



CICLO DE EVENTOS REGIONAIS CONCESSÕES E PPPS

Volume I

FICHA TÉCNICA

CICLO DE EVENTOS REGIONAIS CONCESSÕES E PPPS Volume I

Brasília-DF, junho de 2016

Realização

Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC

José Carlos Martins, Presidente da CBIC

Carlos Eduardo Lima Jorge, Presidente da Comissão de Obras Públicas da CBIC

Coordenação Técnica

Denise Soares, Gestora dos Projetos de Infraestrutura da CBIC

Conteúdos

André Barbosa, André Bernard Ponte Lima, André Dabus, André Pontes, Andre Romero, Anna Claudia Nascimento, Bruna Bouissou, Bruna Timbó, Bruno Pereira, Bruno Werneck, Camila Aguiar Silva, Carlos Nascimento, Carlos Zveibil Neto, Fabio Scatolin, Fabio Sertori, Fernando Vernalha Guimarães, Fernando Camacho, Fernando Miguel Castro Faria, Francinett Vidigal Júnior, Gesner Oliveira, Jacy Prado, Letícia Queiroz, Lucas Navarro, Luciano Amadio Filho, Luiz Claudio Barreto, Luiz Paulo Velloso Lucas, Marcelo Marcolino, Marcio Galvão, Maria Eduarda Gouvêa Berto, Paulo Costa, Rafael Salazar, Samuel Ieger Suss.

Coordenação Editorial

Conexa Comunicação www.conexacomunicacao.com.br

Produção de Textos

Christiane Pires Atta MTB 2452/DF

Fabiane Ribas DRT/PR 4006

Waléria Pereira DRT/PR 9080

Projeto Gráfico

Christiane Pires Atta

Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC

SQN - Quadra 01 - Bloco E - Edifício Central Park - 13º Andar

CEP 70711-903 - Brasília/DF

Tel.: (61) 3327-1013 - www.cbic.org.br

Todos os direitos reservados 2016. ©



AGRADECIMENTO

A concretização deste material só foi possível graças ao envolvimento dos Sinduscons, Sicepots, Apeops, Ademis e demais entidades ligadas à cadeia produtiva da Indústria da Construção, que se engajaram para promover os seminários em cada macrorregião brasileira. E, ainda, ao apoio da FNP e à colaboração dos palestrantes que, além de participarem dos eventos, autorizaram o uso do resumo de suas declarações nesta publicação.

Agradecemos a dedicação de todos os envolvidos. Temos certeza de que estas discussões sobre Concessões e Parcerias Público-Privadas plantarão sementes em diversas cidades brasileiras, fomentando a geração de novos negócios, emprego e renda, contribuindo assim com a retomada do crescimento econômico e do desenvolvimento do nosso País.



Introdução.....6

Hora das Concessões e PPPs

José Carlos Martins - Presidente da CBIC

Oportunidades de negócio

Carlos Eduardo Lima Jorge - Presidente da Comissão de Obras Públicas da CBIC

Anfitriões.....8

José Eugenio Gizzi - Presidente do Sinduscon-PR

André Montenegro - Presidente do Sinduscon-CE

Carlos Alberto de Paula Moura Júnior - Presidente do Sinduscon-GO

Aristóteles Passos Costa Neto - Presidente do Sinduscon-ES

Luiz Fernando Santos Reis - Presidente da AEERJ

Alex Dias Carvalho - Presidente em exercício do Sinduscon-PA

Gustavo Miranda - Presidente do Sinduscon-PE

Carlos Henrique de Oliveira Passos - Presidente do SINDUSCON-BA

José Romeu Ferraz Neto - Presidente do SINDUSCON-SP

Ricardo Sessegolo - Presidente do SINDUSCON-RS

Ricardo Lins Portela Nunes - Presidente SISEPOT-RS

Capacitação 1.....12

Introdução ao tema das PPPs e Concessões e os aspectos jurídicos e regulatórios essenciais.

Fernando Vernalha Guimarães - Vernalha Guimarães & Pereira Advogados

Carlos Nascimento - Representante LSE Enterprise UK no Brasil

Marcio Galvão - Coordenador da unidade de PPP do Distrito Federal

Bruno Werneck - Sócio do escritório Mattos Filho

Fernando Camacho - Chefe de Dep. BNDES para Concessões e PPPs

Dr. Paulo Costa - Diretor de operações – DESENBAHIA

Bruno Pereira - Radar PPP

Capacitação 2.....38

Aspectos econômicos e financeiros fundamentais

Gesner Oliveira - Sócio da GO Associados e professor da FGV-SP

Capacitação 3.....46

Como se organizar para empreender em Concessões e PPPs

Letícia Queiroz - sócia do escritório Queiroz Maluf Advogados

Luciano Amadio Filho - Presidente da APEOP

Andre Romero - GEL Engenharia

André Barbosa - Diretor Geral da Assist Consultores Associados faltou

André Pontes - Diretor da Construtora Marquise

Camila Aguiar Silva - Assessora Jurídica do Núcleo de PPPs da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Rafael Salazar - Diretor de Novos Negócios da Aterpa S/A

Francinett Vidigal Júnior - Sócio e Diretor Presidente da VAE

Carlos Zveibil Neto - Ponte Di Ferro Participações.

Capacitação 4.....70

Financiamento e Garantias

André Dabus – Executive Director da AD Corretora de Seguros

Fabio Scatolin – Secretário Municipal de Planejamento de Curitiba

Samuel Ieger Suss – Diretor da Fomento-PR

André Bernard Ponte Lima – Representante da Superintendência do Banco do Nordeste (BNB)

Bruna Timbó – Sócia da LTSEG Corretora e Administradora de

Jacy Prado – Sócio da BF CAPITAL

Fabio Sertori – Sócio do Albino Advogados Associados

Bruna Bouissou – Advogada do escritório Azevedo Sette Advogados

Lucas Navarro – Sócio da Navarro Prado Advogados

Anna Claudia Nascimento – Analista na Concessionária do Centro Administrativo do Distrito Federal

Maria Eduarda Gouvêa Berto – Diretora Geral da EBP - Estruturadora Brasileira de Projetos

Fernando Miguel Castro Faria – Sócio de Infraestrutura PPP e Financiamento da KPMG

Luiz Paulo Velloso Lucas – Diretor-Presidente do BANDES

Marcelo Marcolino – Chefe do Departamento de Estruturação de Projetos BNDES

Luiz Claudio Barreto – Vice-presidente da Odebrecht Corretora de Seguros



José Carlos Martins
Presidente da CBIC

Hora das Concessões e PPPs

Após a promoção de um grande evento internacional em Brasília, no mês de abril de 2015, para debater sobre Concessões e Parcerias Público-Privadas, a CBIC, em conjunto com seus associados e parceiros, decidiu organizar programas para a difusão de conhecimentos e oportunidades sobre esse tema nas cinco macrorregiões do país.

Foram dois ciclos de seminários – organizados pela Comissão de Obras Públicas, Privatizações e Concessões (COP/CBIC) – denominados “Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) – Ampliação das Oportunidades de Negócios”.

Ao todo, somamos 120 palestrantes, mais de 2200 participantes, 12 parceiros anfitriões e 78 apoiadores institucionais.

Percebemos que, ao longo de cada nova edição, a participação e o interesse das pessoas cresciam ainda mais, tanto das empresas, quanto das administrações públicas, por ser o caminho viável para a retomada do crescimento brasileiro.

Os principais assuntos debatidos nestes seminários foram estruturados e separados em duas publicações que servirão de referência para aqueles que desejarem conhecer um pouco mais sobre Concessões e PPPs. Neste volume, apresentamos os **conceitos fundamentais, as modalidades de concessão e arranjos possíveis, a estrutura dos contratos e sistemas de remuneração, bem como os aspectos relevantes do regime jurídico, como limites (objeto, valor e prazo), Procedimento de Manifestação de Interesse, alocação de riscos e sistemas de garantias (garantias públicas e garantias ao agente financiador).**

Esperamos desta forma contribuir para que mais agentes públicos e privados se envolvam e se interessem por esta modalidade de negócio, que é estratégico para todas as partes: para o empresário, que tem expertise e rapidez na execução das atividades; para a administração pública, que não precisa inchar seu corpo funcional, ficando a seu cargo apenas a regulação e fiscalização, e principalmente para a população brasileira, que será beneficiada com mais serviços e de qualidade.

Introdução



**Carlos Eduardo
Lima Jorge**

Presidente da COP/CBIC

Os benefícios das Concessões e PPPs para a economia do País

Ao fim do ciclo de onze eventos que compuseram os Seminários Regionais sobre Oportunidades em Concessões e PPPs, a COP/CBIC fica com uma certeza: outros eventos tratando desse tema continuarão na pauta dos trabalhos da Comissão.

Isso porque constatamos que existe ainda um vasto campo de ações institucionais que podem e devem ser promovidas pelas entidades do setor visando melhor preparo dos agentes públicos e privados, identificação de nichos de mercado nas mais diferentes áreas da infraestrutura social e logística (como saneamento, tratamento de resíduos sólidos, estacionamentos, hospitais, iluminação pública, habitações, presídios), e também a identificação dos principais obstáculos no campo dos financiamentos e das garantias, que têm que ser ultrapassados para viabilizar o acesso a um maior número de empresas aos projetos.

E tais ações têm data marcada: este é o momento. Em seu primeiro dia de governo, o presidente Michel Temer editou a Medida Provisória 727, que cria o PPI – Programa de Parcerias de Investimento, dando um claro sinal ao mercado de que as Concessões e PPPs seriam usadas como instrumentos prioritários para a geração de empregos e para a reativação da economia. E mais, criou em sua administração uma Secretaria de Infraestrutura que, a exemplo de países como Chile, Peru, México, centralizará todas as ações dessa área, dinamizando assim a implementação de projetos de Concessões e PPPs.

Em consonância com estas medidas, a CBIC pretende estudar maneiras de contribuir para que, na Fase III dos eventos sobre Oportunidades em Concessões e PPPs, a ser iniciada no segundo semestre de 2016, mais municípios se capacitem adequadamente para a estruturação de projetos de parcerias, a fim de que mais agentes públicos e privados despertem interesse por esta modalidade de negócio, que pode fomentar o crescimento das empresas, gerando emprego e renda, além de entregar serviços de qualidade para a população, promovendo assim o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Boa leitura!

Anfitriões



José Eugenio Gizzi
Presidente do Sinduscon-PR

“Este assunto é de extrema importância para as empresas, especialmente as de menor porte, que precisam se inteirar a cerca deste tema para perceber novas oportunidades de negócio, bem como para o poder público que perdeu drasticamente sua capacidade de investimento, e precisa da iniciativa privada como parceira para avançar em obras urgentes para promover o desenvolvimento do País”.

“As Concessões e PPPs são fundamentais para a melhoria do serviço público, pois as contratadas são remuneradas conforme desempenho e a avaliação dos usuários, que são os cidadãos brasileiros, contribuem com este processo. O ideal é que esta modalidade de negócio se torne uma política de estado e não de governo”.



André Montenegro
Presidente do Sinduscon-CE



Carlos Alberto de Paula Moura Júnior
Presidente do Sinduscon-GO

“Espero que tenhamos lançado uma semente importante para que todos nós, empresários, investidores e agentes públicos possamos pensar as Parceria Público-Privadas e Concessões com uma outra ótica, vendo que é possível fazer parte de projetos desta ordem. O que precisamos agora é seguir em frente, aprofundar os conhecimentos e aproveitar este leque de oportunidades que está se abrindo”.

“Não enxergamos outro caminho para o enfrentamento dos problemas de infraestrutura do Brasil sem que seja via Concessões e Parcerias Público-Privadas. Por isso, esta iniciativa da CBIC em promover um amplo debate nacional sobre o assunto é muito oportuna. Acreditamos que este debate é fundamental para que representantes do poder público e empresários do setor da construção civil tenham uma visão mais clara dos desafios e oportunidades que o tema apresenta”.



**Aristóteles Passos
Costa Neto**

Presidente do Sinduscon-ES



**Luiz Fernando
Santos Reis**

Presidente da AEERJ

“O Rio de Janeiro virou referência nacional em Parcerias Público-Privadas, essenciais para o crescimento da infraestrutura do estado e do país num momento de fraco desempenho econômico. Aqui estão sediadas algumas das maiores e mais bem sucedidas experiências neste modelo, entre as quais o Porto Maravilha, a AP-5 (concessão de saneamento da Zona Oeste do Rio), o VLT e tantas outras. Precisamos garantir, portanto, que este modelo continue dando frutos e ampliando a participação das empresas”.

Anfitriões



Alex Dias Carvalho
Presidente em exercício do
Sinduscon-PA

“Estamos absolutamente otimistas e convencidos de que todos os organismos representativos da sociedade do Pará e da Amazônia ligados às temáticas ou nelas interessados como agentes potencialmente transformadores aproveitaram esta oportunidade e contribuíram em muito com os debates sobre este tema. Esperamos que estas discussões tenham despertado nos agentes públicos e empresários de nossa região o interesse sobre o assunto e que novas oportunidades de negócios possam ser viabilizadas”.

“Estamos enfrentando um cenário político e econômico complicado no País, mas nestes momentos ruins surgem também algumas oportunidades. Se o estado não tem condições de investir em obras e serviços urgentes, especialmente na área de infraestrutura, saúde, educação e segurança, parcerizar com a iniciativa privada é a solução viável para não deixar a população brasileira sem estes serviços básicos. Desta forma, não somos simplesmente executores, construtores, mas de alguma forma estamos colaborando com ideias e projetos que contribuirão com o desenvolvimento socioeconômico do País”.



Gustavo Miranda
Presidente do Sinduscon-PE



Ricardo Sessegolo
Presidente do Sinduscon-RS

“Esse tema de Concessão e, principalmente, de PPP, para nós que atuamos essencialmente na área imobiliária é um pouco estranho, é um workbusiness. Eu saúdo a CBIC por encampar e divulgar por todo esse Brasil como funciona uma PPP, e principalmente por mostrar para empresas de pequeno e médio portes que este é um modelo de contratação para todos. Então eu acho que está se descortinando aí um novo mercado que nós até então desconhecíamos, mas que temos muita vontade de aprender e investir”.

“Nós da iniciativa privada temos de enxergar este modelo de negócio como uma grande oportunidade para nossas empresas.

Por isso é tão importante estes eventos que a CBIC tem promovido pelo Brasil, levando expoentes do tema em cada cidade para orientar tanto pessoas de governo quanto empresários sobre a estruturação destes contratos, qual é o papel do construtor, do investidor e do estado. Como empresas de pequeno e médio portes podem garantir a estruturação financeira desse negócio e como dar segurança jurídica para que os investidores se interessem também? São questões como estas que devem ser debatidas a fim de que mais empresas possam se preparar para trabalhar em projetos desta natureza”.



Carlos Henrique de Oliveira Passos
Presidente do SINDUSCON-BA



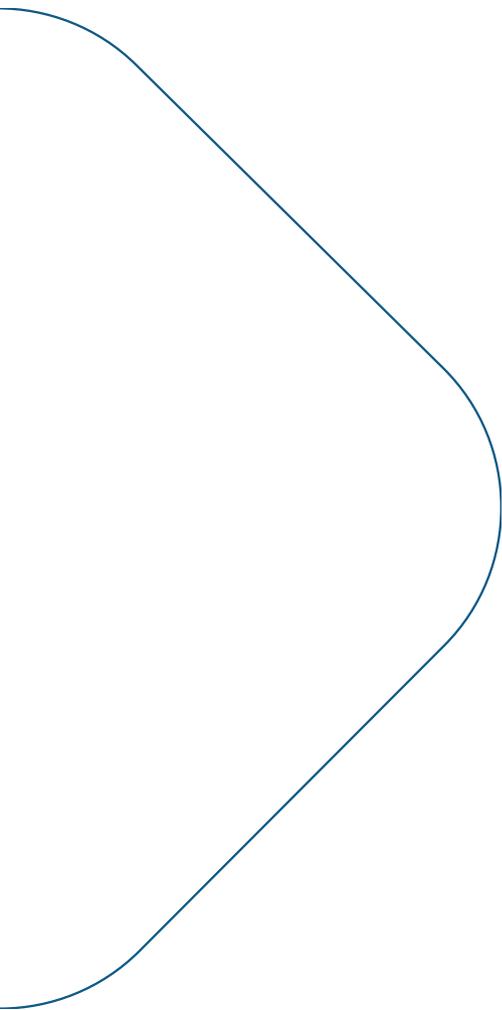
José Romeu Ferraz Neto
Presidente do SINDUSCON-SP

“Acreditamos que as PPPs e as concessões são realmente a grande saída para o Brasil nesses próximos anos. Em 2015, tivemos 1.8% do PIB aplicado em infraestrutura, quando seriam necessários pelo menos entre 5 a 7%, somente para manter em operação e manutenção os investimentos já realizados. Isso quer dizer que praticamente estamos destruindo o que já realizamos ao longo dos anos. Por conta disso, acreditamos nesta agenda de mudança por meio das PPPs e Concessões, avançando na discussão tanto em nível da iniciativa privada quanto União, Estados e Municípios”.

“O nosso objetivo é mostrar que as PPPs e as Concessões podem e devem ter os mais variados tipos, tamanhos, e que podem atender vários segmentos, não apenas os de rodovias, portos e aeroportos. Certamente, esta modalidade de negócio é a grande saída para o nosso setor e para o nosso Estado, que precisa parcerizar com a iniciativa privada para conseguir viabilizar obras urgentes, nas mais variadas áreas (infraestrutura, educação, saneamento, saúde, entre outros) além de serviços de qualidade para a população.”



Ricardo Portella
Presidente do Sicepot-RS



Capacitação 1

Introdução ao tema das PPPs e Concessões e os aspectos jurídicos e regulatórios essenciais.



Aspectos jurídicos e regulatórios essenciais para Concessões e PPPs



Fernando Vernalha
Sócio do escritório Vernalha
Guimarães & Pereira

O modelo da concessão de serviços públicos e suas diferenças em relação aos contratos de obras e serviços de engenharia

Tem-se notado recentemente um crescente interesse do mercado da construção pelos contratos de concessão de serviço público e de parceria público-privada (PPP). Afinal, há um grande número de programas de infraestrutura em gestação e que darão origem a um novo ciclo de concessões e PPPs. Mas empresas que atuam no segmento da construção estão habituadas aos contratos convencionais de obras e serviços de engenharia, que têm características muito diferentes dos contratos concessionários (concessões e PPPs). Em razão disso, no sentido de aproximar esse mercado da temática das concessões e PPPs, é útil que se estabeleça um comparativo inicial entre o modelo dos contratos convencionais de obras e serviços de engenharia e o modelo dos contratos de concessão de serviço público.

O primeiro traço distintivo relaciona-se à necessidade de desembolsos públicos. Os contratos convencionais de obras e serviços de engenharia necessariamente dependem de recursos públicos, sendo que a sua única fonte de remuneração serão os pagamentos públicos. Bem por isso, é exigível em todos os casos dotação orçamentária para desencadear uma licitação para a contratação de obras ou serviços de engenharia. Não é possível que nesse tipo de contrato haja fonte de receita externa ou alternativa aos pagamentos públicos.

Já nos contratos de concessão, a

receita do concessionário advém do pagamento de tarifas pelos usuários do serviço - e eventualmente de receitas alternativas geradas pela exploração de negócios acessórios ou alternativos à prestação daquele serviço público. A Administração Pública transfere à empresa concessionária o direito de explorar a prestação do serviço público, que se encarrega de criar a infraestrutura necessária para colocar o serviço à disposição dos usuários. Neste modelo, a receita tarifária, já consideradas as receitas alternativas, será sempre suficiente para cobrir os custos da concessão e assegurar uma margem de retorno ao concessionário. Por isso se diz que esses contratos são autossustentáveis financeiramente.

Disso resulta uma outra característica importante deste modelo. Na concessão comum de serviço público, sempre haverá a prestação de um serviço público *tarifável*. Isso significa um serviço que possa ser divisível em unidades tarifáveis, de modo que os usuários possam pagar unitariamente pela sua fruição. Os serviços públicos fruíveis apenas coletivamente (como, por exemplo, a varrição de ruas públicas ou o provimento de iluminação pública) não poderão, em princípio, ser objeto de uma concessão comum de serviço público.

Outro traço distintivo entre os modelos relaciona-se à abrangência do objeto do contrato. Os contratos convencionais têm objeto único, isto é: não se pode, por força da disciplina legal, integrar um contrato de obra de engenharia outras prestações, como a execução de serviços ou o fornecimento de bens. Isso limita bastante o sistema de remuneração.



“Destá forma é costumeiro se dizer que a fase preparatória é a que se concentra o maior risco, porque o projeto ainda não performou, como se diz. Por isso os financiamentos aqui têm o custo financeiro alto.”

ração, que estará sempre vinculado à execução das parcelas da obra. Já na concessão o objeto será inevitavelmente complexo, pois quase sempre para disponibilizar o serviço ao usuário o concessionário terá de executar uma obra e aparelhá-la adequadamente. Para isso, prestações de diversa natureza estarão integradas no objeto da concessão, como o fornecimento de bens e a execução e obras e serviços de engenharia. Como o sistema de remuneração funciona baseado no pagamento por serviços, a remuneração pela remuneração das obras e dos demais investimentos estará sempre incorporada no pagamento pelo serviço. Isso permite à Administração diluir o preço pela execução de obra e pela aquisição de outros ativos, que serão ao final do contrato revertidos ao patrimônio público, na remuneração atrelada ao serviço. Além disso, a complexidade do objeto da concessão permite que se integrem riscos com vistas a ampliar a eficiência da contratação. Um exemplo é a integração dos riscos de projeto, de construção e de manutenção da obra por um longo período (*bundling*), gerando-se incentivo a que o concessionário persiga a formatação mais eficiente do projeto, uma vez que as falhas de projeto se traduzirão em maiores custos durante a execução

da obra, ou ainda a que o concessionário evite economias excessivas na construção, pois os defeitos da obra se revelarão em maiores ônus ao longo de sua manutenção, que ficará ao encargo do concessionário por um longo período. A concessão acaba por criar ao concessionário uma responsabilidade de longo prazo pela manutenção dos ativos públicos.

A estrutura econômico-financeira desses contratos também são diferenciadas. Enquanto os contratos de obra e serviços de engenharia possuem uma estrutura relativamente simples, em que o fluxo dos pagamentos públicos é suficiente para “autofinanciar” o contrato, cobrindo-se os seus custos de produção, as concessões dão origem a estruturas complexas, em que há a concentração de investimentos no início do contrato dependentes de um prazo alongado de prestação de serviços para sua amortização. A execução de uma concessão ou de uma PPP está dividida em duas grandes etapas: há uma *fase preparatória* ou de *pré-operacional*, em que o concessionário terá de realizar investimentos suficientes para criar a infraestrutura apta à prestação do serviço, e uma *fase de operação*, quando o serviço passa a ser prestado e a receita passa a ser percebida. É precisamente

Toda Concessão e PPP precisam necessariamente ter prestação de serviço, não sendo uma modelagem apenas para fase de obras, locação de mão de obra ou fornecimento de bens.”

na fase pré-operacional que se concentram os maiores riscos, uma vez que neste momento a infraestrutura ainda não está finalizada e as receitas ainda não estão sendo percebida pelo concessionário. É costumeiro, por isso, que até que haja o *completion* físico das obras ou o *completion* financeiro, se exigem garantias complementares àquelas oriundas da cessão dos recebíveis do próprio projeto.

O advento das PPPs

Até 2004, o regime da contratação pública no país contava com apenas esses dois modelos: (i) o modelo da contratação convencional (regida principalmente pela lei 8.666/93) e o modelo da concessão de serviços públicos (regida pela lei 8.987/95). Mas havia o interesse em, por um lado, permitir a integração de subsídios públicos em concessões de serviços públicos deficitárias (cuja receita tarifária projetada não seria suficiente para cobrir os custos da concessão e assegurara uma margem de retorno ao concessionário), e, por outro, estender a estrutura econômico-financeira das concessões a outros serviços, que não poderiam ser tarifados (seja por restrições jurídicas, seja por restrições técnicas). Com isso, surgiu o modelo de Parceria Público-Privada (PPP), dando origem a duas novas espécies de concessão: (i) a concessão patrocinada, que é bastante similar à concessão comum, diferenciando-se apenas pela integração de subsídios públicos para se permitir a viabilidade financeira do projeto; e (ii) a concessão administrativa, que trouxe o modelo de concessão e sua estrutura econômico-financeira para outras atividades que não os serviços públicos tarifáveis. Com isso, passou a ser possível às Administrações modelar uma concessão para serviços de iluminação pública, de prestação de serviços de hotelaria em penitenciárias, de prestação de serviços de saúde etc.

