS DA GOVERNANÇA INTELIGENTE

Planejamento estratégico urbano

Pensar estrategicamente na cidade implica desenvolver um processo estruturado que permita definir o tipo de urbe que se quer ser.

Colaboração

Para executar os planos estratégicos é necessário reconhecer que as cidades não podem fazer tudo sozinhas.

Abertura e transparência

Um dos ativos mais valiosos que uma cidade possui é constituído pelos dados que são gerados e acumulados nela. Portanto, uma boa gestão dos mesmos faz parte de um bom fazer governamental.

Novos modelos de negócio

Um dos fenômenos mais impactantes no nível económico em ambientes urbanos é o surgimento de novos modelos de negócio. As «novas» economias (colaborativa, digital e verde) dão lugar a formatos comerciais nunca vistos anteriormente.

MODELO DE GESTÃO URBANA INTELIGENTE

Infraestrutura e planeamento urbanístico

Políticas, legislação e regulações

Novos modelos de negócio

Novas tecnologias aplicadas e inovação

Mudanças no comportamento e nas preferências das pessoas

COMO CONSEGUIR APLICAR UMA GOVERNANÇA INTELIGENTE?

Para atingir a governança inteligente, é preciso criar um novo modelo de gestão urbana.

¿QUÉ TIPO DE COLABORACIÓN?

Colaboração dentro do setor público e da própria Administração (rompendo silos), com outras superiores ou inferiores.

Colaboração com o setor privado para que realize atividades nas quais tem mais conhecimento, ou onde possa contribuir com recursos económicos ou tecnológicos.

Colaboração com a cidadania para que participe do processo de desenho do projeto, conheça o de adjudicação e de construção, e participe da melhoria da operacionalidade.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- i World Bank (2017), *Public-Private Partnerships: Reference Guide 3.0*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>
- ii Nações Unidas (2008), *World Urbanization Prospects, The 2007 Revision*. http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf
- iii Nações Unidas (2014), *World Urbanization Prospects, The 2014 Revision*. <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>
- iv BID (2016), *La ruta hacia las Smart Cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7743/La-rutahacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gestion-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf> [*Caminho para as smart cities: Da gestão tradicional para a cidade inteligente* - <https://publications.iadb.org/handle/11319/7743?locale-attribute=pt&#sthash.5J0oFKq1.dpuf>]
- v IESE (2017), *IESE Cities in Motion Index*. <http://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/?lang=en> http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0442-E.pdf?_ga=2.10420597.1984171344.1517217512-1552799855.1513727116
- vi Naciones Unidas (2015), *Objetivos de desarrollo sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo*. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> [*Objetivos de desenvolvimento sustentável: 17 objetivos para transformar nosso mundo* <https://nacoesunidas.org/pos2015/>]
- vii Berrone, P., y Ricart, J. E. (2016), «La gobernanza inteligente clave para las ‘smart cities’», *Harvard Deusto Business Review*. <https://www.harvard-deusto.com/la-gobernanza-inteligente-clave-para-las-smart-cities#>
- viii Berrone P., y Ricart, J. E. (2016), «The Collaborative Economy in Cities», *Harvard Deusto Business Review*; Berrone P., Duch, A. I., y Ricart, J. E. (2017), How the Collaborative Economy Is Changing Cities, blog de IESE Cities in Motion. <http://blog.iese.edu/cities-challenges-and-management/2017/03/15/how-the-collaborative-economy-is-changing-cities/>
- ix Berrone, P., y Ricart, J. E. (2017), «La economía colaborativa en las ciudades », *Harvard Deusto Business Review*, No. 265, Marzo 2017, pp 50 – 64.
- x Glaeser, E. L., y Gottlieb, J. D. (2009), «The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States», *Journal of Economic Literature*, 47(4), 983-1028.
- xi Haughwout, A. F. (2002), «Public infrastructure investments, productivity and welfare in fixed geographic areas», *Journal of Public Economics* 83(3), 405-428.
- xii Albalade, D. (2014): *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: Success and Failure in Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido; Albalade, D., Bel, G., y Bel, M. P. (2015), «Tropezando dos veces con la misma piedra: quiebra de autopistas de peaje y costes para contribuyentes y usuarios», *Revista de Economía Aplicada*.
- xiii Bel, G., Fageda, X., y Warner, M. (2010), «Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services», *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553-577.

- xiv Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. (2014), *Economía de las asociaciones público- privadas: una guía básica*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- xv Grimsey, D., y Lewis, M. K. (2004), *Public-Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.
- xvi Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. (2010), «The economics of infrastructure finance: Public-Private Partnerships versus public provision», *EIB*, 15(1), 40-69.
- xvii Vassallo, J. M. (2015), *Asociación Público-Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*, CAF. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/758/ASOCIACION%20PUBLICO%20PRIVADA%20CAF%20AMERICA%20LATINA.pdf>
- xviii Diálogos durante 2017 com membros da Direção da Divisão de Análise e Programação Setorial do CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina
- xix Yescombe, E. R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Butterworth-Heinemann/Elsevier, Oxford.
- xx Fisman, R., y Golden, M. A. (2017), *Corruption: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford.
- xxi Grossman, S. J., y Hart, O. D. (1986), «The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration», *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719; Hart, O. D., y Moore, J. (1990), «Property Rights and the Nature of the Firm», *Journal of Political Economy*, 98(6), 1119–1158.
- xxii Guasch, J. L., et al. (2014), «The Renegotiation of APP Contracts: An Overview of its Recent Evolution in Latin America», OCDE, Paris.
- xxiii Arezki, R., et al. (2016), «From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms», FMI.
- xxiv Martínez-Peria, M.S. & S., Schmukler (2017) Understanding the Use of Long-term Finance in Developing Economies. IMF Working Paper. WP/17/96
- xxv Markus K. Brunnermeier & Martin Oehmke, 2010. “The Maturity Rat Race,” NBER Working Papers 16607, National Bureau of Economic Research, Inc.
- xxvi Bolton, P. & O. Jeanne (2009) «Structuring and Restructuring Sovereign Debt: The role of Seniority», *Review of Economic Studies*, 76(3): 879-902.
- xxvii Arezki, R., et al. (2016), «From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms», FMI.
- xxviii Glaeser, E. (2012), *The triumph of the City: How Urban Spaces Makes Us Human*, Pan Macmillan, Hampshire (Reino Unido).

Esta publicação tem o fim de ajudar os governos regionais e locais a terem uma melhor compreensão do modelo de Parcerias Público-Privadas, através da definição de conceitos básicos sobre o que é e o que não é uma PPP, a identificação de ferramentas que permitam avaliar o uso do modelo de PPP em relação a outras formas possíveis e a apresentação de boas práticas e lições aprendidas que ajudem a enfrentar o processo de estruturação e gestão de um contrato-tipo.