Em todos esses casos, será comum que a execução desses serviços, remunerados sempre pelas Administrações e não por usuários, seja precedida da realização de obras e investimentos na criação da infraestrutura necessária para sua disponibilização.

Vantagens da PPP comparativamente à contratação convencional

Desde que bem modeladas, as PPPs podem gerar muitos ganhos de eficiência às Administrações. Isso pode justificar uma paulatina substituição do modelo da contratação convencional pelo modelo PPP para certos serviços e necessidades administrativas.

Alguns ganhos de eficiência da PPP:

- *Integração de múltiplas prestações*, o que permite uma alocação e integração de riscos apta a gerar maior eficiência à contratação, além de gerar economias na gestão de contratos e na renovação de licitações.
- *Longevidade do prazo dos contratos*, o que, combinada com uma adequada alocação de riscos, permite a criação de uma responsabilidade de longo prazo (do concessionário) na gestão dos ativos públicos. Além disso, prazos alongados de prestação do serviço permitem a amortização de investimentos expressivos realizados na criação das infraestruturas necessárias e previstas no projeto de PPP.
- *Sistema de pagamento baseado em indicadores de serviços*, o que gera maior incentivo ao concessionário com vistas à melhoria dos níveis e padrões quantitativos e qualitativos do serviço.

Qual o tratamento jurídico do prazo da PPP?

O prazo máximo de uma PPP é de

35 anos, sendo que o prazo mínimo para o período da prestação do serviço é de cinco anos. A finalidade em estabelecer um prazo mínimo para o período de prestação de serviços está em propiciar-se um tempo mínimo de amortização dos investimentos que são implementados durante a fase preparatória.

Já para a concessão comum, não há prazos máximos nem mínimos - a não ser em hipóteses bem específicas de concessões na área de energia.

A extensão do prazo de uma concessão ou de uma PPP será sempre proporcional à necessidade de amortização dos investimentos a serem implementados. Mas em muitos casos essa delimitação é difícil, uma vez que há investimentos atrelados a certos gatilhos, que podem ou não ocorrer ou cujo momento de implementação não é plenamente previsível. Nestes casos, ou se excluem esses investimentos do plano de negócios da concessionária, optando-se por utilizar o sistema de reequilíbrio econômico-financeiro na eventualidade de que sejam demandados futuramente, ou se preveem tais investimentos como atrelados a gatilhos, assegurando-se o direito do concessionário obter-se ao final do contrato indenização por investimentos não amortizados.

Remuneração por desempenho

Uma ferramenta muito interessante do sistema remuneratório das PPPs é a chamada *remuneração por desempenho*, que atrela a remuneração do concessionário a certos indicadores de serviço. Se ele alcançar níveis e padrões mais exigentes, perceberá uma remuneração maior, se atingir níveis menores, sua remuneração será reduzida proporcionalmente. Esse sistema funciona baseado em *indicadores de serviços*. Os contratos

de PPP conterão, como regra, indicadores de serviço, que retratarão níveis diversos de atendimento aos resultados e metas esperados para a execução do contrato. A remuneração do concessionário será ampliada ou reduzida na proporção do atendimento dessas metas. O objetivo da sistemática da remuneração por performance é ampliar a eficiência na execução do contrato de PPP, incrementando o incentivo para que o concessionário persiga níveis mais exigentes para a qualidade do serviço prestado.

Em relação à sistemática de medição e aferição, é recomendável que o contrato de PPP preveja um verificador independente às partes. Não é desejável que a própria Administração Pública promova essa aferição do cumprimento de metas e dos indicadores de serviços, pois é parte interessada no pagamento da contraprestação devida ao concessionário. A isenção e imparcialidade do agente aferidor é aspecto que concorre para a redução de custos de transação e promove a redução do valor da PPP.

Matriz de risco

Este é um dos temas mais importantes na configuração de programas de Concessão e PPP porque é a chave para a calibragem da eficiência dos contratos. A estabilização dos efeitos da matriz de risco é o que caracteriza a manutenção da equação econômico-financeira dos contratos.

Para a definição da matriz de riscos nesses contratos, há regras jurídicas e premissas econômicas a serem seguidas. A disciplina jurídica é bastante genérica sobre o assunto e não arbitra uma alocação de riscos previamente definida. Apenas em hipóteses muito específicas, como no caso do risco de inflação, do risco de alteração de carga tributária e de encargos legais, do risco de modificação unilateral (pelo poder

“O prazo máximo de uma PPP é de 35 anos e um prazo mínimo para o período da prestação do serviço é de cinco anos, para que haja um tempo mínimo de amortização de ativos, realizados durante a fase preparatória.”

O PMI é um procedimento por meio do qual a administração pública obtém da iniciativa privada estudos, projetos e levantamentos com vistas a aparelhar futuro programa de concessão ou PPP.”

concedente) do objeto é que o legislador arbitrou uma certa alocação de riscos.

Além disso, a Lei Geral de PPP arbitrou o compartilhamento com o parceiro público dos benefícios derivados da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado. Desta forma, a legislação da PPP passou a assegurar que o poder concedente e o usuário possam se beneficiar também da redução de risco de crédito.

Premissas econômicas à alocação de riscos em contratos de concessão e PPP

A premissa econômica fundamental que deve orientar a definição da matriz de riscos está na alocação do risco àquele que detém melhores condições para gerenciar a sua prevenção ou mitigar os prejuízos na hipótese de sua materialização. Isso significa alocar a responsabilidade sobre o risco àquele que efetivamente cobrará menos para gerenciá-lo, o que concorrerá para a redução do somatório de custos envolvidos na contratação.

Um instrumento bastante utilizado para a prevenção de riscos é o seguro. A existência de seguros no mercado a custos acessíveis para certos riscos pode favorecer sua alocação ao parceiro privado. Por outro lado, riscos dos quais o concessionário não tem como se proteger (inclusive, por inexistir seguro disponível e acessível no mercado) devem sempre ser retidos pela administração pública.

Procedimento de Manifestação de Interesse

O PMI é um procedimento por meio do qual a administração pública obtém da iniciativa privada estudos, projetos e levantamentos com vistas a aparelhar futuro programa de concessão ou PPP. Trata-se de um expediente que vem sendo utilizado como um passo prévio para a

estruturação de concessões e PPP, por vezes provocado pela iniciativa privada ou por vezes desencadeado pela própria Administração Pública.

O PMI tanto pode se originar de solicitação pública – ato que instala um chamamento público para que pessoas da iniciativa privada possam apresentar estudos, projetos, levantamentos, investigações etc, como pode – em alguns casos, a depender da regulamentação local – derivar de manifestação espontânea e independente de particulares – hipótese em que, a depender da regulamentação, sua tramitação subsequente exigirá um chamamento público, com vistas a conferir publicidade e assegurar a oportunidade de outros interessados manifestarem proposições equivalentes.

Isso permite falar em PMI espontâneo, que se formaliza por solicitação da Administração, e PMI provocado, que nasce de uma manifestação da iniciativa privada (também chamada de Propostas Não Solicitadas – PNS – *Unsolicited Proposals*).

A legislação nacional não disciplinou aspectos mais específicos do PMI, ficando a sua regulamentação à conta das leis regionais e locais e de seus respectivos regulamentos. Além da União, que editou o Decreto nº 8.428/2015 para esse fim, boa parte dos estados e municípios já possuem regramento acerca do PMI.

Vale ressaltar que é necessário adensar a Legislação sobre o PMI, a fim de promover a unificação do modelo de PMIs. Também é importante trabalhar na redução do risco de mercado do PMI, que atualmente é aberto a várias empresas.

Infelizmente, muitos Processos de Manifestação de Interesse acabam não funcionando, especialmente no âmbito municipal,

porque as equipes das prefeituras não têm capacitação técnica para fazer as análises necessárias para avaliação dos processos, e muitas vezes não tem planejamento. Isto implica em uma baixa conversão de projetos de PMI em contratos, o que é muito ruim para o mercado, pois coloca em descrédito essa ferramenta que é tão importante no caminho para a viabilização de novos projetos no País.

Project Finance

O *Project Finance* puro ainda não é uma realidade no Brasil. Além da cessão fiduciária dos recebíveis do projeto (que só ocorrerão na fase de operação), é bastante comum que os agentes financiadores exijam garantias corporativas da concessionária (SPE) para a fase pré-operacional da concessão ou até que haja o *completion* físico ou o *completion* financeiro do projeto. Isso porque os financiadores vislumbram riscos maiores na fase preparatória ou pré-operacional, quando ainda não há receita e as obras ainda não foram finalizadas.

Perguntas

Percebemos certo receio por parte dos empresários em relação à insegurança jurídica dos projetos de Concessões e PPPs, questionamentos por parte do Ministério Público em etapas avançadas do processo e do contrato etc. Essa insegurança excessiva não acabará desmotivando a adoção deste tipo de modelagem?

Fernando Vernalha: Talvez um dos maiores problemas que têm prejudicado a atração de investimentos para o país e o desenvolvimento de programas de infraestrutura seja a insegurança jurídica e a instabilidade regulatória. Isso envolve três aspectos: em primeiro lugar, a ausência de planejamento estatal de longo prazo, ou melhor: a renovação

de planejamentos públicos no curto prazo; em segundo lugar, a insuficiência ou a obsolescência da legislação com relação a temas diversos, como prerrogativas exorbitantes da Administração no âmbito dos contratos administrativos, a ausência de simetria na relação contratual entre a Administração e os particulares, o regime de invalidades dos contratos públicos, a má definição de competências entre autoridades encarregadas de fiscalizar e aplicar multas e penas etc.; e, por terceiro, a interpretação excessiva que as instâncias de controle têm feito em relação a inúmeras questões importantes do mundo das contratações públicas. Na minha visão, esse sistema de controle tem sido operado sem a percepção das consequências e externalidades negativas que dele podem resultar. O excesso de intervenção dos tribunais de contas e dos ministérios públicos na contratação pública, muitas vezes motivado não pela constatação de fatos graves mas pelo apreço por uma interpretação jurídica diversa daquela que foi patrocinada pelo administrador público, tem gerado uma instabilidade jurídica imensa e que vem produzindo o incremento dos custos de transação. No meu entendimento, é um absurdo, por exemplo, que uma empresa seja condenada por improbidade administrativa apenas porque participou e venceu uma licitação cuja modalidade foi reconhecida como inválida posteriormente pelo tribunal de contas. Ou porque participou de uma contratação direta, supondo que as justificativas do gestor público eram válidas e verdadeiras. É nitidamente um excesso penalizar as empresas em situações dessa ordem. É evidente que o risco de ser envolvido em condenações dessa natureza tem afastado empresas sérias de participar das licitações públicas, com evidente prejuízo ao mercado das contratações administrativas.

“Deve haver uma mudança cultural para que se evite a desconfiança generalizada de que o mercado sempre está se locupletando em detrimento do patrimônio público, o que é uma visão caolha.”



Os PMIs estão movimentando o mercado, fazendo com que os programas de infraestrutura aconteçam, por este motivo não podemos deixar que a ferramenta caia em descrédito.”

Outro fator é a pluralidade de interpretações que surgem no mundo do controle. Tribunais e contas e ministérios públicos não têm uma atuação coordenada, que preze pela uniformização de entendimentos. Nem mesmo dentro do ministério público nós temos isso. A autonomia funcional dos agentes do ministério público os autoriza a patrocinar interpretações independentes, o que concorre para instalar um ambiente de instabilidade jurídica e - por que não dizer - institucional.

Portanto, é necessária uma reforma legislativa para garantir regras mais claras e exatas sobre essas interpretações, valorizando principalmente o contrato, e com vistas a melhorar o grau de uniformização de temas relevantes pelas instâncias de controle.

O PMI é uma forma de legitimar a presença da iniciativa privada na formatação de projetos públicos, permitindo ao privado que manifeste o seu interesse em fazê-lo e que o poder público o autorize, assegurando também a participação de outros interessados. Se esta ampla participação for assegurada, não haveria uma adequada competitividade capaz de minorar ou eliminar o risco de captura (do interesse público pelo interesse privado)? Não seria errado restringir demais, com autorizações exclusivas, por exemplo, criando assim reservas de mercado, beneficiando grandes grupos financiadores, que escolheriam a melhor solução sob o ponto de vista da *financiabilidade*?

Fernando Vernalha: O problema do risco de captura não está apenas associado à competitividade no âmbito do PMI, mas à falta de capacitação técnica das Administrações (principalmente das Administrações municipais) em avaliar e promover escolhas entre estudos e projetos no PMI. Há uma evidente ascensão técnica

do mercado em face de muitas Administrações. Sem expertise ou estrutura para proceder a essas avaliações e escolhas, ocorrerá uma de duas situações: ou a Administração acabará capturada pelo proponente, levando adiante um projeto sem um exame e uma diagnóstico técnico adequado; ou acabará arquivando o projeto por falta de condições para conduzi-lo. Em ambos os casos, as consequências **não são boas. Uma alternativa para atenuar esse déficit de capacitação técnica dessas Administrações está na contratação de consultorias e auditorias para avaliar tecnicamente os projetos e assegurar a correção dos estudos econômico-financeiros** que são apresentados.

Quanto às autorizações exclusivas, não as vejo como uma boa alternativa para estimular o mercado de projetos. Lembre-se que essas autorizações na maioria dos casos devem vir acompanhadas da renúncia do proponente em participar da futura da licitação para a execução do projeto. O Estado de São Paulo tem regulamentação sobre isso, assim como o PPI. O argumento subjacente à sua concepção está na existência de vantagens competitivas que o autor do projeto no âmbito da licitação para a sua execução. Se isso for um problema, teríamos que rever as autorizações não-exclusivas, que pressupõem em todos os casos a possibilidade de que o autor do projeto dispute a licitação. Não vejo assim. Penso que as vantagens competitivas – que, de fato, existem - podem ser minoradas ou eliminadas no ambiente da licitação, a depender do formato e das regras que orientarão o certame. A proposta de instituir-se auditorias e consultorias para a “validação” ou “certificação” do projeto que surja do PMI também ajudaria a

reduzir a assimetria de informação e as vantagens competitivas do autor do projeto.

No sentido de incentivar a inserção de pequenas e médias empresas nas PPPs, como você vê a ameaça das empresas de *outsourcing*, que estão se especializando, principalmente em terceirização, e agora também nesta modelagem?

Fernando Vernalha: Há um estudo realizado pelo Gesner Oliveira, encomendado pela CBIC, em que ele traz uma série de ideias e propostas interessantes para permitir a abertura do mercado de infraestrutura às empresas de médio porte. O momento é oportuno pois o que se avizinha é um ciclo de PPPs municipais, onde teremos um ganho de escala em programas desta natureza, com projetos de menor dimensão técnica e econômico-financeira. O próprio advento das PPPs municipais, por si só, já melhorará o acesso a esse mercado, pela redução da dimensão dos projetos. Mas há diversos outros desafios, que passam pela necessidade de melhorar a qualidade de garantias públicas e de condições de financiabilidade de projetos. As maiores dificuldades estão no campo da financiabilidade, que, por sua vez, depende da disponibilidade de garantias públicas adequadas para os projetos. No objetivo de melhorar as condições para a financiabilidade de projetos pelas médias empresas, penso que teremos que: melhorar a qualidade dos projetos, com matrizes de riscos bem equilibradas; reduzir o nível de concentração de investimentos no projeto, diluindo-os tanto quanto possível ao longo do prazo do contrato; conferir maior segurança jurídica para

certas estruturas de garantias, como a reserva de liquidez de recursos oriundos de transferências federais a estados e municípios, como o FPE ou o FPM; criar novos instrumentos de financiamento e desenvolver melhor as debêntures incentivadas etc.

Percebemos um ambiente de insegurança jurídica quando da avaliação dos projetos no âmbito das PMIs. Essa insegurança tem a ver com a ausência de critérios claros e pouco transparentes e com a composição das comissões avaliadoras. Qual a sua visão sobre isso?

Fernando Vernalha: É preciso ficar claro, em primeiro lugar, que a avaliação técnica de projetos envolve quase sempre avaliações subjetivas, pois é uma questão que envolve discricionariedade técnica. É muito difícil traduzir essa avaliação de projetos em critérios objetivos de análise. Por outro lado, eu concordo plenamente com o fato de que as administrações públicas não têm capacidade de fazer essas avaliações, que é um outro problema. Volto a afirmar que precisamos instituir consultoria e auditoria independentes para “validar” ou “certificar” os estudos e projetos que são entregues no PMI. Isso já reduziria a insegurança ou a desconfiança em relação à qualidade dos estudos e à coerência dos números apresentados às Administrações. Mas a instalação de conselhos mistos de avaliação também poderia ser uma solução complementar, apta a contribuir para a transparência e para o controle sobre as avaliações demandadas nos PMIs.

“A administração pública pode desenhar suas necessidades, os seus objetivos, mas em muitos dos casos não tem um corpo técnico de servidores qualificados para avaliar a qualidade técnica e a correção dos estudos econômico-financeiros do projeto.”



Evolução das PPPs no Reino Unido, contexto Brasileiro e sugestões voltadas para participação de pequenas e médias empresas no mercado de PPPs



Carlos Nascimento

Diretor da LSE (London School of Economics) Enterprise UK no Brasil

A *London School of Economics*, sediada em Londres, no Reino Unido, é considerada a principal universidade especializada em ciências sociais do mundo, que conta com boa experiência em análises de Parcerias Público-Privada. A instituição vem realizando projetos de apoio aos governos da região nordeste do Brasil desde 2012, a exemplos de treinamentos, parcerias, eventos, seminários, workshops, inclusive com o governo do Estado da Bahia, que já é parceiro da LSE há um bom tempo.

No final da década de 80 e início dos anos 90, o Reino Unido enfrentava um cenário de falta de investimentos em manutenção e operação de longo prazo na infraestrutura existente e principalmente em novas obras, sobretudo em infraestrutura social (escolas, hospitais, habitação social, prisões, e outros equi-

pamentos públicos). E havia uma restrição orçamentária do Estado para fazer novos investimentos, por conta do nível de endividamento público muito grande.

Somava-se a este contexto a eficiência muito limitada nas obras públicas, com muito atraso na entrega das obras e com orçamentos estourados. O *Guy's Hospital*, em Londres, por exemplo, foi orçado em 36 milhões de libras e concluído com £124 milhões.

Qual foi a reação do governo britânico a essa situação? Em 1992 foi criado o *Project Finance Initiative* (PFI), com o objetivo de engajar o setor privado no desenho, construção, financiamento, e operação da infraestrutura pública. A intenção era entregar ativos de alta qualidade e boa manutenção, que oferecesse *Value for Money* para o contribuinte britâni-



UMA OUTRA FORMA DE ENXERGAR ISTO

Value for Money – VfM (Vantagem Monetária)

=

$(\text{Insumos} \div \$) \times (\text{Produtos} \div \text{Insumos}) \times (\text{Resultados} \div \text{Produtos})$

=

Resultados ÷ \$

De acordo com o National Audit Office (NAO) do Reino Unido, para se alcançar **Value for Money** é necessário **maximizar economia, eficiência e eficácia**. Há diferentes metodologias para se mensurar VfM.

co, envolvendo o setor privado, acreditando que as empresas poderiam trazer vantagens, agregar valor, inovação e eficiência, na prestação de serviços públicos, por meio de projetos de infraestrutura pública.

Value for Money é um conceito central para entender a justificativa para se usar as PPPs como mecanismo para contratação de projetos de infraestrutura.

Para contratar por PPP, o governo precisa justificar o *Value for Money*: por que está optando por PPP em detrimento de uma outra forma de contratação, por exemplo, pela Lei 8666? É importante apontar o quanto o estado pode performar melhor ao mesclar economia, eficiência e eficácia. De acordo com o *National Audit Office*, o NAO, (que seria como o Tribunal de Contas do Reino Unido), para se alcançar o *Value for Money* é necessário maximizar economia, eficiência e eficácia.

PFI (ou PPPs) no Reino Unido

Mais de 730 projetos contratados, totalizando 55 bilhões de libras, aproximadamente 275 bilhões de reais. As PPPs, a PFI no Reino Unido, representam aproximadamente 11% de investimento em infraestrutura pública, mas em torno de 85% dos investimentos nesta área são feitos com al-

guma forma de financiamento ou de participação privada. As empresas puxam muito os investimentos de energia, comunicações e água.

A PFI é um dos instrumentos que responde por mais de 10% aí do total dos investimentos públicos. Não é o maior, mas é um instrumento bastante importante e que ficou muito popularizado. E esses projetos de PPP são significativos em diversos setores da economia britânica, principalmente em transportes, saúde e educação. Atualmente o Reino Unido exerce uma liderança quando se fala em PPP, e é tido como a principal experiência usando essa forma de contratação.

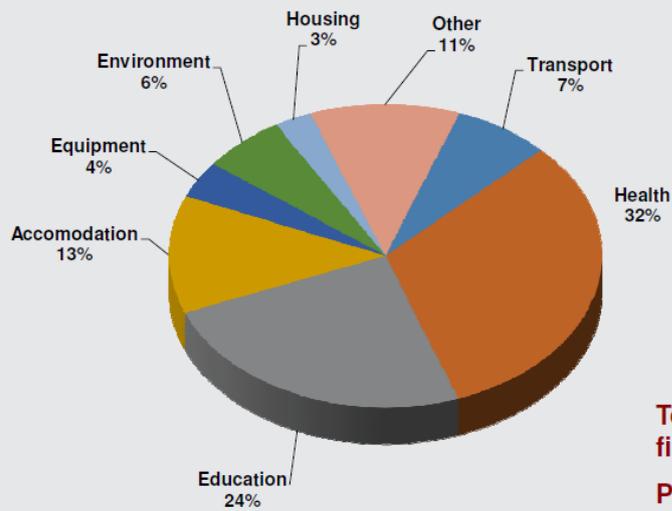
Pontos fortes do modelo de PFI britânico

- Agregou as habilidades do setor privado: gestão de projetos, gestão de riscos e inovação.
- Equipamentos públicos entregues com qualidade alta.
- Resultados geralmente satisfatórios: projetos entregues dentro do tempo e orçamento contratados.
- Ativos são mantidos em alto padrão ao longo do seu ciclo de vida.
- Usuários geralmente satisfeitos.

“*Value for Money* é um conceito central para entender a justificativa para se usar as PPPs como mecanismo para contratação de projetos de infraestrutura.”



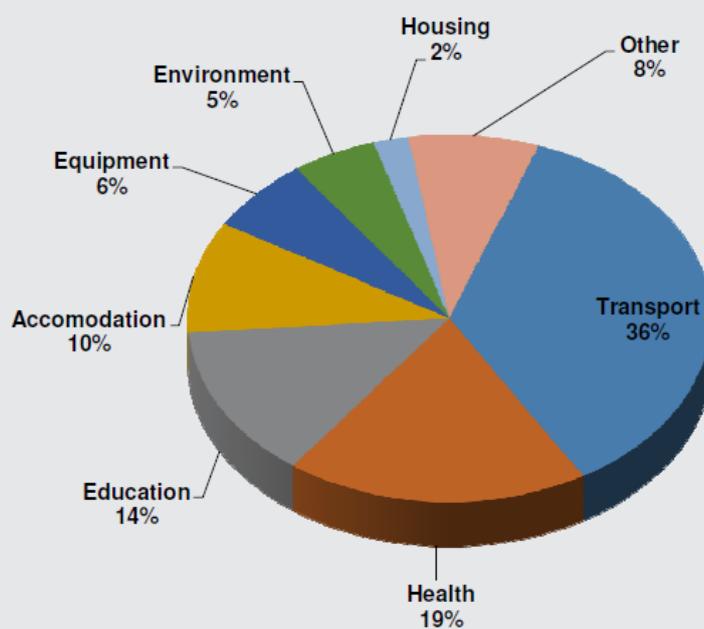
DISTRIBUIÇÃO DE PROJETOS POR QUANTIDADE



Total de proyectos firmados: 730
Proyectos Operacionales: 665

Fonte: Base de projetos PUK, via Javier Encinas

DISTRIBUIÇÃO DE PROJETOS POR VALOR



Fonte: Base de projetos PUK, via Javier Encinas

Evolução das PPPs no Reino Unido, contexto Brasileiro e sugestões voltadas para participação de pequenas e médias empresas no mercado de PPPs

- Mais de 90% dos chefes de projetos no setor público afirmam que PFI cumpre com os requisitos acordados.
- Mecanismos de incentivos para o setor privado normalmente funcionam.

Pontos fracos

- Licitações lentas e caras.
- Contratos nem sempre flexíveis – dificultando alterações ao longo do ciclo de vida do projeto.
- Transparência insuficiente para identificar os passivos financeiros futuros trazidos pelas PFI.
- Setor privado com ganhos embutidos nos projetos de forma não transparente.
- Riscos indevidos transferidos para o setor público, aumentando o prêmio de risco.

Evolução do modelo britânico

- A partir dos erros e acertos, o Governo Britânico vem aperfei-

çoando constantemente o seu modelo.

- Em 2012, criou o Modelo PF2 (*Private Finance 2*)

Principais mudanças:

- Governo Britânico pode entrar com *Equity* e participar de fundos privados (tem retorno sobre seu investimento, aumenta a proporção para 70:30 e melhora a colaboração entre público e privado).
- Participação pública pode ajudar a obter financiamento junto a investidores institucionais.
- Limitação dos serviços operacionais a apenas serviços de manutenção.
- Verificação regular de qualidade dos serviços.
- Busca mais transparência nos valores investidos e passivos futuros.
- Licitações mais rápidas e menos custosas (centralização, padronização, capacitação para escolher o vencedor em 18 meses).

CONTRATOS ASSINADOS POR SETOR

- 87 contratos de PPP assinados até março/2016
- PPPs em Resíduos Sólidos (21%), Saneamento (20%) e Saúde (12%) tem se destacado



Fonte: Material de Leitura do Seminário Boas Práticas de PPP. Radar PPP (Março/2016).



Governos devem perder o medo e qualificar a interação com o setor privado.”

O Contexto das PPPs no Brasil

- Quais as semelhanças da realidade brasileira atual com o contexto em que os Britânicos criaram o PFI?
- O Brasil tem um *gap* gigante de infraestrutura econômica e social.
- A infraestrutura existente é limitada e mal conservada.
- Baixa capacidade estatal de investimento em infraestrutura.
- Restrições orçamentárias e endividamento crescente em todos os níveis da Federação.
- Estados e Municípios em situação fiscal fragilíssima.
- Mas mesmo assim as PPPs estão florescendo no Brasil – e agora talvez sejam a única alternativa para muitos entes públicos.

Lições aprendidas e desafios para o modelo brasileiro de PPPs

- O momento é propício para o aperfeiçoamento e consolidação das PPPs no Brasil (ajuste fiscal e demanda social por melhores serviços públicos).
- As PPPs não são uma panaceia mas a evidência é geralmente favorável (vide Reino Unido).
- Nem tudo é uma questão de custo: a evidência internacional bem sucedida mostra que nem sempre o mais barato é o que traz melhores resultados no longo prazo.
- Muitos desafios: políticos, fiscais, regulatórios, controle externo, organizacionais e humanos.
- Alto índice de mortalidade dos PMIs (em torno de 85%).
- Necessidade de aperfeiçoar as capacidades institucionais dos governos e setor privado.
- Essencial apoiar os governos na

construção de suas capacidades e no financiamento para contratar estruturação de projetos.

- É fundamental incentivar iniciativas que promovam a troca de experiências práticas entre os gestores públicos, líderes políticos e empresários.
- Governos devem perder o medo e qualificar a interação com o setor privado.
- Criação de manuais e procedimentos nacionais para apoiar Estados e Municípios em seus projetos de PPPs (Reino Unido).

Poderia haver um melhor momento para as pequenas e médias empresas, no caso as de construção, entrarem nesse mercado? Este sem dúvidas é o melhor momento. Existe um problema sério conjuntural, que é a crise econômica e política, e as grandes estão enfraquecidas, com dificuldade enorme de contrair novos projetos. Este cenário abre uma leque de oportunidades.

Sugestões para quem quer entrar nesse mercado

Informem-se. Atualmente existem muitas informações sobre PPPs, Concessões e oportunidades de negócio nesse setor.

Capacitem-se, isso é fundamental. Se você é proprietário de uma empresa e não tem tempo para ver diretamente os aspectos de uma PPP, estabeleça alguém da tua equipe. Essa pessoa precisa estar capacitada realmente para entender todas as fases do projeto de PPP para poder fazer disso um bom negócio.

Formem consórcios entre si. Desenvolver-se conjuntamente para acelerar a curva de aprendizado e reduzir os custos de entrada, principalmente nos PMIs, que exigem investimento alto. Ao se consorciar é possível reduzir o custo de entrada, compartilhar os riscos, e ajuda a viabilizar re-

cursos para projetos que seriam difíceis de entrar isoladamente.

Façam parcerias com empresas estrangeiras. Há muitas empresas de fora querendo entrar no mercado brasileiro, que contam com boas práticas. Ter um parceiro estrangeiro é algo bem visto pelos financiadores, o que pode facilitar também na captação de recursos para os projetos.

Infraestrutura social pode ser o melhor atalho para entrar em campo. Entrar em PPPs de hospital, de estruturas para educação, habitação social, que são áreas que vão crescer muito, são grandes oportunidades de projetos que saem mais rápido, e que têm um valor menor.

Sávio Andrade - LB Engenharia:

Como é a estruturação do fundo garantidor lá em Londres? Porque aqui o empresariado fica com receio de entrar em alguns empreendimentos em função até do fundo garantidor.

Carlos Nascimento – London School of Economics:

No Reino Unido foi criado um esquema de garantias, mas isso não é uma coisa que pesa demais, porque há outros mecanismos institucionais que asseguram o pagamento pelo poder público, os projetos são bem feitos e existe uma cultura de confiança, ou seja, é totalmente diferente do que os empresários vivem no Brasil. Este é sem dúvidas um dos grandes entraves para o setor privado entrar no jogo.

O pessoal tem usado bastante aqui os fundos de participação, as transferências voluntárias da União, quem tem algum ativo inclui, mas vai ter que criar novas formas. A Bahia tem usado bastante as transferências voluntárias.

Leonardo – Santa Helena Empreendimentos:

Você disse que no Reino Unido era permitido uma participação do governo como sócio. Como é que funcionou isso lá ao longo das mudanças políticas, eleições? Porque aqui sabe como é, a gente não sabe o que pode acontecer.

Carlos Nascimento – London School of Economics:

Lá a grande preocupação deles de o governo entrar como sócio num projeto é se não poderia ter um conflito de interesse entre quem vai ter um retorno financeiro, porque se você é sócio vai ter um retorno financeiro, e ao mesmo tempo é a autoridade que vai fazer a licitação. Certo? Então se você entrou num projeto e você não é sócio, poderia ter um eventual conflito de interesse em passar aquele projeto. O setor privado, sabendo que o governo está num projeto e não está no outro, será que não vai favorecer aquele projeto que ele é sócio? Então o que eles buscaram fazer? Deixar muito claro a separação entre quem licita e quem está entrando comercialmente nos projetos. A ideia do governo é fazer com que o Equity no projeto seja de 30%, não precisa ser necessariamente 30% do governo.

“Infraestrutura social pode ser o melhor atalho para entrar em campo. Entrar em PPPs de hospital, de estruturas para educação, habitação social, que são áreas que vão crescer muito, são grandes oportunidades de projetos que saem mais rápido, e que têm um valor menor.”



Como vencer os entraves e avançar em Concessões e PPPs?



Márcio Galvão

Ex Secretário Executivo do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, Gerente Executivo da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

As Concessões e PPPs fazem parte o caminho para viabilizar os investimentos necessários para promover o crescimento do Brasil.

As demandas das administrações públicas na área de investimentos, quando seguem os trâmites da contratação tradicional, utilizando a Lei Federal 8.666, exigem um caminho longo, desde a concepção do anteprojeto, levantamento do orçamento, contratação de projeto arquitetônico, estrutural, estudos de solo, sendo que tudo deve ser licitado.

Depois tem o período de execução das respectivas obras, que geralmente duram dois anos, e quando esta é concluída, o governo tem de contratar prestadores de serviços para operar, fazer a segurança e a manutenção, por exemplo.

Todo este trabalho envolve uma série de profissionais na área de engenharia e arquitetura, de projetos complementares, sendo que todas as empresas terão de passar por um processo de licitação, e depois o poder público precisa gerir todos estes fornecedores.

Por meio de PPP, a operacionalização é mais simplificada. O governo levanta a demanda, lança o PMI ou uma MIP, e começa a desenvolver os projetos já com um parceiro privado, que depois pode concorrer à licitação. Após a licitação da PPP, a empresa vencedora começa suas atividades, com um contrato que pode ter de 5 a 35 anos de duração.

Neste caso, a vantagem para o poder público é:

- Poder distribuir as despesas em

um prazo muito maior (entre 5 e 35 anos).

- Envolvimento de apenas uma empresa na fase do PMI, que vai desenvolver os estudos.
- A empresa vencedora da licitação é a mesma que constrói, opera e mantém a infraestrutura (gestão de apenas 1 contrato).

Como vencer as dificuldades

- Não tem como dar certo se cada órgão do governo pensar e desenvolver sua própria PPP. É importante centralizar a análise de projetos e estudos de modelagem para que haja padronização dos processos.
- Definir prioridades. Toda administração conta com uma série de projetos que considera importante, seja em iluminação pública, saneamento, mobilidade urbana, mas é necessário saber qual é mais urgente. É preciso centralizar a decisão dessas escolhas não correr o risco de ultrapassar o limite das receitas correntes liquidadas.
- Identificar maneiras criativas que tenham baixo impacto financeiro (utilização de contraprestações não pecuniárias, com uso de outros bens do estado).
- Criar um canal de interlocução único com o público interno e com o mercado, para que a administração tenha ciência de todas as iniciativas que estão acontecendo.

Lei de PPPs e Garantias

A Lei de PPPs estabelece que as obrigações pecuniárias da adminis-

tração pública podem ser garantidas mediante:

- Vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal,
- Criação de fundos especiais (ou utilização do que já houver),
- Contratação de seguro-garantia com companhia seguradora que não seja controlada pelo poder público,
- Prestação de garantias por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público,
- Garantias prestadas por fundo garantidor, ou empresa estatal criada para essa finalidade.

O que é necessário na fase pré-licitatória

A Lei 12.766, que alterou a Lei 11.079, ela veio esclarecer no seu Artigo 4º que havia e ainda há muita dúvida a respeito de como analisar um projeto de PPP na sua fase pré-licitatória. A legislação estabelece que os estudos de engenharia, para definir o valor do investimento da PPP, devem ter nível de detalhamento de anteprojeto, não havendo necessidade do projeto básico, como determina a Lei 8.666.

O que a lei determina:

- Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de deta-

lhamento de anteprojeto,

- O valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado, considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior.
- Valores calculados com base em sistemas de custos que utilizem como insumo preços de mercado do setor específico do projeto,
- Orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica.

Perspectivas

Estamos otimistas e percebemos uma mudança cultural, evidenciada na mídia nacional, como manchetes do tipo: “Governo quer via rápida para PPPs; Ministério da Fazenda prepara legislação para criar um consórcio de órgãos públicos e apressa a tramitação de alguns projetos, com implantação de *Fast Track*; PPP turbinada; Blindagem de contratos e contratação de empresas de projetos de infraestrutura, sem licitação.

Podemos citar também anúncio do governo que planeja criar uma estatal, com regime especial para contratação, para cuidar de projetos de infraestrutura, sem ter de seguir as regras da Lei 8666, atribuindo liberdade na contratação de empresas privadas de consultoria, sem regras de habilitação.

“Para vencer as dificuldades é preciso identificar maneiras criativas que tenham baixo impacto financeiro (utilização de contraprestações não pecuniárias, com uso de outros bens do estado).



Questões jurídicas inerentes aos processos de Concessões e PPPs



Bruno Werneck

Sócio do escritório Mattos Filho

Com base nos 23 anos de atuação do escritório Mattos Filho, que representa empresas nacionais e internacionais, públicas e privadas (instituições financeiras, investidores, agências multilaterais, fundos de investimento, fundos de pensão, companhias de seguro e resseguro) em diversos setores da indústria, além de organizações sem fins lucrativos, apresento abaixo uma visão jurídica sobre Concessões e PPPs.

Faço uma crítica à interpretação e a aplicação do Direito nesta área de parcerias, onde tem ocorrido excesso de “riscos jurídicos”. Cito a interpretação, por exemplo, de que o valor de R\$ 20 milhões não vai levar em consideração a contraprestação e sim o tamanho do CAPEX. Ressalto que preço de contratado é o que se paga por ele. Mas é necessário bom senso na aplicação da lei.

A forma de contratação adotada pelo poder público deve seguir os mesmos moldes utilizados pela iniciativa privada - ao fazer três orçamentos, a empresa recebe valores distintos e vai optar pela melhor proposta, considerando preço e competência do prestador de serviço, visto que o menor preço não é sinônimo de qualidade de serviço. Infelizmente, o poder público brasileiro, com algumas felizes exceções, contrata única e exclusivamente por base de preço.

A PPP da Linha 6 do Metrô de São Paulo e da iluminação pública da cidade, por exemplo, tiveram como critério de seleção a questão preço. Mas para a administração contratar como o privado o faz, é necessário mudar a lei?

Não. A Lei de Licitações já estabele-

ce técnica e preço como uma forma de contratação, basta aplicar a lei e trabalhar no acultamento dos órgãos de controle.

Sobre a questão dos incentivos econômicos, destaco que a Lei 8.666, em várias modalidades, cria um incentivo para que o contratado seja ineficiente. Se o poder público contrata uma empresa para fazer uma dragagem, por exemplo, e depois de um período de trabalho acontece um desmoroamento, é bom para a empresa, que terá de ser contratada novamente. Então os incentivos da Lei 8.666 são péssimos.

A grande vantagem da modelagem da PPP é trabalhar com contratos de longo prazo e com mecanismos de remuneração atrelados ao resultado, incentivando a empresa vencedora a investir em tecnologias para gerar maior eficiência.

Quando iniciaram as PPPs no Brasil, o foco ficou exclusivamente em cima das novas obras e construções, que são bem-vindas, mas foram deixadas de lado as aplicação de PPPs nas áreas de operação e manutenção.

O País poderia ter mais parcerias entre o setor público e a iniciativa privada para promover a manutenção de rodovias, em contratos de longo prazo, 20 ou 30 anos. A mesma ideia serve para a área educacional e da saúde, pois existe um campo imenso para PPPs destinadas à gestão de escolas e hospitais.

Outro fator é que a aplicação do limite de 5% da Receita Corrente Líquida deveria ser aplicada apenas para novas despesas. Se o poder público já gasta recursos com

iluminação, em vez de licitar pela 8.666, o ideal é fazer uma PPP, que irá custar menos, e não faz sentido ser enquadrada nesse limite. Neste caso, defendo a mudança na lei para deixar esta questão mais clara.

Garantias pelo poder público

Embora seja uma solução inteligente e estratégica para as administrações públicas, as Concessões e PPPs hoje estão sendo buscadas por muitos governantes, por terem perdido a capacidade de investir, e precisar dar continuidade aos projetos determinantes para o desenvolvimento das cidades, estados e País.

Se o poder público não tem recurso, como pode oferecer garantias? O Brasil dispõe de mecanismos consolidados para atribuir garantias, a exemplo do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e FPE (Fundo de Participação dos Estados).

O governo federal também tem repasse dos estados por conta de ICMS para os municípios. Um estado que tenha induzido PPPs poderia funcionar como garantidor de PPPs municipais, pois em caso de inadimplemento ele vai honrar com aquele paga-

mento, por meio do repasse do ICMS que ele faria para o município. Então, o Estado não está desembolsando o recurso, está só gerenciando aquele fluxo e garantindo a parceria municipal. E ainda, a União poderia fazer o mesmo em relação ao FPM e ao FPE.

TIR

Ninguém vai investir em um projeto de PPP, tendo uma taxa de retorno de 7,5% a 9,48%. A TIR (Taxa Interna de Retorno) de Concessão e de PPP são mais altas do que o governo paga.

Porque as PMIs?

Apesar de nem todo PMI se concretizar em um projeto, este instrumento é necessário para viabilizar a PPP.

Eu aposto que uma PPP mal feita, mal conduzida, com mal resultado, é ainda melhor do que um processo licitatório via Lei 8666 bem-sucedido. Um contrato de longo prazo que vai permitir a iniciativa privada a investir em eficiência e ter remuneração pelo resultado, é muito melhor do que o modelo adotado pela 8666.

“Embora seja uma solução inteligente e estratégica para as administrações públicas, as Concessões e PPPs hoje estão sendo buscadas por muitos governantes, por terem perdido a capacidade de investir, e precisar dar continuidade aos projetos determinantes para o desenvolvimento das cidades, estados e País.”

Como melhorar a estruturação de projetos para destravar o gargalo em infraestrutura



Fernando Camacho

Chefe de Departamento na área de Estruturação de Projetos do BNDES

O mercado brasileiro de estruturação de projetos, comparado a experiência internacional de países em desenvolvimento, ainda é tímida em relação a definição de uma estruturação de projetos, que é uma atividade muito complexa. O fluxo de qualquer projeto de infraestrutura começa com o planejamento do Poder Público e a identificação dos projetos considerados prioritários.

A partir daí, tem-se a preparação do projeto e o procedimento licitatório. Os produtos originados por essas duas atividades são essenciais. Deve-se considerar que um edital de leilão, se for bem realizado vai trazer uma competição boa no certame, ou seja, sendo bem-sucedido. E ainda, é preciso de um bom contrato de Concessão em PPP, com os riscos alocados de forma eficiente, tenha regras contratuais claras.

Quando se fala em estudos para o procedimento licitatório, está se falando de estudos amplos e abrangentes que envolvem várias áreas: demanda, engenharia, meio ambiente e jurídicos (que vão subsidiar as regras de contratos em edital).

O que a gente pode ver é que a parte de estruturação de projeto é sim uma atividade complexa. Por isso, não só aqui no Brasil como nos diversos lugares no mundo, representa um gargalo para investimentos em infraestrutura.

Experiência internacional em estruturação de projetos

Para contextualizar sua explanação, Camacho considerou a experiência internacional de estruturação de projetos, uma análise dos seguintes paí-

ses: Austrália, Nova Zelândia, União Europeia, Reino Unido, e Canadá.

- O principal instrumento para estrutura PPPs nos países referência é o modelo de *Solicited Proposals*, onde o governo identifica e prepara o projeto, contando com o apoio de consultores externos.

- Em alguns países há provisões legais que impedem a adoção de PMIs (*Unsolicited Proposals*). Outros consideram as PMIs como exceções e permitem sua adoção apenas sob circunstâncias muito específicas (inovação e direitos a propriedade intelectual).

Em resumo, nesses países basicamente o que é visto são projetos preparados pelo Poder Público com o apoio de consultorias independentes. Por outro lado, nos países em desenvolvimento o comportamento é um pouco diferente. Identificamos uma utilização muito grande de PMIs, e mais recentemente o surgimento de facilities das estruturadoras de projeto.

Dois pontos foram fundamentais na comparação dos países em desenvolvimento com o Brasil:

- Os resultados lá fora têm sido muito ruins. Então, de todas as PMIs iniciadas no exterior, apenas 4% chegaram na fase de assinatura de contrato. Uma taxa de sucesso aparentemente muito baixa.

- O problema dos países é similar ao do Brasil: existe uma ausência de bons projetos de infraestrutura, o que representa um gargalo para investimento. E as PMIs não têm se mostrado uma solução para esse problema.

O representante do BNDES diz que este gargalo foi crucial para o surgimento das *facilities*. São várias iniciativas, de bancos multilaterais e bancos de desenvolvimento, cujos insumos importantes são *expertise* técnica e *funding*. Ele argumenta que o novo método virou tendência e já foi visto no Banco de Desenvolvimento da Ásia, da África, e em um Banco de Desenvolvimento Leste-Europeu.

A atividade tradicional do BNDES sempre foi a parte de financiamento, mas, a partir de 2007 nós passamos a atuar na fase também no planejamento e estruturação de projetos.

Na fase de planejamento o BNDES possui o FEP (Fundo de Estruturação de Projetos), que utiliza uma parcela dos lucros do banco para financiar estudos. A estruturação de projetos do BNDES ocorre com as parcerias do IFC, BID e EBP.

Projetos cancelados pelo BNDES

A carteira do Banco em conjunto com o EBP e o IFC somam 43 projetos, sendo 24 concluídos com uma taxa de sucesso de 75%, o que classifico com relativamente alta, comprando com outros lugares do mundo. A estimativa de investimentos em termos de projetos é de R\$ 67 bilhões.

Entre os projetos concluídos, estão todo o programa de aeroportos que foi feito pela EBP e pelo BNDES, estruturado por essa equipe; a terceira etapa de rodovias, e ainda, projetos importantes de saneamento. Um dos destaques está na

área da saúde com o Hospital do Subúrbio (BA), que foi a primeira PPP que envolveu serviços médicos também e hoje é um caso de sucesso a nível mundial.

Considerações sobre PMIs no Brasil

A partir de 2010, vários entes públicos, em nível de governo estadual e municipal, lançaram e publicaram Decretos, a partir daí o número de PMIs aumentou muito, surgindo uma “solução mágica” para estruturar projetos.

No entanto, a taxa de sucesso aparentemente não tem sido muito satisfatória. De todas as PMIs lançadas a taxa de contratos assinados é de apenas 18%.

O modelo brasileiro, comparado com outros modelos de PMI em países em desenvolvimento, preza pela competição na etapa de preparação de projetos. Os governos autorizam várias empresas a fazerem os estudos ao mesmo tempo, por conta e risco. Isso, na nossa visão, pode estar trazendo custos de transação desnecessários para o processo, porque o mais importante é não ter condição na etapa de preparação de projetos, e sim no certame que vai licitar o projeto de concessão de PPP.

Desta forma, o que acaba acontecendo é que os governos têm que fazer novamente os estudos para escolher o que ele acha mais adequado e com isso, há uma duplica-

ção de gastos e aumento no tempo do processo.

Qual seria a solução para ajustar o modelo atual e destravar o gargalo em infraestrutura?

- Ter um modelo de PMI em que somente uma empresa está autorizada para fazer os estudos. A empresa teria que ser independente, ou seja, não poderia ter interesse na futura licitação. Essa segunda medida já é prevista no Decreto Federal que saiu esse ano, e esse modelo completo também está previsto na nova regulamentação que São Paulo lançou em 2015.

- É essencial que os governos tenham capacitação interna, qualquer que seja o modelo escolhido para estruturar os projetos.

- Aperfeiçoar mecanismos que possibilitem o apoio de consultorias independentes, seja pela reforma 8666, seja pelo aperfeiçoamento dos modelos existentes de PMI.

- Criar e fortalecer *facilities*. Esse mercado é arriscado para consultores independentes.

Com um ajuste no modelo de PMI a gente pode realmente criar um ambiente em que existam mais estruturadores de projeto. Acreditamos que, desta forma, o Brasil conseguirá ter maiores projetos, o governo vai conseguir ter realmente um grupo de confiança durante o processo, e vai conseguir destravar investimentos em vários setores.

Desenbahia: foco no crescimento econômico do Estado



Paulo Costa

Diretor de operações da Desenbahia

A Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia) foi criada para impulsionar o crescimento econômico e identificar as demandas locais. Seu foco está fortemente dirigido ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas, e ao microcrédito.

Não é novidade que o crédito no Brasil ainda é escasso e caro, tornando praticamente impossível ao empresário de pequeno porte e ao microempreendedor o acesso às linhas do mercado financeiro tradicional. Contribuir para preencher essa lacuna no estado, com crédito produtivo a custos acessíveis para quem mais necessita, é o que se propõe a Desenbahia.

No âmbito das Concessões e PPPs, a Agência foi a financiadora da Concessionária Bahia Norte (junto com o Banco do Nordeste), da Arena Fonte Nova (junto com Banco do Nordeste e Santander) além do Hospital do Subúrbio. Está em trâmite e possivelmente será a instituição financiadora do Hospital Couto Maia.

A Agência também faz parte do mecanismo de pagamento de PPP, sendo o agente que fica entre a Secretaria da Fazenda e o Banco do Brasil, que é quem recebe os recursos do Fundo de Participação dos Estados, destinado ao pagamento de parcerias com a iniciativa privada.

Desenbahia e as PPPs

Depois que a SPE assina o contrato de PPP ou Concessão começa uma nova etapa no processo, que é o financiamento do projeto. Dependendo da complexidade do contra-

to, esta estruturação pode demorar até mais de um ano. A Arena Fonte Nova por exemplo levou um ano e meio para que a estruturação financeira entre Desenbahia, o BNB, o Santander e o BNDES fosse concluída.

A estruturação financeira é algo complexo, mesmo tendo a figura de um *advisor*, pois é necessário rever todos os cálculos que foram feitos por este consultor ou especialista da concessão.

Por que isto é necessário? Porque as garantias do projeto na modalidade de *project finance* são o próprio projeto, portanto é preciso que o financiador tenha bastante segurança no que está financiando.

Além dessa questão interna do banco, a espera enfrenta algumas dificuldades de começar a obra, por conta dos alvarás, das licenças e das ARTs. Dependendo da especificidade do processo, como trabalhar com algo radioativo por exemplo, é necessário licença do Ministério do Exército e essas etapas são normalmente muito lentas, o que acaba atrasando o início das obras.

Esta morosidade prejudica o projeto, visto que o prazo da Concessão inicia-se quando o contrato é assinado. A demora burocrática compromete os prazos e gera impactos financeiros. Nestes casos é possível buscar um empréstimo ponte, mediante apresentação de garantias.

Vencida esta etapa, com o financiamento aprovado, iniciam-se os trabalhos, a obra é concluída e ao final, quando é necessário imple-

mentar os serviços de água, saneamento, energia elétrica e banda larga, que não são responsabilidades do concessionário, pode aí ocorrer atraso, atrapalhando o início da operação e consequentemente o começo da remuneração.

Vencidos estes desafios, depois que o concessionário começa a operar, um dos principais riscos é a possibilidade de grandes mudanças na política do País. Quando há troca de governo, o projeto que antes era visto como um trabalho

bem feito e bem estruturado, passa a ser visto com problemas e o novo governante recorre à justiça para não pagar a contraprestação.

Sem contar que no Brasil os órgãos de controle buscam minuciosamente encontrar os defeitos dos empreendimentos (as vezes reais, mas as vezes não, porque faltam técnicos habilitados para analisar todas as Concessões e PPPs). Quando são revistos para baixo, representam um risco enorme para o financiador.

“A demora burocrática compromete os prazos e gera impactos financeiros.

Nestes casos é possível

buscar um empréstimo

ponte, mediante

apresentação de garantias.



Gestão eficiente dos recursos orçamentários e serviços de qualidade



Bruno Pereira
Sócio da Radar PPP

Ao implementar Concessões e Parcerias Público-Privadas, muda-se esta lógica gestão. O agente público firma contratos de longo prazo, que podem durar décadas (até 35 anos), com uma empresa vencedora da licitação (ou um consórcio de empresas), que será responsável por organizar a cadeia de suprimentos, trabalhando de forma eficiente para que a receita esperada seja, de fato, alcançada, nos termos do contrato de PPP. Em um modelo de Concessão Comum, previsto na Lei Federal 8987 de 1995, toda receita do licitante vencedor é proveniente da tarifa paga pelo usuário - como em uma rodovia pedagiada, por exemplo.

Concessão Comum

Nas PPPs, que também são contratos de longo prazo como a Concessão Comum, a receita da concessionária vem total ou parcialmente do orçamento público, via pagamentos periódicos. Atualmente, existem 82 contratos de PPPs assinados no Brasil, movimentando bilhões de reais em recursos públicos alocados a esses contratos. 6 Painel 1 Experiências em Concessões e PPPs na Região Nordeste.

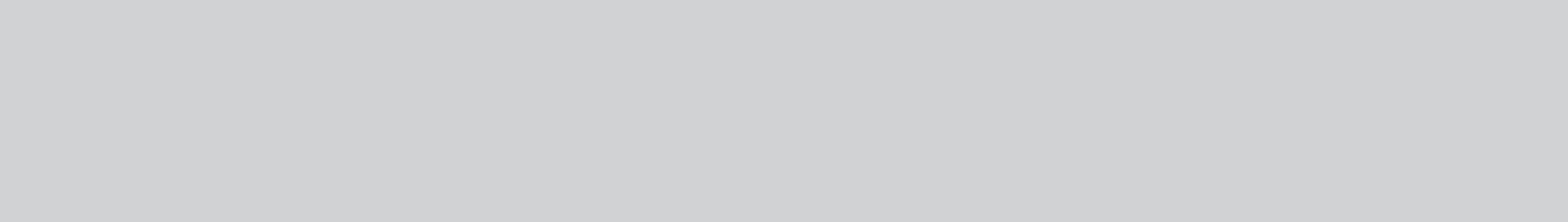
Ao avançar no campo das Concessões e Parcerias Público-Privadas, o poder público terá condições de gerir com mais eficiência os recursos públicos, beneficiando a sociedade como um todo, que receberá serviços de qualidade em áreas importantes como saúde, educação e

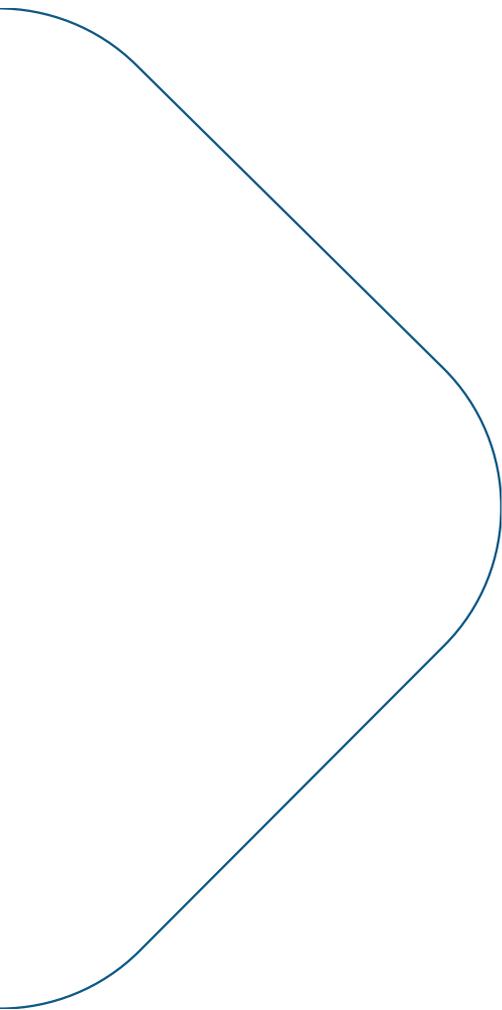
segurança. As administrações públicas costumam gastar a maior parte dos recursos por intermédio de contratos de curto prazo, tendo como base a Lei 8666, exercendo um papel de integrador de uma cadeia de fornecedores.

Modelos de contrato

Mas não estamos falando apenas de contratos gigantescos, há contratos com valores menores. O mais importante é ter em mente que a PPP é um veículo para que o gasto público seja de qualidade. No Nordeste há programas de PPPs consolidados, como Bahia, Pernambuco, Ceará e Alagoas, que contam com contratos assinados e projetos em fase de estudos de viabilidade.

Há outros que pretendem ter atuação mais forte com PPPs, como Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Paraíba. Entre os projetos em estudo: Camaçari estuda a PPP para construção de um centro comercial; Rio Grande do Norte pretende estruturar um projeto na área da saúde; Caxias, no Maranhão, está analisando uma PPP de iluminação pública; Feira de Santana está estudando um centro de logística acoplado a um mercado atacadista; Fortaleza a criação de um centro administrativo; Jaboatão dos Guararapes prevê um mercado público; Salvador estuda vários projetos, sendo um deles o Museu da Música Brasileira e São Luís deve começar em breve a consulta pública de uma PPP de um hospital.





Capacitação 2

Aspectos econômicos e financeiros fundamentais



Aspectos econômicos e financeiros fundamentais



Gesner Oliveira
Sócio da GO Associados

O principal exercício do Seminário de Concessões e Parcerias é gerar instrumentos para equipar as empresas para uma nova fase que o país irá passar, na qual o investimento privado será um protagonista fundamental.

Três pontos são primordiais neste contexto:

- Investimento como a palavra-chave para sair da recessão;
- Estimular os investimentos em infraestrutura e como que as parcerias estimulam esse investimento;
- Fundamentos para uma nova cultura de parcerias e concessões com respeito às regras da concorrência.

O Investimento em Infraestrutura é essencial para sair da crise

Breve cenário macrossetorial brasileiro

Um levantamento sobre o comportamento do crescimento do PIB desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso mostra que, de 1995 a 2003, a média de crescimento do Brasil foi de 2,2% ao ano. Em seguida, no mandato do presidente Lula, tal média subiu para 4% a.a.. O aumento dos preços das commodities no mercado internacional, a expansão do mercado interno de crédito e a manutenção de uma política fiscal relativamente austera contribuíram positivamente para um período de crescimento econômico para o país. Entretanto, no governo Dilma, a adoção de políticas equivocadas, associada a um cenário externo menos favorável levou o país a uma das piores recessões de sua

história, com queda do PIB em 2015 e expectativa de nova queda em 2016.

Neste momento de transição, a dúvida é: atingimos o fundo do poço? A expectativa é de que a partir de 2017 o país volte a apresentar crescimento positivo do PIB, conforme dados do Boletim Focus.

Uma ponderação importante: essas variações cíclicas da economia não afetam tão diretamente os projetos, tendo em vista que Concessões e PPPs contemplam projetos de no mínimo 5 e chegam até 50 anos. Mas é claro que quem está começando um projeto, naturalmente olha com certa preocupação esse comportamento da economia.

A pergunta que fica é, como a economia recuperará seu ritmo de crescimento? A retomada não será pelo consumo das famílias, porque o mercado de trabalho deve continuar apresentando dados negativos nos próximos trimestres, o que implicará em queda do emprego e da renda, além disso, as famílias estão endividadas, as taxas de juros em patamar elevado, o que reduz o apetite por crédito pelas famílias e a disposição dos bancos em emprestar.

O setor externo é uma boa notícia nesse momento. A alta do dólar estimula as exportações e inibe as importações. O déficit comercial que foi de US\$ 4 bilhões em 2014, em 2015 saltou para quase 20 US\$ bilhões, e até o final de 2016 estima-se que pode ser superior a US\$ 50 bilhões.

Assim, a variável chave para dinamizar a economia brasileira é o investimento. E como isso é possível?

A resposta certa seria criar as condições necessárias para que o investimento retome. Será um processo gradual, que vai paralelamente ao encontro com as medidas de austeridade. Se as medidas de contenção de gastos públicos forem inteligentes e se as formas de financiamento forem bem estruturadas, é possível criar essas condições.

A necessidade de um salto nos investimentos

A taxa de investimento no Brasil no primeiro trimestre de 2016 foi de 16,9%, muito inferior à média de outros países com renda per capita próxima a do Brasil.

Ao observar o investimento em infraestrutura do País nota-se que a situação é ainda mais grave. A região Norte, por exemplo, reforça a falta que o país tem de uma logística melhor, hidrovias, ferrovias, rodovias, portos e aeroportos. A infraestrutura está muito aquém daquilo que o Brasil precisa para crescer.

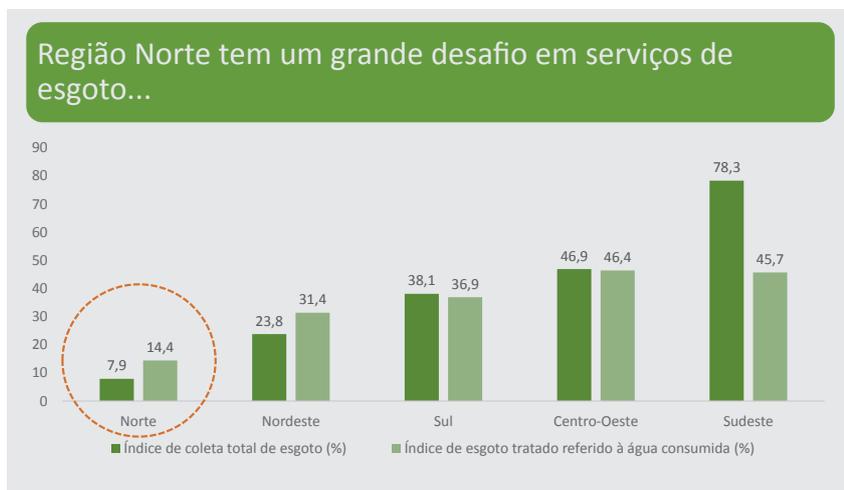
O Brasil ficou duas décadas absolutamente parado nos investimentos em infraestrutura, o que trava o desenvolvimento do País. Em termos de saneamento a questão é ainda mais grave. Este é um dos setores mais atrasados na área de infraestrutura, sendo que o Brasil



não tem universalização da rede pública de água.

Metade da população brasileira não tem acesso ao serviço de esgoto. E menos da metade do esgoto gerado é tratado, o que reflete em doenças, epidemia, uma série de problemas a toda a população, além de esta poluição tomar conta de toda a orla do País, refletindo negativamente no turismo e no desenvolvimento das regiões. A região Norte possui um grande desafio na área de saneamento. O índice de coleta, por exemplo, (dados do SNIS) é muito baixo, inferior a 10%.

As perdas de água na distribuição também estão em situação agravante em todo o Brasil e precisam de um olhar mais atento dos



Estadísticas da Índia registram 847 projetos com participações privadas, sendo que o governo precisa prover total cooperação em diferentes fases da parceria, e estabelece critérios simples e robustos para licitação”.

governos, são perdas físicas e comerciais. As perdas comerciais envolvem submedição com parques de hidrômetros inadequados ou adulterados, furto de água, vazamentos de redes inadequadas e/ou muito velhas. A média de perdas no país é de 37%.

O Japão é um exemplo a ser seguido, lá apenas 3% da água é perdida. Se o Brasil for comparado com a média do grupo de 30 países da OCDE, o percentual é de 10 a 15%. Existe uma associação positiva que demonstra que países mais ricos têm mais cobertura de esgoto. No entanto, países mais ou menos com o PIB per capita do Brasil como Argentina, Uruguai, Chile, mesmo a China, têm níveis de cobertura bem superiores aos daqui. O Brasil tem mais carga tributária do que países com o nosso nível de per capita, mas tem muito menos cobertura de esgoto do que países similares em termos de renda. Quanto custa perder água? Custa R\$ 8 bilhões de reais por ano.

Correlação positiva entre infraestrutura e crescimento

Todos os problemas mencionados anteriormente refletem em oportunidades em Concessões e Parcerias Público-Privadas.

- Quando você sobrevoa uma cidade e vê o trânsito parado: há uma oportu-

tunidade em mobilidade urbana.

- Quando você vê todas as capitais, a Baía da Guanabara poluída, o Rio Tietê, as grandes manchas urbanas brasileiras com muitas dificuldades de saneamento: há uma grande oportunidade também nesta área. A partir do momento em que o Brasil tiver contratos com base em desempenho, onde os empreendedores reduzem as perdas e compartilham a receita com os gestores públicos, haverá um avanço significativo neste cenário.

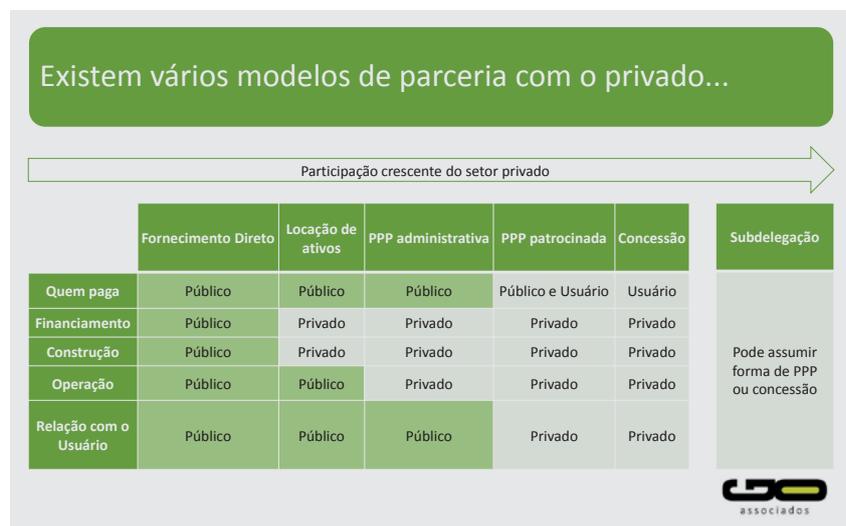
Ppps e concessões para destravar os investimentos

A tendência mundial de parceiras

No estudo que a GO Associados realizou para a CBIC são exemplificadas algumas experiências como a Índia, onde aumentou muito o número de parcerias; no Reino Unido, que foi o berço dessas experiências; na Austrália, que desenvolveu várias parcerias, sobretudo na área de infraestrutura social.

Estadísticas da Índia registram 847 projetos com participações privadas, sendo que o governo precisa prover total cooperação em diferentes fases da parceria, e estabelece critérios simples e robustos para licitação.

Reino Unido teve um papel pioneiro na execução de PPPs: mais de 700



projetos realizados. Em 2004 teve início o projeto *Building Schools for the Future*, com cerca de 3.500 escolas, favorecendo 3.300.000 alunos. Estado de Victoria na Austrália sugere que modelos institucionais mais maduros avancem para áreas sociais, hospitais, prisões, rodovias, centros de pesquisas, escolas e saneamento.

Cenário brasileiro em PPPs e concessões

As parcerias com o setor privado podem assumir diversas formas:

- Prestação de serviço e performance (melhoria operacional, capacitação de pessoas, tecnologia, entre outros);
- Concessões clássicas;
- Concessões administrativas e patrocinadas ou PPPs;
- Locação de ativos;
- Sociedades de Propósito Específico (SPEs).

Os modelos também divergem bastante. É possível ter o fornecimento direto pelo setor público, em que o público faz, o setor público paga, financia e constrói.

No momento de grande contenção fiscal, como o Brasil está vivendo, em que muitos estados estão com uma restrição fiscal muito forte, é provável que seja mais frequente a Concessão do que outras formas de parceria.

Diante de cada modelo, é possível citar alguns exemplos.

- Concessão Comum: BR-163/MT/PA
- Concessão Patrocinada: Nova Tamoios, operação da Rodovia SP099 e dos Contornos de Caraguatatuba e São Sebastião;
- Concessão Administrativa: presídios (AM);

- Locação de Ativos: Sabesp de São José dos Campos;

- Subdelegação: Saneago – Odebrecht Ambiental.

O estudo de cada um desses casos é interessante para perceber o que dá certo ou não, do ponto de vista da segurança de novos projetos.

No que cerne as oportunidades, uma área que está crescendo muito é iluminação pública. Existem vários casos de Parcerias Público-Privada em iluminação pública, em médias e grandes cidades.

Outra área que pode abrir oportunidades refere-se ao problema do lixo, que precisa ser resolvido com urgência. O setor privado tem condições de contribuir neste sentido e promover soluções inteligentes, por meio de parcerias. Outras áreas também possuem demandas como estacionamento, prédios públicos, urbanização, parques, presídios, escolas, são vários exemplos em diferentes setores.

Ppps e concessões da região norte: lições aprendidas e potenciais para exploração

A prestação regionalizada da Saneatins em Tocantins

Um modelo regional da empresa Saneatins, por exemplo, no estado de Tocantins, é interessante. A empresa nasceu de um desmembramento da Saneago, uma empresa privada com atuação estadual (as demais empresas com abrangência estadual são públicas ou pelo menos com maioria de capital público).

Neste caso entra o desenvolvimento da agência reguladora, no caso a ATR, no estado de Tocantins, que ressalta o papel do regulador para garantir segurança ao investimento. Isso viabiliza vários projetos ou dá segurança ao investidor para levar a cabo os projetos, porque ele sabe quais são as regras do jogo. Ou-

tro exemplo na área de saneamento é a Aegea, holding de saneamento que atua em todo o Brasil levando saúde e qualidade de vida às comunidades em que está inserida, e que tem atuado em municípios relativamente pequenos. A empresa conquistou o maior número de contratos de saneamento em 2015 (8 de 13), e tem atuado em cidades como Barcarena/PA, Novo Progresso/PA, Buritis/RO, Pimenta Bueno/RO e Rolim de Moura/RO.

PPPs em Parques

Outra área que há potencial para a participação do privado são os parques. Observando um país como a África do Sul, por exemplo, nota-se que eles têm encontrado soluções viáveis para parques, aproveitando ao máximo o potencial turístico, oferecendo soluções de conservação, criando receitas acessórias, o que melhora muito o fluxo de caixa do projeto.

São possíveis parques de preservação com áreas maiores, parques urbanos, que podem ser áreas muito importantes para as cidades e para o bem-estar dos cidadãos. Como é preciso manter adequadamente essas áreas é necessário um projeto bem estruturado, com viabilidade econômico-financeira.

PPPs em Colégios

Um exemplo de “quase sucesso” de PPPs em instituição de ensino é do Colégio Militar do Amazonas. A escola fica numa região histórica da cidade e possui muitas necessidades para o sistema de colégio militar, e então as forças armadas, o exército, em particular, se empenharam em viabilizar uma Parceria Público-Privada para fazer um novo colégio. Infelizmente a PPP não foi executada porque não houve recursos, disposição do planejamento de levar adiante.

Um ponto destacado, nesta ação em especial, é pensar se houve dis-

posição do setor público de usar, inclusive fazer aporte com imóveis, o patrimônio, que muitas vezes não vem sendo utilizado. São manobras que reduzem o valor da contraprestação.

Exercício do Programa de Investimentos em Logística (PIL)

O governo anunciou o chamado PIL - Programa de Investimento em Logística, em junho de 2015, com valores de quase R\$ 200 bilhões de reais.

A GO Associados fez uma simulação em que apenas R\$ 69 bilhões seriam de fato investidos, considerando apenas os projetos mais atraentes. Utilizando a metodologia insumo-produto e investindo este valor em projetos de rodovias, ferrovias, aeroportos e portos, projetos exequíveis e que podem gerar um impacto considerável para a economia. Esse impacto é calculado usando os parâmetros da chamada matriz insumo-produto, que é uma matriz do IBGE que relaciona para cada setor de onde ele compra.

Quando se constrói uma rodovia, isso significa gastos que serão receita para várias empresas, essas empresas vão contratar pessoas e outras empresas, e assim por diante, com impactos multiplicadores multisetoriais.

O que isso quer dizer? O impacto sobre o PIB é de mais de R\$ 200 bilhões de reais e uma geração de emprego de mais de 4 milhões de postos de trabalho.

Existe muito interesse em investimento, apesar de toda dificuldade, e a chacoalhada que grandes construtoras nacionais tomaram em função da Operação Lava Jato. Deste modo, também se faz necessário ampliar a participação, trazer mais empresas, garantir que as empresas que tiveram problemas na Lava Jato resolvam esses entraves e co-

- 1) Mais recursos: Estimular a captação de recursos de regimes privados de previdência social para aplicação em infraestrutura
- 2) Mais recursos: Redesenhar as debentures de infraestrutura, permitindo participação no lucro das SPEs
- 3) Melhores Garantias: Difundir os mecanismos já existentes de garantias públicas e a experiência de empresas garantidoras
- 4) Utilizar os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) como contragarantias da garantia da união
- 5) Aprimorar utilização do seguro-garantia para destravar projetos de infraestrutura
- 6) Estimular a concorrência a partir da modularização dos projetos. Utilizar critérios de defesa da concorrência para sopesamento entre economias de escala e escopo e menor concentração. Introduzir o step in técnico em projetos modularizados.
- 7) Difundir manuais e métricas de avaliação para facilitar a tomada de decisão sobre parcerias
- 8) Difundir a operacionalização dos step in rights de forma a diminuir o risco para as agências financiadoras
- 9) Readequar o WACC às condições macroeconômicas atuais
- 10) Estimular a formação de empresas estruturadoras de projetos e de capacitação dos municípios

mo empresas continuem sua vida empresarial. Uma coisa é punir os responsáveis, outra coisa é deixar a empresa trabalhar e continuar gerando emprego e investimento.

Três pontos para uma nova cultura de parcerias e concessões

- Mais recursos
- Adequar garantias
- Desburocratizar

No estudo realizado para a CBIC (já mencionado anteriormente), foi feito um levantamento de 10 medidas que poderiam ajudar a aumentar a participação em concessões e parcerias (acima).

Debate, comentários e considerações finais

Há mercado para urbanização e reurbanização via PPP?

Gesner Oliveira - A possibilidade do setor privado realizar desapropriações é algo positivo, que dá muita agilidade a vários projetos. Penso que projetos de reurbanização tem um potencial enorme, quer dizer, os ganhos, as economias que você pode gerar em um projeto de reurbanização são grandes, se for algo bem desenhado é uma tremenda fonte de recursos e benefícios pa-

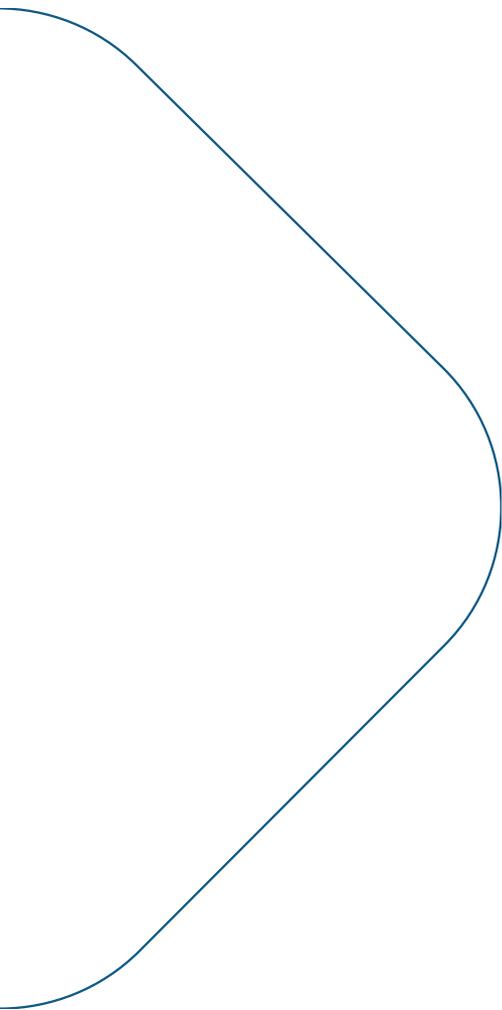
ra o município, ou para o estado. Aliás, foi interessante o projeto de habitação social em São Paulo, que na verdade foi uma iniciativa estado-município, eu acho que ele merece um estudo bastante aprofundado. No início gerou um certo ceticismo, mas na verdade houve um lote. Não na abrangência que foi concebido no início, mas está sendo implementando. Eu acho que é uma enorme frente de expansão.

Quais são as diretrizes que o senhor dá para os dirigentes institucionais que poderiam ser os primeiros passos para essa nova pavimentação de parceria entre agente público e privado?

Gesner Oliveira: Um dos pontos mais importantes é estabelecer regras claras de conduta. Nós elaboramos para CBIC um código de conduta concorrencial. Então chamar a atenção, por exemplo, o que é proibido na Lei? O que é um cartel? Você não pode combinar preço, nem dividir mercado, não pode trocar informações sensíveis com concorrentes. Informações sensíveis são propostas comerciais, são sugestões de BID, são trocas de informações que levam a algum tipo de combinação de preço. Isso nos parece muito importante para ver uma lista do que não fazer.

E uma lista do que fazer. Será que

todos os colaboradores da empresa estão bem informados a cerca dessas regras? A Lei Anticorrupção é conhecida por todos os colaboradores? Qual a política da empresa em relação ao relacionamento com gestores públicos? E em relação à agenda de reuniões, encontros com gestores públicos, com algum tipo de oferta de, por exemplo, presentes, convites para palestras, coisas desse tipo? A Operação Lava Jato deu um alerta definitivo de que é necessário contar com um código de conduta.



Capacitação 3

Como se organizar para empreender em Concessões e PPPs



Como se preparar para atuar em uma Concessão ou PPP?



Letícia Queiroz

Sócia-diretora da Queiroz Maluf Sociedade de Advogados

A ideia de ampliar o rol de participação não apenas das grandes, mas também das pequenas e das médias empresas, em obras de infraestrutura trazem efeitos positivos não apenas para os envolvidos, mas para Brasil, algo alentador se considerarmos o momento atual que necessita de um aquecimento para que possamos retomar o otimismo.

As concessões e as PPPs podem representar este papel por serem empreendimentos de grande fôlego, tão necessários para o desenvolvimento atual e futuro do país, e terem por objeto negócios cuja duração pode chegar a 35 anos.

Por serem projetos complexos e de existência contratual prolongada, demandam das empresas organização e conhecimentos muito específicos, em **3 momentos do processo de contratação**:

- Influência na modelagem da Concessão ou PPP, já que no Brasil estas modalidades contratuais permitem uma maior permeabilidade do processo de modelagem do negócio pela iniciativa privada.
- Preparação para a participação na licitação.
- Celebração e a execução do contrato.

A possibilidade de influência na modelagem do negócio pode acontecer por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse - embora apenas metade dos contratos com esta modelagem sejam precedidos de PMI.

Além das PPPs, este processo é possível também em contratos de

concessão, visto que dispositivos legais que fundamentam os PMIs estão na Lei de Concessões (Art. 21 da Lei 8.987/1995) e em uma lei que foi ditada logo em sequência sobre concessões (Art. 31 da Lei 9.074/1995).

Mas o que é um PMI?

No Procedimento de Manifestação de Interesse são realizados os projetos, estudos, levantamentos e avaliações (incluindo sugestões acerca da licitação e contrato) para subsidiar a administração pública na análise de viabilidade e plena caracterização do objeto da concessão (art. 18, XV, da Lei 8.987/95);

Estes dispositivos rompem com a lógica da Lei Federal 8666, que proíbe o autor do projeto básico de participar da licitação, restrição que não existe nem em Concessão, nem em PPP. Nestas modelagens, a empresa PMIsta pode participar da concorrência porque o risco do projeto é do concessionário.

Outro dispositivo importante que consta na Lei de Concessões é a possibilidade de que todos esses estudos, projetos e investigações necessários para abertura de um processo licitatório, quando utilizados pelo poder público, possam ser ressarcidos pelo licitante vencedor.

Embora existam dispositivos legais de abrangência nacional para a realização de PMIs se considera conveniente haver decretos estaduais e municipais para regular este procedimento, pois à medida que o governo regula esta prática, acaba incentivando e tornando este processo mais transparente, seguro e mais fácil de ser viabilizado.

I. Influência na Modelagem:

I.1 Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI/MIP

Art. 21 da Lei 8.987/1995:

“Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital”. (D/n)

Art. 31 da Lei 9.074/1995:

“Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços”. (D/n)

Não é necessário elaborar um projeto básico para a abertura de licitação de Concessão de PPP. O que a lei exige é que existam elementos necessários para a caracterização do objeto, sendo que o projeto a ser apresentado em um PMI tenha grau de detalhamento de anteprojeto.

A experiência revela que quão melhores sejam os projetos e os estudos, melhores serão a contratação e a execução. Por isso é importante que esse processo seja precedido de bons estudos, bons projetos e boas avaliações.

A ideia da PMI também está muito ligada a ofertar elementos necessários para que a licitação possa ocorrer, mas também aquilo que é típico da iniciativa privada, ou seja, enxergar negócios que são viáveis.

O PMI pode ser um momento importante para toda empresa que quer se organizar para participar de uma PPP, realizando assim o estudo previamente do objeto da futura licitação.

A PMI obriga o empreendedor a fazer isso. Mas ainda que não participe de uma PMI, a minha indicação é sempre, claro, que o licitante faça os seus próprios estudos.

Aliás, os editais são sempre muito claros nesse sentido de que todos estudos que são disponibilizados na licitação tem caráter referencial, no sentido de que não vinculam, nem o licitante nem o próprio Poder Público.

Assim, é atribuído ao licitante o ônus de realizar os próprios estudos. Então, participando de uma PMI ou não, a boa organização de uma empresa para empreender em concessões e PPPs passa necessariamente pela realização desses diversos estudos, projetos, e investigações.

Conteúdo dos estudos de uma PMI

Vale ressaltar que estes estudos não são estudos propriamente simples, justamente porque são estudos que têm que dar conta de um período de tempo de aproximadamente 30 anos.

Estudos de demanda, de onde vai sair o cálculo do seu CAPEX, o seu OPEX, e os vários outros estudos necessários para serem feitos, inclusive os estudos jurídicos para se pensar um pouco na modelagem e na própria viabilidade do negócio.

Uma característica das Concessões e PPPs, e que é diferente dos contra-

“A experiência revela que quão melhores sejam os projetos e os estudos, melhores serão a contratação e a execução. Por isso é importante que esse processo seja precedido de bons estudos, bons projetos e boas avaliações.”



Normalmente o custo destes estudos para realização de obras de infraestrutura, com grande complexidade e dimensão, gira em torno de R\$ 2 milhões.”

tos regidos pela Lei 8666, é que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental e da execução das desapropriações costuma caber à concessionária.

Nesse caso, a concessionária também é responsável por providenciar todos os projetos necessários para o licenciamento. É ela quem faz todas as avaliações e essa fase de estudos é relevante também, estudo de meio ambiente, para levantar um pouco o passivo e quais são as medidas que se deve adotar.

Considerando a rigidez da legislação sobre meio ambiente no Brasil, eu diria até que é um estudo bastante relevante, que afeta o desenho, a viabilidade, o custo e a realização das grandes obras.

Além disso, outros estudos que costumam constar de uma PMI são os das desapropriações necessárias. Normalmente, o papel da concessionária preparar os elementos do Decreto de Utilidade Pública, que é submetido ao poder concedente, para devido encaminhamento à autoridade responsável por expedir o DUP, o Decreto de Utilidade Pública, e depois cabe à concessionária promover todos os atos de execução necessários para aquela desapropriação.

A concessionária fica também com a tarefa de negociar amigavelmente as desapropriações e/ou promover as ações judiciais necessárias, que costuma ser o caminho mais adequado para regularizar a situação registral das desapropriações. Porque a ideia aqui é que a concessionária não só tenha que fazer as desapropriações, como também entregar esses bens para poder público, ao final da concessão, devidamente legalizados.

O concessionário também assume situação de desocupações, mais preocupantes ainda, pois em muitos casos, especialmente em rodovias e ferrovias onde existem muitas ocupações irregulares na faixa

de domínio, o estudo estimando de gastos necessários frente a essas situações é bastante complexo.

Custo dos estudos e o mercado de consultorias

Normalmente o custo destes estudos para realização de obras de infraestrutura, com grande complexidade e dimensão, gira em torno de R\$ 2 milhões.

Para tanto, a modalidade de PMI permite não só que aquele interessado em participar da licitação faça os estudos, mas também, e desde que autorizado pelo poder concedente a realizar estes estudos, que ele seja ressarcido.

Trata-se, portanto, de mero ressarcimento, razão pela qual se trata de um mercado para empresas de consultoria, e não para o próprio empreendedor, cujo interesse está no negócio atrelado à PMI.

Esse ressarcimento por sua vez não costuma ser integral por várias razões:

- Por vezes o próprio edital da PMI já fixa um teto de ressarcimento
- O custo de administração central nunca é ressarcido. Os custos com honorários advocatícios (advogado interno), por exemplo, que necessariamente trabalhará analisando aqueles estudos e modelagem jurídica proposta, não serão ressarcidos uma vez que não se tem como discriminar exatamente quanto foi gasto.
- Todo o ressarcimento depende da apresentação de uma documentação contábil, que normalmente está especificada (especificidades e características) no edital da PMI.
- Em geral, permite-se a participação do PMISTA na licitação, mas sem direito à preferência ou exclusividade O valor do reembolso é fixado pela comissão de avaliação, pode estar sujeito a limite pré-es-

tabelecido no edital, e é pago pelo vencedor da licitação.

- Normalmente é necessário a demonstração de experiência na elaboração de projetos e estudos similares, embora seja admitida a contratação de terceiros ou elaboração conjunta.

Condições estabelecidas no Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI/MIP

- Realização de projetos, estudos, levantamentos e avaliações (incluindo sugestões acerca da licitação e contrato) para subsidiar a administração pública na análise de viabilidade e plena caracterização do objeto da concessão (art. 18, XV, da Lei 8.987/95).
- Por conta e risco dos interessados, com direito à reembolso dos custos no caso e na medida em que sejam aproveitados em futura licitação.
- Normalmente é necessário a demonstração de experiência na elaboração de projetos e estudos similares, embora seja admitida a contratação de terceiros ou elaboração conjunta.
- Em geral, permite-se a participação do PMista na licitação, mas sem direito à preferência ou exclusividade
- O valor do reembolso é fixado pela comissão de avaliação, pode estar sujeito a limite pré-estabelecido no edital, e é pago pelo vencedor da licita.

Contexto internacional

Exemplos de PMI na América Latina e Europa nos mostram que há similaridades com a nossa legislação, mas também diferenças.

No Chile e na Itália, por exemplo, a empresa que participa de uma PMI não somente pode partici-

par da concorrência, como também tem o direito de preferência na futura licitação. Este procedimento no Brasil não é culturalmente aceito.

E, por fim, vale ressaltar que normalmente os editais estabelecem que o poder público escolherá somente um estudo, ou seja de uma única empresa, evitando que haja anteprojeto de uma e modelagem jurídica de outra.

A ideia é que seja escolhido apenas um PMista. Então, nesse sentido, é um procedimento competitivo, mas não tem o caráter tão rígido e tão formal como na licitação, não são exigidos tantos atestados e formalismo. Na prática, a própria experiência na execução já acaba sendo aceita como suficiente para que a empresa possa comprovar a experiência no estudo.

Outra forma de influenciar na modelagem do negócio

Além dos PMIs, que nem sempre ocorrem, outra forma de influenciar na modelagem do negócio é por meio da participação em consultas públicas, que sempre ocorrem em Concessões e Parcerias, conforme estabelece a Lei das PPPs.

Neste processo, o poder público colhe sugestões importantes para incluir à minuta de edital, de contrato e aos estudos.

A influência numa consulta pública será certamente muito mais pontual do que o que é possível em um PMI, onde uma empresa faz os estudos e tem, portanto, toda uma vantagem de conhecimento a respeito do tema.

Como proceder na licitação

A Lei de Concessões e de PPPs permite amplamente a terceirização de atividades, sendo comum que, para otimizar a proposta, ocorra a formação de grupos para participar do processo licitatório, como é o caso do Consórcio Planalto.

“Normalmente os editais permitem que a garantia seja emitida por todos os membros de um consórcio ou apenas por uma única empresa, sendo esta mais uma vantagem de se constituir um grupo. ▮ ▮

“ A concessionária é sempre, por força de Lei, uma Sociedade de Propósito Específico para facilitar a segregação de patrimônio, o controle das entradas e saídas daquela empresa e, portanto, tornar o projeto mais financiável.”

Embora a lei fale em consórcios, não há necessidade de constituição de um consórcio formal, como estabelece a lei das S/A.

As empresas podem formar um grupo, que firmam um compromisso de constituição de uma SPE - Sociedade de Propósito Específico, normalmente uma S/A, com a única diferença de que só irá exercer aquilo que o contrato de Concessão ou de PPP lhe permita.

Ela possui, como próprio nome diz, um propósito específico: nasce e morre com o contrato de concessão e se destina a executar apenas aquelas atividades previstas no contrato .

Em casos de projetos que tenham receitas alternativas mais expressivas, como, por exemplo, os aeroportos, em que as receitas que são chamadas de acessórias, são mais relevantes do que a própria receita tarifária, o contrato de concessão normalmente autoriza o futuro licitante a constituir uma outra SPE.

A ideia de uma Sociedade de Propósito Específico foi concebida para facilitar a segregação de patrimônio, o controle das entradas e saídas do fluxo de caixa daquela empresa e, portanto, tornar o projeto mais financiável.

Ser uma SPE é uma exigência também dos financiadores. O financiador costuma exigir uma SPE para que ele possa ter claramente mais segregado o que é receita da concessionária e o que é receita dos seus acionistas.

Uma pergunta frequente é: a participação no Consórcio necessariamente deve ser espelhada na participação da SPE? Depende do edital. Normalmente, o edital exige que sejam pelo menos as mesmas pessoas, e às vezes exige também que seja a mesma participação, pelo menos durante um certo período. Mas nada disso impede que as em-

presas façam acordos diversos de capitalização entre si.

Grupo

Neste contexto, a sinergia e a proximidade entre o grupo é o que conta.

As empresas precisam se organizar também para atender os requisitos da licitação, seja de habilitação - precisam estar em dia com as suas obrigações trabalhistas, tributárias, devidamente registradas em Junta Comercial e sem restrições judiciais, bem como de qualificação técnico-econômica.

Para este quesito a vantagem da formação do grupo é possibilidade de somar as experiências técnicas dos parceiros, principalmente quando o objeto do projeto é complexo.

Soma-se a estes pontos a qualificação econômica. O patrimônio líquido exigido de grupos costuma ser superior ao das empresas individuais, e é necessário que todas as integrantes do grupo atinjam, na medida da sua proporção na participação do consórcio, o PL mínimo. A advogada destaca, entretanto, que a formação do consórcio para elaborar o PMI pode não ser a mesma para a constituição da futura SPE.

Para participar de uma Concessão ou PPP, as empresas têm que se organizar também para preparar as suas propostas, o que inclui a proposta de preço, por exemplo. Algumas licitações não têm exigido que se apresente um plano de negócios, que são todos os estudos e cálculos econômicos que embasaram o preço ofertado.

As empresas também precisam se preparar para apresentar algumas garantias. O valor da garantia é limitado a 1% do valor do contrato. É a chamada Bid Bond, garantia de oferta de que o licitante que está participando da licitação de um modo sério e que se for convocado a assinar o contrato irá honrar com

o compromisso. Esta garantia normalmente é apresentada por uma seguradora ou por uma instituição financeira.

Normalmente os editais permitem que a garantia seja emitida por todos os membros de um consórcio ou apenas por uma única empresa, sendo esta mais uma vantagem de se constituir um grupo.

Alguns editais exigem o compromisso de uma instituição financeira ou de seguradoras, apontando que se aquele licitante vencer a concorrência, ele irá apresentar a garantia do contrato, que é chamada *performance bond*, e a *completion bond*, que é exigida adicionalmente quando essas concessões demandam a conclusão de alguma obra de grande porte. Então, o licitante de uma Concessão e de uma PPP tem que estar pronto para apresentar as garantias relevantes para viabilizar a contratação.

Para a celebração e execução do contrato é importante que a empresa se prepare para constituir a SPE e para dar vazão a toda engenharia financeira que está se propondo a fazer (implementação dos aportes, parcela *de equity*, de capital próprio).

Também é necessário ter habilidade e capacidade para contrair os financiamentos, seja um empréstimo ponte ou os empréstimos de longo prazo, bem como estar preparada para executar o objeto da concessão sob a modalidade *turn key* - regime de preço global e lógica de concessão, onde a empresa faz os projetos, a contratação, fornecimento de materiais, tudo o que for necessário para a execução dos trabalhos.

Além disso, a empresa estará sujeita à regulação, que vai além do seu próprio contrato, e tem de estar disposta a estabelecer uma série de relações jurídicas com terceiros, que sejam decorrentes da conces-

são, já que ele se tornará um delegatário do poder público, que passa a se relacionar com uma série de entidades, sobretudo com os usuários finais daquele serviço.

Então trata-se de uma teia de relação relativamente complexa e o grau de detalhamento desse memorando e dos seus anexos vai variar de acordo com a postura do grupo.

Às vezes esse memorando tem entre os seus anexos contratos de EPC, contratos de aliança, que serão celebrados com aqueles que futuramente dentro do grupo executarão as obras.

Ou às vezes a postura do grupo é a de que ninguém fará as obras, será contratada de terceiro para agilizar.

Mas o fato é que existe toda uma parte importante aí na preparação de licitação de harmonização do grupo.

PERGUNTAS:

Existe condição de requisito para que os financiadores concedam o financiamento, para que a SPE contrate uma empresa especializada, um consórcio construtor, ou ela pode diretamente fazer as obras?

Letícia Queiroz: Como se trata de um financiamento de projeto (project finance), o financiador ficará sempre tentando a analisar muito o projeto e os seus riscos, ou seja a sua sustentabilidade. Então normalmente sim, ele exige. O BNDES, por exemplo, costuma proceder assim e analisar também o contrato de EPC. Qual é o entendimento? É o de que se tem um contrato de EPC bem montado, os riscos do projeto são menores e portanto ele é financiável.

Os estudos de PMIs estão cada vez mais custosos e rigorosos e depois de todos os estudos, reuniões prévias com as instâncias federais e agências reguladoras, audiências, consultas e acertos os mesmos são

“O que me preocupa um pouco nas PMIs é realmente a capacidade crítica, e isso na verdade é um problema não só da PMI, mas de concessões e PPPs como um todo.”



“ A formação de um grupo permite que se uma empresa tiver as condições bancárias de ter uma fiança, ou tiver limites suficientes, ela mesma possa apresentar a garantia, em nome das outras empresas.”

questionados pelo Ministério Público e sinaliza para que o grupo não seja favorecido. Ou seja, vai contra o que está na lei. Como podemos evitar esta questão? E como você vê a possibilidade desses estudos de PMI, tão caros, serem financiados por bancos públicos, tais como BNDES e Caixa Econômica Federal?

Letícia Queiroz: Bom, com relação à primeira questão realmente esse é um problema que aparece na PMI, e que versa sobre como o controle se coordena. Isso porque o Poder Concedente faz um tipo de controle, que é de mérito, e o Tribunal de Contas faz outro tipo de controle, que a rigor é mais ligado à economicidade.

A Constituição fala também que ele controla a legitimidade dos atos, é com base nessa palavra que os Tribunais de Conta têm agido como verdadeiros Tribunais sem o serem. Não são Tribunais no sentido formal, não são Judiciário. E daí vem um ponto relevante, que daí eu acho que é parte do poder público também encampar, pois eles não tem a palavra final.

O grande poder do Tribunal de Contas vem do fato de que ele aplica sanções pessoais (pessoa física) aos agentes públicos, então de fato quando ele começa, e o Tribunal de Contas é bem ameaçador, os agentes públicos se sentem com medo porque sabem que terão processos instaurados contra si, e eles como agentes públicos terão que contratar um advogado para assessorá-los, pagar honorários, para provar tomaram decisões corretas.

Na área do Direito Administrativo é muito comum que o o gestor pú-

blico tome decisões em que não há regra alguma, ou seja nada ilegal, evidentemente, mas algo que depende de uma interpretação feita num certo sentido. E daí vem o TCU dizendo que há outra interpretação, e que via de regra é a mais conservadora, mas é a que deve prevalecer. Então o problema é realmente ameaçador, porque o que o Tribunal de Contas fala acaba virando lei. Esse problema bem sério precisa ser resolvido, melhor equacionado no país, pois uma coisa é ele entrar numa questão técnica da modelagem, outra coisa é ele dizer que não aprova a PMI porque entende que a mesma é inconstitucional. Aí realmente fica difícil até começar a dialogar.

Com relação aos financiamentos da PMI, o BNDES tem o FEP, um Fundo Estruturador de Projetos, em que ele tem lançado a ideia de que consultores independentes façam essas PMIs e a Caixa também. Trata-se de um mecanismo possível de ser feito, quando se fala de projetos federais, de projetos do governo do estado de São Paulo, mas o que está tendo muita concessão e PPP atualmente vem dos municípios.

O que se pode olhar de portfólio representativo numericamente são as PMIs municipais. E daí nesse caso você tem uma capacidade de financiamento limitada. O que me preocupa um pouco nas PMIs é realmente a capacidade crítica, e isso na verdade é um problema não só da PMI, mas de concessões e PPPs como um todo. Quando a gente fala dos municípios do Brasil com realidades muito diferentes é importante alertar para a capacidade técnica de avaliar aqueles estudos.

Diante da crise, o caminho inevitável para o Brasil

Conter entraves, enfrentar questões burocráticas e trilhar caminhos possíveis para aprovação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil são caminhos inevitáveis para o Brasil.

A abertura de oportunidades às construtoras, através de Concessões e PPPs, tornou-se crucial para o País.

Se já era necessário pela carência de recursos públicos para fazer frente às enormes demandas de nossa infraestrutura, hoje o incremento desta modalidade tornou-se um imperativo para a administração pública, para as empresas e para toda a sociedade, que cobra com toda a razão a melhoria dos serviços públicos e o incremento desta modalidade – diante de grave crise pela qual o país atravessa.

A entidade, que representa a maioria das empresas que operam os diversos setores de obras públicas de São Paulo, trouxe da Inglaterra consultores que apresentaram um modelo exitoso em aplicação na Inglaterra, considerado o “top” das PPPs no mundo, desde aquela época, entretanto, nós ainda continuamos tentando divulgar a importância que é PPP e Concessão no Brasil, o que lamentamos.

Pouca coisa foi feita em todos os estados, municípios e na União. É como se estivéssemos rezando uma missa, repetindo sempre as mesmas coisas e nada muda muito. O país está com uma instabilidade terrível e o cenário poderia ser outro, caso tivéssemos avançado neste contexto.

O momento de crise econômica faz com que as concessões fiquem mais

facilitadas em relação às PPPs, mas em determinado momento essa situação pode mudar, pois o Brasil precisa crescer e adotar os dois modelos.

Infelizmente, no mês de agosto de 2015, o governo Geraldo Alckmin (PSDB) descartou 32 projetos de PPPs em infraestrutura no estado de São Paulo. Seis das propostas, no valor de R\$ 13 bilhões, já haviam tido estudos ou licitação anunciados pela gestão, entretanto, em face da mudança do cenário econômico e regulatório a decisão foi cancelada. Embora responsável, uma vez que o Estado estaria atrelado à disposição de empresas que se saíssem poderiam comprometer a arrecadação nos próximos 30 anos, este fato também espelha grandes preocupações.

Situações como estas corroboram para que empresário não ganhe confiança neste tipo de projeto, preferindo participar de uma concorrência padrão, mesmo que tenha que se submeter a disputas acirradas, tendo que praticar muitas das vezes preços inexequíveis.

Por conta disso, a APEOP, desde o ano passado, vem concentrando esforços na facilitação de grupos de empresários que desejam participar de PPPs, com o Programa de Incentivo a Estudos de Oportunidades em PPPs e Concessões. O modelo pode servir de base para sindicatos e outras associações em diversos estados brasileiros e possui as seguintes etapas:

- O primeiro passo é o envolvimento das empresas, com um certo nivelamento de informações sobre PPPs e Concessões para que ha-



Luciano Amadio Filho

Presidente da Associação Paranaense dos Empresários de Obras Públicas (APEOP)

A conclusão é a seguinte, o momento não está fácil para nenhum de nós e o que me parece é que não irá melhorar tão cedo, mas são iniciativas como estas que nos aproximam dos nossos objetivos e contribuem para as empresas se mantenham vivas e ativas durante essa travessia”.

ja um real comprometimento com o programa.

- O nivelamento é feito com uma ampla reunião explicativa na qual são mostrados os cenários, oportunidades e dificuldades, além do papel institucional da associação, caso APEOP. Neste encontro, além das construtoras, são convidados escritórios de advocacia, estruturadoras de projeto, consultores financeiros, empresas projetistas, até pessoas de fundos de investimento e até mesmo concessionárias.

- O segundo passo é a identificação de oportunidades. Através de várias reuniões com secretários estaduais, municipais e representantes do Governo Federal, onde procuramos identificar as áreas ou projetos de interesse da administração possíveis de serem executadas em regime de parceria (Concessão e PPP), com locação de ativos e todas as modelagens que existem hoje em dia. A essas áreas ou projetos incorporamos aqueles anunciados pelo Governo Federal, tais como lançamento da fase 2 do PIL (Programa de Investimento e Logística) que prevê investimento de R\$ 69 bilhões, entre 2015 e 2018, nas áreas de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

- O terceiro passo é a formação de uma matriz de área de interesse, previamente encaminhada a todas as empresas, para que as mesmas possam apontar as suas áreas de interesse em desenvolver estudos. Nesse questionário abrimos a possibilidade das empresas indicarem também alguma sugestão de novo tema.

Entre as áreas identificadas por esta matriz do Programa de Incentivo a Estudos de Oportunidades em PPPs e Concessões, 35 temas, a seguir:

- Projetos para ampliação da Água de Reuso em ETAs e Pequenas Cidades.

- Projetos para regulamentação e implantação de Água de Reuso em Distritos Industriais, condomínios e loteamentos.

- Projetos de dessalinização ao longo da Costa Brasileira (vários desses já estão inclusive com MIP protocolado no Estado).

- Projetos para recuperação das águas e utilização represas, lagos e lagoas.

- Projetos para regularização (água e esgoto) em grandes favelas. Minimizar perdas, fugas, essas coisas.

- Projetos de Despoluição do Rio Pinheiros;

- Construção de Redes de Água e Esgoto, ETAs e ETEs por PPPs ou Locação de Ativos.

- Projetos para PPPs para Recuperação de Perdas de Água (as redes antigas que nós temos lá de 40, 50 anos).

- Concessão, Operação e Manutenção de linhas ferroviárias da CPTM.

- Concessão para operação da expansão dos Monotrilhos.

- Concessão de Operação e Manutenção de linhas de METRÔ já existentes.

- Concessão, construção e operação de novas Linhas de Metrô.

- Concessão de pátios de estacionamento para veículos apreendidos (pátio veicular).

- Reforma, ampliação e modernização de Escolas de Ensino Fundamental, de Ensino Médio e Escolas Técnicas;

- PCHs.

- Usinas Térmicas.

- Tratamento de Resíduos Sólidos: Regulamentação e destino final.

- Concessão e Operação Rodovias Federais e Estaduais.

- Concessão e Operação de Ferro-

vias Federais; Concessão de Áreas em Portos, Rios e Canais, regulamentação, acessos.

- Concessão de grandes aeroportos, ampliação e operação;
- Concessão de pequenos aeroportos pelo Brasil, construção e operação.
- Parque eólico / Energia eólica.
- Construção de corredores ou faixas de ônibus.
- Obras e serviços macro drenagem.
- Concessões de presídios.
- Concessões de hospitais.
- PPPs habitacionais do Estado de São Paulo.
- Dragagem de manutenção de portos e rios.
- Estudos de energia solar fotovoltaica;
- Creches, construção de creches.
- Infraestrutura pública de iluminação.
- Poupatempo.
- Concessões Administrativas de Edifícios Públicos.
- Gasodutos.

Contexto Comercial X Institucional

O Programa de Incentivo a Estudos de Oportunidades em PPPs e Concessões é aplicado com bastante rigor, estabelecendo limites claros entre ação institucional da entidade e os aspectos comerciais que envolvem cada grupo e cada empresa, uma vez que numa fase mais avançada os grupos serão concorrentes entre si em alguns processos licitatórios.

A APEOP serve como um guarda-chuva geral, dando total apoio institucional aos grupos de trabalho, dentro das suas atribuições e limitações, com a função primordial de oferecer ferramentas para que as empresas se desenvolvam e busquem entre si estudos e propostas adaptadas à sua realidade e interesse.

As reuniões dos grupos de trabalho poderão ser realizadas na sede da APEOP, desde que agendadas previamente e entidade fará o acompanhamento regular sobre o andamento dos trabalhos mas não atuará e nem participará dos trabalhos e estudos pretendidos.

No caso da formação desta primeira matriz realizada pela APEOP foram formados 79 grupos, com uma média de 6 a 7 empresas, que possuem certa homogeneidade. São convocadas reuniões separadas pra cada um deles, tendo a seguinte dinâmica:

- Apresentamos um roteiro sugerido para o desenvolvimento dos trabalhos que consiste no seguinte: condições do ente contratante, principalmente financeiras, receita líquida anual, grau de endividamento, além de outras PPPs contratadas ou em estudo, ou seja, os grupos que vão analisar também o potencial do poder concedente.

- Alertamos que é crucial para viabilização dos projetos de PPP a constituição de Fundos Garantidores pelos entes Contratantes, que geram segurança ao empreendedor e a seus financiadores. Sem este recurso, bem definido em fase de edital, dificilmente aparecerão interessados em investir nos projetos. A constituição dos Fundos poderá se dar através do Contratante ou mesmo por contas vinculadas.

- Outra etapa é a prospecção de empreendimento: analisar o setor e área de implantação; Geração de valor para o cliente; Local de implantação; Motivação e justificativa do empreendimento; Possíveis clientes; Condições de contratação pelo Poder Concedente; Pontos positivos do projeto, seus riscos e mitigações; Informações básicas de receitas, custos e fluxo de caixa; Estudo preliminar de viabilidade, considerando a fase de construção e demais investimentos e financiamentos.

- Após esta etapa inicia-se a estruturação dos trabalhos, definindo, dentro do grupo, o coordenador ou líder do projeto, com a elaboração de um cronograma de implantação do projeto, desde a fase de prospecção até a data prevista para licitação, indicando de forma clara cada atividade necessária ao desenvolvimento dos trabalhos; os responsáveis por cada atividade, os consultores a serem contratados (jurídico, técnico e financeiro); os custos de cada atividade e etapas, com datas marco de cada atividade.

Cenário atual

Na fase atual, novos grupos estão se reunindo e começando a estruturar seus trabalhos. As demandas institucionais comuns aos grupos estão sendo direcionadas a APEOP para intervenção da entidade.

A conclusão é a seguinte, o momento não está fácil para nenhum de nós e o que me parece é que não irá melhorar tão cedo, mas são iniciativas como estas que nos aproximam dos nossos objetivos e contribuem para as empresas se mantenham vivas e ativas durante essa travessia.

Como compor alianças para participar de grandes projetos por meio de PPPs?



André Romero

Profissional da área financeira da Gel Engenharia

Como se engajar em alianças para participar de empreendimentos de grande porte, identificando possíveis alianças? Como incluir neste contexto as médias e pequenas empresas?

Organizações com este perfil têm chances de se enquadrar em licitações na modalidade de parceria público-privada (PPP) buscando associações e formatos de negócios com empresas de maior porte.

A classificação de porte de empresa adotada pelo BNDES, e aplicável a todos os setores, estabelece que pequenas empresas possuem uma receita operacional bruta anual maior que R\$ 2,4 milhões e menor ou igual a R\$ 16 milhões; média empresa maior que R\$ 16 milhões e menor ou igual a R\$ 90 milhões e média-grande empresa, maior que R\$ 90 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões.

Neste contexto, a Gel Engenharia pautou sua trajetória no modelo de associações e consórcios, estando, portanto, plenamente adaptada a negócios no modelo das PPPs, modalidade esta que vem se desenvolvendo no Brasil desde os anos 70, sendo mais visível a partir dos 90.

Falar de PPP é quase uma novidade, uma vez que os mapas regulatórios são recentes no País. No Paraná, por exemplo, que é um dos principais estados produtores do Brasil, a legislação é de 2014, ou seja, trata-se de um caminho praticamente inexplorado, que requer muito aprendizado, mas é de extrema importância para o desenvolvimento nacional.

O case de sucesso da paranaense Gel Engenharia, criada em 1983 em Curitiba, é uma prova de que as alianças podem ser uma alternativa para as

médias e pequenas empresas participarem de grandes empreendimentos de infraestrutura. Com atuação em vários estados do país, a empresa atua em obras públicas e privadas, investimentos, concessões e locações de ativos, principalmente nas áreas de saneamento; mineração; gasodutos; parques eólicos; obras portuárias e rodoviárias e edificações residenciais, industriais e prediais.

O que as pequenas ganham:

Força financeira e liderança - por meio de associações é possível de se conseguir acesso a negócios maiores, alguns na ordem de bilhões, justamente por conta do poder de alavancagem e força financeira das grandes empresas. Na hora da contratação, estar associado a empresas sólidas pode ser algo decisivo para obtenção de financiamentos mais baratos e consequente otimizando o retorno de qualquer projeto.

Expertise profissional - poder contar com estruturas mais robusta das grandes empresas, tais como advogados, contadores, especialistas em cada assunto é algo fundamental para agregar maior expertise em assuntos muito específicos, que obviamente as organizações menores podem “pegar carona”. É a famosa transferência de conhecimento.

Marco institucional - parceria com empresas maiores costumam se dar em projetos com maior relevância institucional (nas esferas federais, estaduais e até municipais), o que mobiliza líderes nos altos escalões dos Governos, que podem ajudar em situações de mobilização política para atendimento a interesses públicos relevantes – por exemplo licenciamentos.

O que as grandes ganham:

Alocação de Riscos – ao reduzir sua participação em projetos, a grande empresa pode aumentar sua capacidade de captação junto de instituições financeiras, alocando uma parcela de riscos do projeto para terceiros.

Controle de custos – a natureza das empresas menores é possuir estruturas enxutas, secas, econômicas. Isso promove uma interação que tende a ajudar no controle dos gastos.

Capacidade gerencial – de uma forma geral as pequenas acabam pulando os projetos com maior velocidade, uma vez que os executivos das grandes não possuem tanta agilidade na decisão.

Atestados técnicos - atestados da execução de serviços semelhantes podem ser um ativo valioso para ampliar a participação em projetos e atrativo para grandes empresas.

Conhecimento e credibilidade local - para as grandes, é estratégico contar com parceiros que conheçam a realidade e a cultura local, conhecendo tramites e validando processos com base em sua reputação já consolidada na região.

Governança Corporativa – alianças são um incentivo à governança corporativa, regulando a maneira como as empresas são dirigidas, administradas e controladas, evitando intempéries futuras.

O modelo de Sociedade de Propósito Específico (SPE) é o mais indicado para este tipo de aliança. O primeiro contrato de Parceria Público-Privada do Paraná, que permitirá a duplicação da PR-323, entre Maringá e Francisco Alves, foi feita por meio de um consórcio, denominado Ro-

ta 323, que será responsável pelas obras. Esta SPE que foi criada para abrigar o contrato de PPP e tem como acionistas uma empresa grande porte com 70% e três outras empresas de menor porte, sendo que uma delas é a Gel Engenharia, com de 10% de participação.

Romero explica que a SPE deve ir a bancos de fomento oferecer as garantias de contrato e, se todas essas garantias forem consideradas suficientes pela instituição financeira, é estabelecido o “*Project Finance*”, ou seja, o projeto seria o único avalista da dívida com a empresa. Quando os bancos avaliam que o projeto necessita garantias adicionais, os acionistas são envolvidos. É nesta hora que a participação de empresas de grande porte ganha importância na obtenção do financiamento. As cifras são muito altas, acima de bilhões e o banco chega a participar de 50 a 80% desse total de investimento. Após a contratação do financiamento, o consórcio construtor inicia a obra, para que após a sua conclusão a PPP inicie a sua fase de operação, com a cobrança do pedágio.

“O contrato de PPP se dá porque o negócio sozinho não gera recursos suficientes, através do pedágio, para devolver o investimento dos acionistas. Isto obriga o Estado a participar com uma contraprestação adicional à tarifa, que seria na forma de contribuições periódicas, sendo este um recurso importante para compor os custos de operação da empresa e do serviço da dívida. Logo, a contraprestação é necessária para complementar o fluxo no período inicial, até que a via se desenvolva em sua plenitude”, conclui Romero.

“O case de sucesso da paranaense Gel Engenharia, criada em 1983 em Curitiba, é uma prova de que as alianças podem ser uma alternativa para as médias e pequenas empresas participarem de grandes empreendimentos de infraestrutura.”



Ultrapassando a fronteira da racionalidade



André Barbosa

Diretor Geral da Assist Consultores Associados

Como preparar projetos viáveis de Concessão de serviços públicos, identificando quais são os principais desafios para se prevenir e evitar que uma Parceria Público-Privada venha a falhar?

Independente do tipo de estudo desenvolvido, nenhum projeto pode partir de uma ótica individualista.

Baseio minha afirmação no conceito da Fronteira de Racionalidade: ideia de que quando indivíduos tomam decisões, ou emitem opinião, sua racionalidade está limitada pela informação disponível, limitações cognitivas e tempo para tomada de decisões.

Por isso, invariavelmente, os profissionais tendem a imprimir em suas pesquisas ou projetos uma visão sob a expectativa dos seus conhecimentos, experiências e interesses e, por conta disso, muitos tornam-se inviáveis, ricos em apenas uma única perspectiva de análise.

Modelar uma PPP é elaborar um plano de negócios capaz de conciliar os interesses dos envolvidos em um projeto cujos resultados sejam aceitáveis para todos, por meio do equilíbrio no compartilhamento de riscos e responsabilidades.

O Projeto de Infraestrutura é o objeto de integração das competências e capacidades dos envolvidos para servir à sociedade.

A premissa chave para o sucesso deste modelo e sua larga aplicação no País, baseia-se antes de tudo na conquista da confiança entre os parceiros público e privado.

É importante realizar todo esse esforço de viabilizar e fomentar Concessões, que são investimentos com valores expressivos, à exemplo de Concessões de estradas, que são dimensionados para algumas décadas de vida operacional.

Em breve, quando os primeiros ciclos de investimento destes projetos vencerem, haverá infraestrutura com melhor qualidade e menor custo no Brasil.

Por este motivo, a contratação de uma PPP não pode ser equiparada à modalidade que regulamenta os processos de licitação, Lei n.º 8.666/93, onde o fator decisório é o menor preço, sem a manifestação de cuidado para assegurar a viabilidade da obra.

Neste caso, “qual vai ser a vida útil deste empreendimento, se ele não foi planejado e executado pensando em sua qualidade?”.

Então o que as PPPs têm de diferente e quais as suas vantagens como mecanismo de contratação de serviços públicos?

Alguns modelos de Concessões só são viáveis se explorarem receita acessória.

A primeira é a chamada Concessão Comum, a qual o governo não injeta nenhum montante, e sim apenas autoriza o processo.

Quem financia este serviço é o próprio usuário. Existe também a Concessão Patrocinada, e neste modelo é necessário ter aporte governamental, pois somente com a receita do usuário não é possível gerar equilíbrio financeiro.

Mas para que um projeto seja viável no modelo de PPP, ele tem que ser demonstrado economicamente vantajoso para a sociedade, viável para o agente privado e agente público, com interesse genuíno de ambos em prol da conquista e a confiança do outro.

Por isso, a conciliação ótima dos interesses, dentro dos limites da viabilidade, baseiam-se no tripé: perspectivas de viabilidade; vantagem para a sociedade em função da gestão dos riscos; interesses dos envolvidos. Independente da complexidade do projeto, a estratégia adotada por todas as partes precisa estar em harmonia, dessa forma o time será formado convergente ao interesse do grupo.

Como começar uma PPP?

Existem duas formas para iniciar uma PPP. A primeira é a Manifestação de Interesse por Projeto, a MIP (Unilateral do interessado para o Poder Público). E a segunda é o Procedimento de Manifestação de Interesse, PMI (chamamento público por edital onde um ou mais interessados são selecionados).

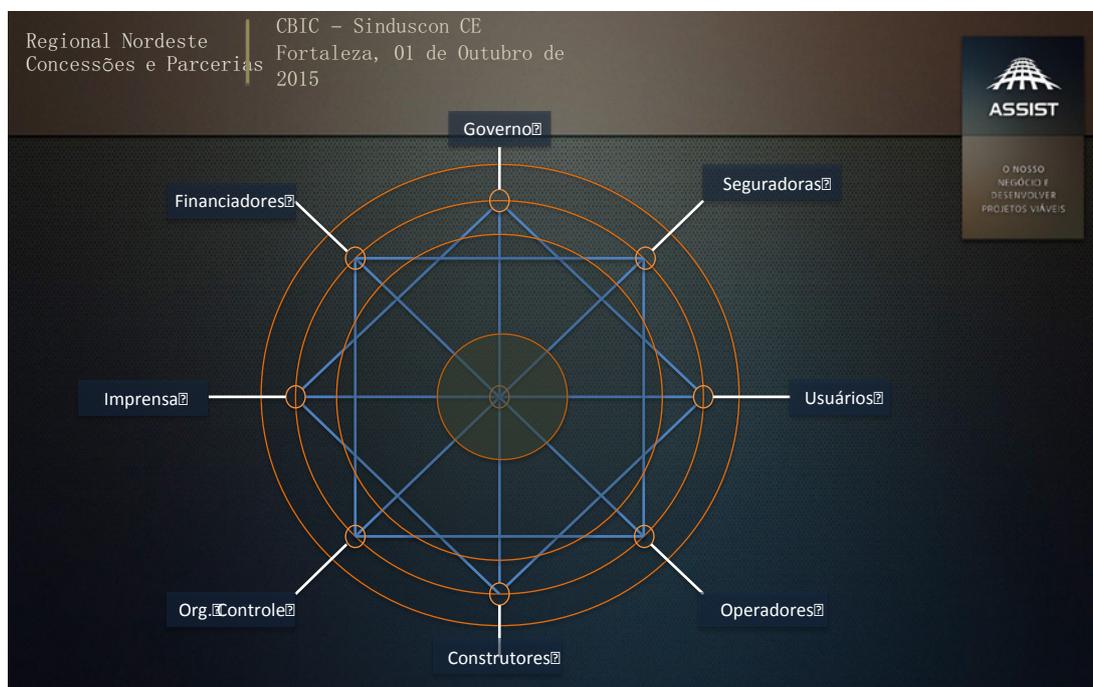
O maior risco de uma PPP é a ameaça constante de o governo desistir do projeto e essa possibilidade precisa ser uma preocupação por parte de quem está preparando a PPP.

O produtos que compõem a preparação para a modelagem da contratação da PPP e o objeto da prestação de serviços devem estar fundamentados em cima de análises e mitigação de riscos, para evitar todos as barreiras, tendo previsão de tratamento contratual para os principais riscos, de forma conciliada e acordada entre os participantes.

É necessário também: estudos de demanda e protocolos de serviços; modelagem financeira, operacional e jurídica; rigorosos estudos de viabilidade, arranjos institucionais, além obviamente das diretrizes e elementos do projeto.

Com base neste modelo, todos os interesses do construtor, operador, do governo, do segurador, controladores, organismos, imprensa, financiadores e do usuário serão legitimados, atendendo às perspectivas socioeconômicas e premissas de transparência pública.

“Em breve, quando os primeiros ciclos de investimento destes projetos vencerem, haverá infraestrutura com melhor qualidade e menor custo no Brasil. ”



Visão e expertise do Grupo Marquise em Concessões e PPPs



André Pontes

Diretor Comercial da Marquise

O Grupo Marquise, formado por 11 empresas, com quase 40 anos de atuação nas áreas de engenharia de infraestrutura, incorporação, serviços ambientais, hotelaria, finanças, comunicação e shopping centers, em 12 estados brasileiros, recentemente criou uma área de novos negócios, onde estão sendo desenvolvidas algumas PPPs na área de atendimento ao cidadão, hospitais, iluminação pública e resíduos sólidos.

O VaptVupt, por exemplo, é uma Parceria Público-Privada Administrativa que envolve a Construtora Marquise S/A e Shopping do Cidadão, que formam a 'Ceará Cidadão', e Governo do Estado do Ceará. Seu escopo contempla a implantação, manutenção, operação e gestão de 5 unidades das Centrais de Atendimento ao Cidadão.

A central de atendimento Vapt Vupt é um projeto que substituiu a antiga Casa do Cidadão e oferece mais de 300 serviços realizados por cerca de 27 órgãos públicos e privados. A primeira unidade foi inaugurada em agosto de 2014, na cidade Juazeiro do Norte. Em Fortaleza, a central de Messejana iniciou os atendimentos no dia 19 de dezembro. A principal marca é oferecer serviços de maneira rápida e eficiente, um vasto atendimento ao cidadão, como emissão de documentos (RG, CNH, Carteira de Trabalho), títulos eleitorais, cartões únicos, atendimentos individualizados e prestações de serviços.

O contrato tem capital 100% privado e a concessão aos serviços é de 15 anos. Ela é avaliada por meio de uma auditoria externa que leva

em conta tempo de espera, qualidade do atendimento, infraestrutura e qualificação do pessoal de atendimento.

Hospital Regional Metropolitano

A Construtora Marquise, a Vivant e a PB Construções formaram a SPE Ceará Saúde, e assinaram contrato com o governo do Ceará para a Concessão Administrativa do Hospital Regional Metropolitano, com prazo de 25 anos. As empresas efetuaram os estudos de modelagem para dimensionamento do hospital, que é de urgência e emergência, tendo como escopo no projeto a construção, fornecimento de equipamentos médicos de imagem, a manutenção e a gestão do serviço não assistencial do hospital (limpeza, alimentação, lavanderia, manutenção predial).

Ao todo, são 432 leitos, sendo 270 de internação, 60 de retaguarda de emergência, 20 leitos de observação de emergência, 40 UTIs para adulto, 30 leitos de semi-intensivo, 11 salas de cirurgia, 12 leitos de *day clinic*, 13 salas de recuperação pós-anestésica, em uma área construída de 37 mil metros quadrados e 13 pavimentos.

O envolvimento do governo do estado foi essencial para o sucesso do projeto, que participou ativamente desde a fase de estudos, da análise dos riscos, *Value for Money*, até a análise de viabilidade multidimensionais (econômica, social, política).

Nós somos responsáveis por manter todo o hospital, desde a limpe-

za, a parte de reinvestimento ao longo dos 25 anos, os equipamentos médicos (que temos de manter operando e sempre atualizados, a cada 10 ou 5 anos). Existem os critérios de avaliação de desempenho, que é avaliado em questão de disponibilidade, serviços e qualidade. Se o equipamento médico deu problema a gente tem um prazo para consertar e se não atendermos dentro daquele prazo, seremos penalizados. Além dos resultados, vale ressaltar que o projeto não onera os cofres públicos e oferece à população um atendimento eficiente e de qualidade.

O que as empresas devem analisar

- A capacidade econômica do estado e do município, para não gastar tempo e dinheiro em um projeto que não teria condições de ser viabilizado.
- Se as garantias são suficientes. Em geral, as empresas contratam financiamentos para ingressar nestes projetos, e os bancos exigem garantias adequadas.
- Pró-atividade do poder público. Se o governo não der a devida importância e priorizar os projetos de Concessões e PPPs, o empresário vai perder tempo e o projeto estará fadado ao fracasso.
- O cenário político também deve ser avaliado. As mudanças de comando das administrações públicas podem ocorrer durante os estudos e, se não houver um cenário favorável, o risco de insucesso é muito grande.
- Verificar se a administração pública cumpre com suas obrigações e tem credibilidade. Infelizmente, há muitos exemplos de falta de pagamento por parte dos governos, o que impacta em uma série de problemas de reequilíbrio, discussão de contrato, o que não é interessante para nenhum projeto.
- Contar com equipe técnica experiente em toda a operação, especialmente no momento dos estudos preliminares do projeto.

“O cenário político também deve ser avaliado. As mudanças de comando das administrações públicas podem ocorrer durante os estudos e, se não houver um cenário favorável, o risco de insucesso é muito grande.”

Estado da Bahia constitui RedePPP para compartilhar informações



Camila Aguiar Silva

Assessora jurídica do Núcleo de PPPs da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

A RedePPP (Rede Intergovernamental para o Desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas) foi constituída há um ano, por iniciativa do estado, para promover ações necessárias para elaboração de políticas neste sentido, para fixar diretrizes e harmonização de procedimentos e normas, bem como para a fomentar a colaboração mútua entre as Unidades de PPP do País.

Trata-se da mais importante e inovadora iniciativa de articulação, gestão do conhecimento e capacitação na área de Concessões e PPPs do Brasil. Embora muitos estados e municípios já estejam bastante avançados neste assunto, a grande maioria das cidades brasileiras ainda não conta nem com legislação para este fim.

A ideia da rede é justamente compartilhar esse conhecimento e poder ajudar em ambiente colaborativo, uns aos outros, trocar experiências, aproveitar experiências exitosas, projetos bem sucedidos e tornar o ambiente mais de troca.

Atualmente a organização conta com mais de 30 membros, entre estados, municípios e estatais, agências de fomento e bancos públicos.

O que esperar da Rede PPP?

No mês de setembro de 2015, a RedePPP firmou um termo de acordo com a *United Nations Office for Project Services* (UNOPS), braço operacional das Nações Unidas que apoia a implementação de projetos humanitários e de desenvolvimento em todo o mundo. O objetivo é promover as Parcerias Público-Privadas no Brasil, por meio da Rede, que congrega estados, municípios,

órgãos federais e agências de fomento, num total de 30 participantes.

A parceria com a UNOPS irá viabilizar alguns projetos prioritários, como a formação de uma base de dados para apoiar o governo federal, os estados e os municípios no desenvolvimento de novas PPPs.

Os recursos serão utilizados principalmente para o desenvolvimento de sistemas, de treinamentos e de capacitações.

A RedePPP também firmou um acordo de cooperação com a LSE (*London School of Economics*), a FESP-SP (Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo) e a Embaixada Britânica no Brasil visando o desenvolvimento de um MBA em Concessões e PPPs, no próximo ano, e atualmente conta com 200 intenções de inscrições.

O cenário de Concessões e PPPs na Bahia

O estado da Bahia já modelou sete PPPs, sendo que seis já foram contratadas e cinco estão em operação. Um dos principais pontos deste modelo de negócio é ter experiência não apenas na estruturação de PPPs, mas na gestão do contrato, onde geralmente se identificam os erros.

No Hospital do Subúrbio (segunda PPP modelada da Bahia), por exemplo, um dos erros foi não ter criado um mecanismo de contenção da demanda, estando a unidade de saúde sempre aberta para a capacidade máxima de absorção. Nestes contratos é necessário deixar claro os mecanismos de fechamento de porta em situações críticas.

A questão da ausência de mecanismos eficientes na apropriação dos custos excedentes, em função desse excesso de demanda é um fato que sempre gera um processo de reequilíbrio, onde precisam ser apurados os custos, o que demanda tempo, energia e é realmente muito desgastante.

Por outro lado, a estabilidade do ambiente institucional do estado contribui positivamente, pois existem leis, decretos e portarias consistentes, que regulamentam a atuação nesta frente de negócios.

Além disso, o Estado da Bahia tem mantido estrito respeito aos contratos celebrados, não havendo até o momento atrasos de pagamentos das contraprestações, o que dá credibilidade ao poder público.

Como o estado incentiva as Concessões e PPPs?

- Governo adotou o fluxo de pagamento de contraprestação com recursos do FPE (Fundo de Participação do Estado), que permite uma vinculação de receita com travamento do domicílio bancário. Este mecanismo é eficiente e não permite o atraso sequer de um dia no pagamento dos parceiros.

- Foi criado o FGBP (Fundo Garantidor Bahiano de Parcerias), semelhante ao fundo garantidor federal.

- Ainda em 2015 está previsto lançamento de novo decreto de PMI, permitindo a realização de MIP (Manifesto de Interesse Privado), para permitir aos empresários que apresentem seus projetos diretamente ao governo.

- Governo estadual está trabalhando em um projeto de lei para a criação de uma nova estatal, com objetivo de incentivar investimentos em infraestrutura. A intenção é le-

vantar ativos, estruturar operações para captação de recursos junto ao mercado financeiro de capitais, e consequentemente incentivar investimentos em infraestrutura.

- O Estado também está desenvolvendo uma linha de suporte a liquidez, nos mesmos moldes do BNDES, com a finalidade de garantir as debêntures de infraestrutura emitidas pelo parceiro privado.

Os 4 principais projetos já estruturados na Bahia

- Construção e operação do Sistema Viário do Oeste, conhecido como ponte Salvador-Itaparica. São 12 km de ponte e 150 km entre ponte e a BA 001 até a BR 242, com o objetivo de desenvolver o Baixo Sul. A McKinsey&Company foi contratada para esta modelagem, além dos estudos de sondagem, hidrologia marítima, projeto básico, EIA/RIMA, impacto cultural, patrimônio imaterial e revisão dos planos diretores de urbanismo de Itaparica e Vera Cruz. O valor estimado do investimento levantado pelo PMI é de R\$ 7,3 bilhões.

- Requalificação e manutenção do Sistema Viário BA-052, que contempla também a BA-148, BA-432 e a BA-160, totalizando 685 km, além da construção da ponte Xique-Xique / Barra. Esta modelagem conta com parceria com o BNDES/IFC, e a licitação está prevista para outubro de 2016.

- O governo também está trabalhando na modelagem de outros dois projetos, sendo um de construção e operação de um novo Centro de Convenções do Estado da Bahia, e outro um PMI (já lançado) de Resíduos Sólidos Urbanos, envolvendo triagem, transbordo, transporte, tratamento dos resíduos sólidos urbanos e disposição final, e abrangendo cerca de 62% da geração de resíduos do estado.

“A ideia da rede é justamente compartilhar esse conhecimento e poder ajudar em ambiente colaborativo, uns aos outros, trocar experiências, aproveitar experiências exitosas, projetos bem sucedidos e tornar o ambiente mais de troca. 

Quais as principais dificuldades enfrentadas pelas empresas?



Rafael Salazar

diretor de Novos Negócios da Construtora Aterpa

Entre as principais dificuldades enfrentadas pela iniciativa privada ao atuar em Concessões e Parcerias Público-Privadas estão a questão do tempo e dos recursos necessários para desenvolver os estudos para elaboração dos projetos.

Toda proposta de Concessão e PPP demanda um tripé de estudos de engenharia, de modelagem financeira e jurídicos, tendo as empresas que contar com técnicos especializados para este trabalho.

Em geral, as organizações de médio porte têm condições de se debruçar em dois ou três estudos de projetos, não mais do que isso.

Fazer um estudo bem elaborado é fundamental para participar de um processo licitatório. Do contrário, ou a empresa perde a concorrência, muitas vezes por cometer erro de redundância de riscos, perdendo assim competitividade, ou vence a licitação correndo o risco de assumir um projeto que será um problema.

Outra dificuldade enfrentada pelas médias empresas do mercado de Concessões e PPPs é a exposição do capital próprio e as garantias do financiamento de longo prazo. Projetos com esta modelagem demandam um capital próprio dos acionistas.

Por isso acredito que as Concessões são um bom negócio, por se tratarem de um investimento de longo prazo.

As garantias para o financiamento também são uma dificuldade.

ela explica que o BNDES tende, as vezes, a pedir uma fiança bancária para empresas menores, o que é um problema, especialmente no momento atual, onde o País enfrenta uma redução no mercado de crédito, e os bancos cada vez menos vão querer comprometer o balanço com fianças bancárias.

As mudanças no cenário macroeconômico, que ocorrem depois que se ganha um projeto de longo prazo, também podem atrapalhar o andamento dos processos. Algumas mudanças são passíveis de reequilíbrio, mas outras são riscos do concessionário.

Como exemplo, cito o caso da PPP de Serra, que está enfrentando uma crise hídrica no estado do Espírito Santo.

A Cesan foi forçada a fazer uma campanha para que houvesse uma redução no consumo de água, e isso nos afetou.

No setor de rodovia, às vezes é feito uma projeção de crescimento de PIB de tráfego e, por conta de uma crise imensa no país, por exemplo, o cenário muda. Estes são riscos que têm de ser enfrentados.

A grande vantagem das Concessões e PPPs é o fato de ter uma modelagem diferente da contratação pela Lei 8666 ou RDC, pois possibilita um horizonte de receita de longo prazo, o que é muito positivo.

Ler detalhadamente os editais é fundamental

A Concessão Comum é uma modalidade de contrato em que o empreendimento remunera integralmente o concessionário, através da cobrança de pedágio. Já a PPP Patrocinada trata-se de uma modalidade de contrato de Concessão de Serviços Públicos, que impõe ao parceiro privado o planejamento, a execução e a operação de uma atividade de caráter público, em que a remuneração pela prestação dos serviços será paga em parte pelo usuário dos serviços, por meio de tarifa, e a diferença, necessária para cobrir a remuneração do parceiro privado, que será paga via contraprestação pelo parceiro Público.

As concessões têm por característica a prestação de serviços e execução de obras, não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo de 35 anos, firmada entre a iniciativa privada e os Governos Federal, Estadual ou Municipal, sendo que ao término do período de concessão todos os ativos retornarão ao poder concedente.

Por isso é importante que o edital possa prever como tratar ativos não amortizados ao término da concessão.

PPP MAIS

Projeto de lei preparado por juristas a pedido do Ministério da Fazenda com vistas a flexibilizar os processos de PPPs e atrair mais investidores externos.

Principais pontos:

Empresas estrangeiras sempre serão admitidas podendo liderar os consórcios;

Acabar com as regras de habilitação:

- Comprovação de que já fez grandes obras (atestados).
- Prova de Índice de Liquidez.
- Exigência de Patrimônio Líquido Mínimo.

Apresentação de Balanço Patrimonial.

- Proibição de mudar tarifas públicas unilateralmente pelo poder público.
- Presença constante de câmara arbitral para todas as disputas.
- Indenização financeira ao concessionário em caso de prejuízos nas modificações tarifárias.
- Criação de conselho para gerir o programa.
- O conselho definirá a partir das propostas, os empreendimentos nacionais estratégicos.
- Propostas selecionadas receberão decreto de reconhecimento de utilidade pública e qualificação de empreendimento de interesse nacional estratégico; (Decreto poderá ser Federal, Estadual ou Municipal).
- O poder concedente não poderá impedir, adiar ou reduzir unilateralmente a cobrança ou reajuste de tarifas e preços.

Pontos relevantes a serem observados pelo empreendedor na estrutura do edital:

- O Edital Prevê uma Agência Re-



Francinett Vidigal Júnior

Sócio e Diretor Presidente da VAE

Por conta dos valores necessários, vale ressaltar que um estudo detalhado de PPP ou mesmo PMI, não custa menos de R\$ 1 milhão.”

guladora e Fiscalizadora?

- Tratamento das superposições de diferentes propostas e modelos de concessão durante a PMI.
- Localização das praças de pedágio (concessão de rodovias).
- Fundo Garantidor – (PPP) (regras para execução, independência, liquidez, etc).
- Garantias a serem exigidas dos licitantes pelo Governo: (Fiança Bancária, Seguros, etc).
- Exigência de índices econômicos-financeiros dos licitantes.
- Existência de subsídio tarifário por meio de obras públicas.
- Existência de garantia de financiamento, de curto, médio e longo prazo, por bancos públicos (BNDES/CEF/CAF/BID, etc).
- Participação de estatais no capital das concessionárias (caso dos aeroportos Galeão, Cumbica, etc).
- Existem parâmetros técnicos no Edital que permitem a expansão da capacidade da infraestrutura (Indicadores de Desempenho – QID).
- Definição de mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.
- Previsão de Câmara de Arbitragem.
- Taxas internas de retorno, *payback*, etc... Compatível com o Mercado.
- Passivos ambientais vigentes, desapropriações, etc.
- Definição de quantidade/ localização dos serviços essenciais da concessionária: postos rodoviários, balanças, ambulâncias, Centro de Controle Operacional (CCO), Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU), etc.

- Definição das receitas acessórias e seu devido tratamento.

- Cobrança de outorga fixa/variável.

- Risco geológico/ hidrológico/ ambiental / social e de financiamento.

E na estrutura de uma Concessionária - SPE?

Após procedimento de definição do ganhador da concessão, deverá ser constituída uma nova companhia, sob a forma de SPE (Sociedade de Propósito Específico), contemplando:

- Novo modelo de gestão, organização e operação da concessionária, sujeito a Regras de Regulação, Controle e Fiscalização dos diversos órgãos de diferentes esferas de poder:

- Agência Reguladora ou órgão eleito pelo poder concedente para exercer tal atividade, caso exista;

- Setores Técnicos do Poder Concedente;

- Tribunal de Contas, Assembléia Legislativa e Ministério Público;

- Prefeituras Municipais;

- Auditoria Externa e Sindicatos.

A Concessão depende basicamente de uma estrutura de capital que tem que ser passível de ser financiada. Qual será a relação entre capital próprio e capital de terceiro: 20-80, 70-30? Sem financiamento e garantias de financiamento, basicamente não existe edital.

Matriz de risco bem estruturada é fundamental para estipular as responsabilidades de cada uma das partes. O edital para ser atrativo à iniciativa privada precisa contemplar todas essas regras de segurança.

Alerta

Por conta dos valores necessários,

vale ressaltar que um estudo detalhado de PPP ou mesmo PMI, não custa menos de R\$ 1 milhão.

E a empresa terá ressarcimento de custo sobre estes valores?

Um exemplo ocorrido em Minas

Gerais, onde o governo foi categórico e deixou claro de que não haveria ressarcimento de custo, por não ser obrigado a licitar o que a candidata apresentou. Ou seja, a propriedade intelectual é do governo. Então leiam os editais com muito cuidado.



COMO UMA EMPRESA SE ORGANIZA PARA DESENVOLVER CONCESSÕES e PPPs. UMA ABORDAGEM PRÁTICA

SUMÁRIO

I. CONSIDERAÇÕES BÁSICAS SOBRE OS MODELOS DE CONCESSÃO/PPP:

- A) Concessão Comum (Plena)
- B) PPP Patrocinada
- C) PPP Administrativa
- D) PPP Mais

II. PONTOS RELEVANTES A SEREM OBSERVADOS PELO EMPREENDEDOR

- A) Na Estrutura de um Edital
- B) Na Estrutura de uma Concessionária – SPE

Mudança de cultura é a peça chave para as pequenas e médias empresas



Carlos Zveibil Neto

Empresário e diretor da Ponte Di Ferro Participações

Sou um entusiasta quando o assunto é Concessões e Parcerias Público-Privadas, no entanto, as pequenas e médias empresas só conseguirão espaço se houver uma mudança cultural drástica no Brasil. É preciso que as empresas unam-se em prol do mesmo objetivo.

Com base em minha experiência ao longo de 45 anos no setor da construção, avalio que a crise atual que o Brasil enfrenta trará como resposta um País novo e o que deve crescer.

Não é de agora que Concessões e PPPs são sinônimo de grandes empresas e grandes montantes financeiros. Embora as discussões ao longo dos Seminários tenham sido voltadas a oportunidades aos pequenos e médios empresários.

O custo é o principal entrave da questão, uma vez que os valores são altíssimos para que essas empresas possam participar, desde o estudo de um PMI até a conquista do projeto.

No caso da Rodovia do Frango, que corta o Paraná e Santa Catarina, foram excluídas uma série de exigências, no entanto, foi preciso apresentar uma garantia de R\$ 180 milhões de reais. Ou seja, tornando inviável a participação das empresas de menor porte.

É preciso uma mudança cultural nas empresas

Uma saída para as empresas pequenas e médias passarem a participar de Concessões e PPPs. “Nós temos que fazer conjunto de empresas que se juntem, por afinida-

de, por necessidade, para participar desse tipo de obra. Porque se nós formos cinco consorciados, o estudo do PMI não será de R\$ 1 milhão de reais, será de R\$ 200 mil. Ou nós nos juntamos, ou morremos.

O exemplo que foi feito na APEOP (Associação Paranaense dos Empresários de Obras Públicas), na qual fui presidente é o seguinte:

Foram reunidos 20 grupos de empresas interessadas em PPPs, cada um com pelo menos sete pessoas nas mais diversas áreas de interesse: saneamento, rodovias, eletricidade, etc. Cada participante foi atrás de projetos com a finalidade de dividir custos e também resultados.

Nos Estados Unidos a empresa que tem 3% ou 4% do projeto é a acionista majoritária. Por que nós não podemos dividir em cinco, por exemplo, e ter cada um 20%?

O que eu venho conclamar é que as empresas médias e pequenas mudem. Mudem sim o jeito de pensar.

Não faltam demandas no Brasil para melhorias de infraestrutura, saúde, educação, saneamento, o que se torna uma grande oportunidade para as empresas.

É preciso aproveitar o diálogo aberto pela CBIC e o Sinduscon Espírito Santo, e usar isso para unir forças e conquistar novos objetivos.

O poder político precisa ser cobrado

A CBIC fez um trabalho, em parceria com o professor Gesner Oliveira em que foram listadas várias sugestões ao Governo Fede-

ral em relação aos problemas de financiamentos.

Uma das alternativas foi a criação de uma debêntures remunerada, por exemplo, por IPCA + 9%, como é o financiamento da Caixa. E ainda, o debenturista tivesse uma participação nos resultados.

Isso significa que, se o projeto tem capacidade de ser financiado, ele poderia ter uma remuneração muito maior do que aquela do título público do governo.

A proposta foi apresentada ao Ministro da Fazenda, Joaquim Vieira Ferreira Levy, que na ocasião, classificou como difícil a implementação deste modelo.

Tendo em vista este e outros casos de interesse dos empresários, sugiro que as entidades de apoio e os donos das empresas unam-se para começar a usar o poder político para obter resultados, reivindicando projetos.

Experiência positiva

Recebi notícia positiva da homologação de uma concorrência gran-

de de perdas de águas em Belém do Pará.

A notícia boa vem de encontro com uma série de preocupações, a principal delas é o financiamento.

A Caixa tem um programa chamado Saneamento Para Todos, no entanto há uma série de requisitos e documentações a serem apresentados, e o prazo para análise é bastante demorado. A questão principal é fazer isso em tempo hábil, conforme cronograma de início da obra.

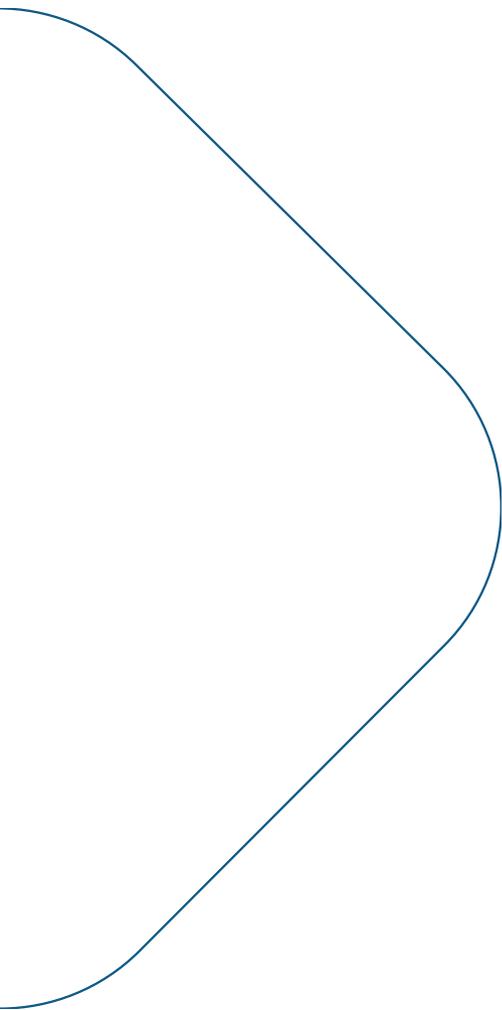
Uma das principais vantagens da união das empresas é a segurança de ter projetos a longo prazo e o faturamento garantido por 20, 30 anos.

Eu continuo um entusiasta da PPP, de aluguel de ativo e de concessão. Eu acho que é essa a saída e que nós temos que nos unir para dividir.

Nós é que estamos sofrendo na carne a falta dessas mudanças microeconômicas. Então nós temos legitimidade para apresentar propostas. Vamos apresentar. Vamos lutar por elas.

“O que eu venho conclamar é que as empresas médias e pequenas mudem. Mudem sim o jeito de pensar. ”





Capacitação 4

Como se organizar para empreender em Concessões e PPPs



Análise das garantias sob a ótica do investidor



André Dabus

Diretor executivo da AD
Corretora de Seguros

A análise de garantias sob a ótica do investidor é necessária para se ter sucesso nos projetos de infraestrutura. Eles precisam estar bem equacionados em relação à financiabilidade, à mitigação dos riscos e às garantias, seja do público para o privado, ou vice-versa.

Para que este tripé funcione adequadamente, é fundamental perceber que projetos como estes contam com características diferentes daqueles processos de contratação de obras públicas (seja em regimes de contratação pela Lei 8666, ou RDC).

Projetos de concessões e PPPs envolvem um *project finance*, que é diferente do *corporate finance*, fator que deve ser observado antes da decisão de fazer parte de um processo desta natureza.

O que deve ser analisado com cautela são os mitigadores de riscos, em termos contratuais, que são cláusulas que devem ser devidamente interpretadas antes do início do processo, a exemplo de reequilíbrio econômico financeiro.

Há também os mitigadores extracontratuais, como apólice de seguros (inclusive seguro garantia) ou fiança bancária.

Como então eu dimensiono os riscos de um projeto de infraestrutura?

Na relação público-privada, parte-se do princípio de que existe uma legislação, um edital e um contrato, e esses riscos precisam estar devidamente identificados. Nestes casos, há a matriz de risco, onde se estabelece os responsáveis pelas consequências econômicas finan-

ceiras de cada risco, caso ele venha a materializar-se.

Existem os riscos não gerenciáveis, que são difíceis de medir, precificar e controlar, e, portanto, não são seguráveis (como risco político, variação cambial, desapropriação, vícios ocultos, dentre outros), e os riscos gerenciáveis, os quais os seguradores conseguem assumir em seus contratos de forma técnica e transparente.

Quando a matriz de risco é concebida, além da identificação, qualificação e a precificação do risco, é determinante também pontuar que tipo de seguro é adequado, qual o valor segurado e taxa prevista, de forma que anualmente, já estejam identificados todos os custos das apólices de seguros. Esta análise previa poderá ser utilizada quando da formulação da proposta técnica a ser entregue na licitação.

Em uma relação contratual entre privados, o percentual da garantia a ser exigida do contratado é diretamente proporcional ao risco de ter de substituí-lo, no caso de uma inadimplência, por exemplo. Na relação público-privada não é possível agir desta forma, pois a Lei de Licitações 8666, estabelece as condições para que esses percentuais de garantia sejam definidos.

Existe um Projeto de Lei tramitando no Congresso para elevar as garantias a 30% em projetos que estejam devidamente justificados esses valores, visto que, analisando sob a ótica do agente público, uma garantia de 5% a 10% hoje pode não ser suficiente nem para pagar multa, no caso de uma inadimplência.

O BNDES está propenso a aceitar novamente o seguro garantia *Completion Bond* em financiamentos de projetos de energia eólica.

Essa é uma excelente notícia para todos nós, porque poderá mudar a visão anterior do BNDES em não mais aceitar este tipo de Seguro Garantia na fase *pré-completion*.

Os financiamentos de longo prazo, exigem garantias diferenciadas, dentre elas o aval corporativo e a fiança bancária, cujo custo é maior que o Seguro Garantia *Completion Bond* e, além disso, compromete o limite de crédito das empresas.

Empresas de médio porte devem investir em capacitação.

O grande problema é que muitos executivos que atuam no setor de infraestrutura se lembram das questões mitigação de riscos, plano de negócios e matriz de riscos, praticamente na elaboração da proposta técnica, quando na verdade estes pontos já deveriam ter sido discutidos no início do processo.

Em um projeto de PPP, todos os atores têm de se preparar muito, analisar ponto a ponto desde a sua fase de concepção.

Em um primeiro momento, empresas de porte diferente, até atividades, se reúnem para começar a

trabalhar uma ideia, analisar questões políticas, comerciais, técnicas, e, desta forma, constitui-se um grupo de trabalho que futuramente será transformado em uma SPE.

Em seguida temos a fase do chamamento público, momento em que é necessário discutir valor das garantias, se há exigência de *rating* de seguradora, se a cláusula que define o valor da garantia está de acordo com o disposto na circular da Susep (Superintendência de Seguros Privados), dentre outros aspectos.

Além disso, o desejo do financiador é certificar-se de que o processo de contratação de seguros e mitigação de riscos esteja adequado, caso ocorra algo que possa “abalar” a estrutura do projeto e as garantias também.

Na fase operacional também há um pacote de seguros e de garantias que são necessários, sendo que muitos dos editais e contratos especificam claramente quais são os riscos neste momento, enquanto outros deixam à disposição apenas os riscos identificados na matriz de risco que foi entregue no momento da proposta.

Quando toda essa equação funciona bem, a financiabilidade do processo melhora, o acionista fica satisfeito, o segurador ciente

de tudo que está acontecendo e também está extremamente confortável, resultando no sucesso de um empreendimento.

A formação de consórcios em infraestrutura, que congregam empresas que se complementam, é uma prática saudável e estratégica, pois permite a diluição dos custos e dos riscos inerentes a este tipo de projeto.

Outro ponto-chave em Concessões e PPPs é a importância de o plano de negócios conter um bom plano de seguros e garantias, explicitando para todas as partes envolvidas qual é a ideia e a estratégia adotados para mitigação de riscos ao longo de todo período da concessão, principalmente em relação as garantias.

Nem sempre o caminho mais rápido é mais seguro. Recentemente, soube de um caso aonde uma empresa perdeu a licitação porque não observou que o edital, no capítulo das garantias, havia uma exigência de *rating* para as seguradoras, e acabou entregando uma apólice de seguro que não apresentava o *rating* previsto no edital. A empresa perdeu o direito de assinar o contrato, dando lugar ao segundo colocado, que soube identificar claramente as regras do edital no momento certo, provavelmente porque fez a lição de casa.

Prefeitura de Curitiba trabalha em sete projetos de concessões e PPPs



Fábio Scatolin

Secretário municipal de Planejamento de Curitiba

Ao analisar o balanço dos ciclos econômicos do Brasil, tendo como exemplo o erro do governo Lula de estimular o consumo e a importação, em 2008, deixando de lado os investimentos urgentes em infraestrutura e, conseqüentemente, comprometendo capacidade de produção do País, verificamos que atualmente o estado não tem capacidade para melhorar os gastos sociais, o consumo das famílias e os investimentos necessários em infraestrutura.

Ou seja, faltam recursos para o poder público manter uma taxa de investimento próxima a 23%, que é o percentual necessário para manter o investimento entre 5 e 6% ao ano.

O novo ciclo que o governo começa a desenhar daqui para frente deve apostar em investimento, infraestrutura e promoção de exportações.

São estes eixos estruturantes que podem fazer com que a demanda cresça e, a partir disso, a capacidade de oferta possa aumentar com investimentos em infraestrutura.

É neste contexto que surgem as PPPs, já que os estados brasileiros sofrem com déficit orçamentário e precisam (tanto estado quanto municípios) trabalhar com eficiência para equacionar a questão do ajuste fiscal, para então estarem prontos para avançar nesta modalidade de contratação com o mercado.

As PPPs nas quais a Prefeitura de Curitiba tem trabalhado, a exemplo do metrô, projeto que vem sendo estudado desde administrações anteriores, e que deve ser viabilizado por meio de parceria com a iniciati-

va privada, teve início da gestão do prefeito Gustavo Fruet, em 2014, foi lançado o Procedimento de Manifestação de Interesse para validar os dados e informações, em seguida foi montado o edital e publicada a licitação.

Por questões relacionadas ao Tribunal de Contas de União e do Estado, este processo foi parado e só agora, em 2015 está sendo retomado.

Estamos discutindo os últimos detalhes técnicos com a Caixa Econômica Federal e com o Ministério das Cidades, para poder relançar esse edital o mais breve possível.

Trata-se de um projeto de cerca de R\$ 5 bilhões de reais, que está previsto para ser licitado ainda na gestão de Gustavo Fruet.

Outra questão que a administração municipal de Curitiba está trabalhando atualmente é referente à gestão de risco. A concessão de processamento do lixo, que ficou parada por sete anos, em um processo judicial é um dos exemplos.

A prefeitura contratou uma consultora inglesa especializada em gestão de risco, que está analisando a engenharia financeira desse projeto de resíduos sólidos e os aspectos tecnológicos para viabilizá-lo.

A intenção que é essa concessão, ou PPP, seja lançada em Curitiba no primeiro semestre de 2016.

Há ainda outros quatro projetos em estudo:

- O projeto de um zoológico, com valor de contrato entre R\$ 50 e 100 milhões, que terá modelagem

de concessão, seguindo a experiência de outros parques existentes no Rio de Janeiro, Foz de Iguaçu e Fernando de Noronha.

- Projeto de carro elétrico compartilhado, seguindo exemplos de algumas cidades européias, que têm veículos movidos a energia sustentável. Foram efetuados vários testes com carros elétricos na capital paranaense e, atualmente, a prefeitura tem trocado informações com a administração pública do Rio de Janeiro para estruturar um PMI, a ser lançada ainda em 2015.

- O Centro de Convenções é outro projeto que a prefeitura de Curitiba está trabalhando, e que já conta com recurso alocado na ordem de R\$ 50 milhões para CAPEXs, proveniente do governo federal. Segundo o secretário, assim que um RDC integrado for lançado, a prefeitura lança também uma concessão para operação deste projeto, com o objetivo de ser um centro de negócios que atenderá não apenas a capital do Estado mas as cidades da Região Metropolitana.

- Há o projeto de construção de um centro administrativo. O gover-

no municipal gasta em torno de R\$ 40 milhões por ano em despesas com aluguel, deslocamento entre secretarias e custo de manutenção dos prédios, que não próprios. Com o novo projeto, em 10 ou 12 anos a prefeitura conseguiria pagar um centro administrativo na faixa de R\$ 400 a 500 milhões de CAPEXs.

- Na área da saúde, existe o projeto de gestão operacional, que engloba desde a gestão hospitalar até os sistemas de diagnósticos. A prefeitura está analisando a viabilidade de lançar um PMI nessa área da saúde.

Eu diria que a parte mais difícil para as administrações municipais não é a questão do financiamento, mas sim estruturar um bom fundo garantidor, pois falta suporte aos municípios por parte dos poderes estaduais e federal, o que dificulta em muito o processo para viabilizar concessões e PPPs.

Se houvesse alguma agência que pudesse dar suporte a esses fundos garantidores, no nível do município, certamente as cidades teriam mais condições de dar vazão a seus projetos.

“O novo ciclo que o governo começa a desenhar daqui para frente deve apostar em investimento, infraestrutura e promoção de exportações.”



O que o PR fez para transmitir credibilidade ao mercado



Samuel Suss
Diretor da Fomento-PR

Transmitir credibilidade ao mercado é fundamental. Um dos grandes problemas relacionados a negociações com o poder público é a insegurança por parte da iniciativa privada de saber se o contratante terá capacidade e irá honrar com os compromissos assumidos nos contratos.

As Concessões e PPPs trazem uma nova fase para esse relacionamento, por terem conceitos de prestação de garantias por parte do poder público concedente, dando mais segurança para os empresários assumirem projetos de longo prazo com o estado.

Neste sentido, qualquer gestor público que tenha intenção de estabelecer um programa de PPP no País, necessariamente terá de demonstrar para o mercado que é um bom pagador e está disposto a cumprir com o acordado, independentemente de quem estiver à frente da administração pública, nos mais diversos mandatos que o contrato terá vigência, por ser de longo prazo.

O governo do Paraná, por uma determinação do governador Beto Richa, resolveu pensar em uma estrutura de PPP que apresentasse um rol de garantias efetivamente compatíveis com a segurança que a iniciativa privada espera.

Uma das modalidades de garantia implementada foi o fundo garantidor de PPPs. Ele explica que em 2012 foi criada a lei de PPPs no Estado do Paraná, e no rol de garantias foi incluído um capítulo prevenindo o fundo garantidor de parcerias público-privadas.

Em 2014, o Estado pensou em

uma modalidade alternativa de garantias, com base nos recursos líquidos, passíveis de serem executados de maneira imediata por parte do parceiro privado.

Neste mesmo ano, foi estabelecida a lei que nomeou a Fomento-PR como gestora do fundo garantidor de PPPs. Também foi editado o decreto que regulamenta o garantidor de PPPs e instaurada a assembléia do conselho gestor para aprovação do estatuto e regulamento do fundo garantidor de PPPs.

A Fomento-PR assumiu papel importante neste contexto. Por uma questão histórica, até 2011 a instituição tinha grande potencial de exploração, pois contava com patrimônio líquido herdado ainda da época da privatização do Banestado, onde foi aportado por conta do programa de saneamento dos bancos capitaneados pelo Fernando Henrique Cardoso um volume expressivo de recursos através de letras dos títulos públicos, das dívidas públicas.

Mas este potencial foi pouco utilizado pelos governos anteriores. Assim, ao longo de uma década, a Fomento foi se capitalizando e construindo um patrimônio líquido cada vez mais robusto. Por não ter autorização da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) para operar fundos e também não ter em seu quadro funcional pessoas habilitadas a atuar na CVM, foi estabelecido que a Fomento seria a gestora do fundo e um administrador (que é a Caixa Econômica Federal), foi contratada para gerir de maneira mais direta os ativos e as obrigações por parte do fundo.

O fundo garantidor é de natureza

privada, tem um patrimônio separado dos seus cotistas – que são o próprio governo do Estado do Paraná e o FDE (Fundo de Desenvolvimento Econômico), e tem por finalidade exclusiva prestar garantias de pagamentos e obrigações pecuniárias aos parceiros privados.

Ele foi estruturado para ser autônomo, para tirar ao máximo a ingerência do administrador e seja o mais impermeável possível em relação às decisões e mudanças de governo que possam afetar sua confiabilidade.

Vários níveis de receita

Existem recursos do próprio Fundo de Desenvolvimento Econômico – 5% da receita oriunda do fundo da participação dos estados passam necessariamente pela conta vinculada ao fundo garantidor.

Um prazo de d+1 é verificado se existe algum contrato em aberto que precise ser honrado.

Em não havendo qualquer execução de qualquer parceiro privado, ou PPP, esse recurso volta para o tesouro do estado. É um trânsito controlado por um agente fiduciário, que é o próprio administrador do fundo.

A outra fonte são as ações preferenciais de titularidade do Estado do Paraná, especificamente sobre a Copel (Companhia Paranaense de Energia) e a Sanepar (Companhia de Saneamento do Paraná).

Os direitos econômicos das ações ordinárias, ou seja, os dividendos e as próprias ações preferenciais estão vinculados ao fundo. Os dividendos também passam pela conta garantia, onde é verificado pelo administrador se há algum default em algum contrato, ou alguma execução de algum dos parceiros privados. Se não houver, esses recursos retornam para o tesouro do estado, também

em um prazo de d+1 ou d+2.

A conta-garantia vinculada ao fundo garantidor é alienada fiduciariamente ao parceiro privado. Se a empresa e deparar com uma situação de inadimplência por parte do governo do estado, ela conta com um mecanismo de execução que não necessita de qualquer intervenção por parte do gestor. Ocorrendo a falta de pagamento por parte do poder público, conforme explica Suss, o parceiro privado executa, manda uma notificação para o administrador do fundo, que faz automaticamente as retenções e os repasses necessários conforme cada contrato.

Com esta modelagem, o governo do estado quer comunicar ao mercado sua intenção efetiva de honrar os compromissos assumidos no sistema de PPPs.

Mas desta forma o governo vai ficar sem os 5% do Fundo de Participação dos Estados?

A resposta é não. Basta não cometer nenhuma irresponsabilidade e esse dinheiro volta no dia seguinte. Esta modelagem também serve para inibir futuros administradores para que não assumam obrigações que sejam muito acima da sua capacidade, porque com um sistema de garantia desses, se houver excessos por parte do poder público, parte das receitas do orçamento do estado vão ser afetadas, significativamente, pois estamos falando de direitos econômicos de praticamente todas as ações ordinárias que são titularidades do estado do Paraná.

No âmbito das PPPs, Samuel Suss destaca que existe atualmente um contrato assinado, que o é da duplicação da PR 323. A transferência da gestão da rodovia está prestes a ser feita, faltam apenas alguns detalhes burocráticos em relação à sessão dessas ações de titularidade do estado.

“As Concessões e PPPs trazem uma nova fase para esse relacionamento, por terem conceitos de prestação de garantias por parte do poder público concedente, dando mais segurança para os empresários assumirem projetos de longo prazo com o estado.”



Atuação do Banco do Nordeste em financiamentos de longo prazo



**André Bernard
Ponte Lima**

Diretor de Negócios do Banco do Nordeste

O papel do Banco do Nordeste, gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), é apoiar o financiamento de longo prazo, a fim de promover o desenvolvimento, fomentar a geração de receitas, emprego e renda na Região. O principal *funding* do Banco do Nordeste é o FNE. A SUDENE é responsável pela operacionalização do FDNE (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste), uma vez que o Banco do Nordeste é uma instituição financeira. O banco conta com uma carteira múltipla e atua também em financiamentos de curto prazo, em diversas linhas, como forma complementar financiamentos de longo prazo.

PROINFRA – Programa de Financiamento à Infraestrutura

São dois programas desenvolvidos pela instituição, sendo um deles o PROINFRA (Programa de Financiamento à Infraestrutura).

Este programa financia:

- Obras de expansão da rede de distribuição de energia elétrica, somente para consumo próprio do empreendimento.
- Infraestrutura de transportes e logística, ou seja, a construção e manutenção de ruas, avenidas, viadutos, rodovias, visando o escoamento da produção e/ou transporte de passageiros;
- Oferta de água de boa qualidade para uso múltiplo (consumo urbano, rural, irrigação, etc).
- Obras de saneamento básico.

O público-alvo desse programa são

peças jurídicas e empresários registrados na junta comercial, consórcio de empresas constituídos para a finalidade de conduzir o empreendimento financiado, empresas públicas não-dependentes de transferências financeiras do poder público.

Programa de Financiamento para os setores Comercial e de Serviços

O outro programa trata de Financiamento para os setores Comercial e de Serviços, que também utiliza recursos do FNE e que pode apoiar investimentos de responsabilidade da iniciativa privada realizados por meio de Parcerias Público-Privadas, a exemplo de escolas, hospitais, sistema prisional, dentre tantos outros.

Este recurso pode ser empregado em gastos com construção, reforma e ampliação de benfeitorias e instalações; aquisição de máquinas, equipamentos e veículos utilitários; móveis e utensílios; elaboração de estudos ambientais e os investimentos estabelecidos nas condicionantes das licenças ambientais do empreendimento.

O público-alvo deste programa são empresas privadas (pessoas jurídicas e empresários registrados na junta comercial) de pequeno-médio, médio e grande portes.

E quais são as condições do financiamento?

Em relação ao valor máximo de financiamento, o diretor de Negócios destaca que o banco pode trabalhar até o limite aprovado ou de acordo com o investimento a ser realizado, considerando a capacidade de pa-

gamento do mutuário, a localização do empreendimento e o porte da empresa.

O prazo máximo de pagamento é de no máximo 12 anos, incluídos até 4 anos de carência. Os encargos são basicamente duas taxas, a depender do faturamento bruto anual da empresa. A taxa é de 8,24% ao ano, sem o bônus - com o bônus cai para 7% ao ano, isto para empresas com faturamento anual bruto de até R\$ 90,0 milhões/ano.

Para empresas com faturamento anual bruto acima de R\$ 90,0 milhões/ano, a taxa é de 11,18% a.a. (sem bônus) e 9,50% a.a. (com bônus).

O que são os bônus?

Trata-se de um bônus de adimplência de 15% sob a parcela de juros, um desconto que é dado no pagamento da prestação. Se for realizado em dia, a taxa cai de 8,24% pa-

ra 7% ao ano, e de 11,18% para 9,5% ao ano.

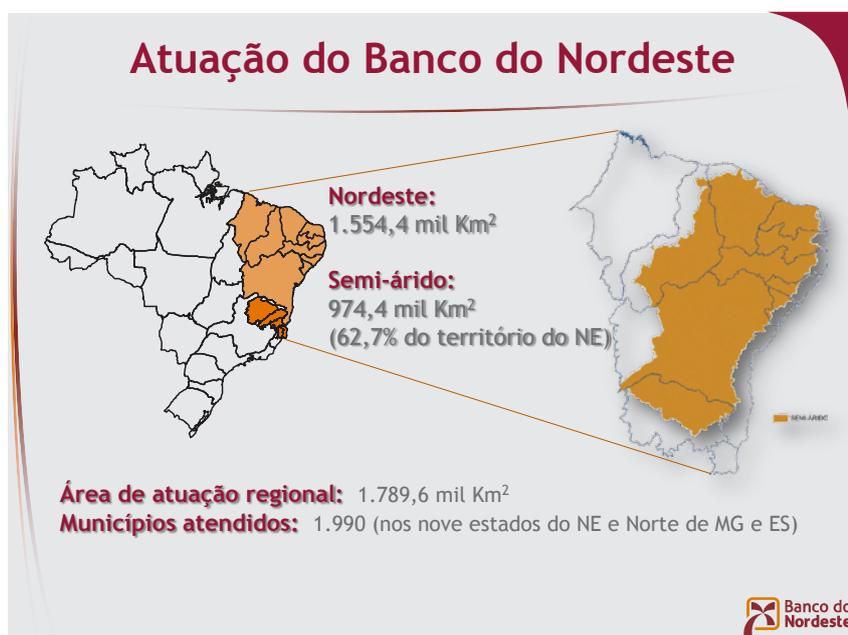
Como são recursos provenientes do FNE, não há incidência, por exemplo, de IOF, um custo que se tem nas operações financeiras de uma forma geral no País.

Garantias

O Banco do Nordeste dispõe das garantias tradicionais (que podem ser cumulativas ou alternativamente utilizadas), e está disposto a discutir as garantias não usuais, de acordo com cada caso e cada especificidade.

- Hipoteca.
- Fiança bancária.
- Alienação fiduciária.
- Penhor.
- Fiança com aval dos sócios.

“O papel do Banco do Nordeste, gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), é apoiar o financiamento de longo prazo, a fim de promover o desenvolvimento, fomentar a geração de receitas, emprego e renda na Região.”



A importância de contar com consultores de seguros especializados e experientes



Bruna Timbó

sócia-diretora da LTSEG
Corretora e Administradora
de Seguros

A importância do tema seguros nos projetos de PPP se faz cada vez maior, principalmente com a participação de consultores especializados e experientes no tema, atuando no atendimento, corretagem, consultoria e gestão de apólices de seguros.

O seguro deve ser tido pelos empresários e gestores de risco como um investimento e não uma despesa, mas que, infelizmente, muitas empresas só percebem a necessidade de contratação do seguro depois que efetivamente ganha uma concorrência, quando o projeto já foi planejado financeiramente – casos em que o custo do seguro não foi incluído no orçamento - ou quando há um sinistro com uma perda importante.

Vale ressaltar que o seguro deve ser matéria inclusa na gestão administrativa cotidiana das empresas, em todos os seus projetos (desde a fase orçamentária), pois pode salvar não apenas um projeto específico de PPP, mas a própria empresa na ocorrência de um sinistro de grande porte.

Os seguros disponíveis no mercado para contratos de Concessões e PPPs são feitos especificamente para cada caso, ou seja, *tailor made*, mediante o estudo e a análise aprofundados de todas as características do projeto.

O que todos os agentes envolvidos no processo (público e privado) precisam saber é da necessidade de uma consultoria especializada nesta área.

O pode ser abordado de duas formas:

- A primeira é a inexistência de uma cláusula de seguros na minuta do contrato de PPP ou a existência de uma cláusula que mencione simplesmente a necessidade de contratação deste serviço sem qualquer tipo de especificação de produto e/ou cobertura.

Essa forma, mais simples, é muito comum porque, em geral, o Estado faz o planejamento ou a modulação do projeto e também deixa de lado a matéria de seguros.

A consequência deste tipo de abordagem (inexistência de cláusula de seguros ou existência de cláusula simplória) são seguros sem parâmetros, mal elaborados, mal contratados e mal orçados, o que gera dúvidas e incertezas quando à efetividade da sua cobertura na eventual ocorrência de um sinistro, que é, finalmente, o evento para o qual ele teria sido contratado.

Neste caso, o ideal é procurar um corretor ou consultor especializado na matéria, que conheça não apenas os riscos envolvidos no projeto, mas também as nuances de um projeto na modulação de Parceria Público-Privada e concorrências públicas.

É interessante que este corretor ou consultor especializado possua um braço jurídico em sua organização uma vez que projetos de PPP e concorrências públicas em geral são baseados em análise de documentos e em questões jurídicas cuja importância é indiscutível e que muitas vezes delimitam os contornos dos contratos de seguro necessários aos projetos.

Um profissional experiente neste

tipo de demanda sabe, por exemplo, que na inexistência de uma cláusula de seguros, é necessário analisar, no mínimo, a cláusula de obrigações e responsabilidades, nas quais estariam indicados os riscos que devem ser segurados.

A outra forma seria a existência de uma cláusula de seguros na minuta do contrato de PPP, cláusula esta que, por sua vez, também pode ser apresentada de duas maneiras sendo a primeira com uma cláusula com rol completo taxativo de seguros para cada uma das fases do projeto – construção e operação - o que seria inédito já que, como dito acima, o Poder Público não somente deixa de lado a matéria de seguros como não possui *experts* nesta área para prestação de consultoria.

- A segunda maneira seria uma cláusula também mais completa, porém com rol de seguros meramente exemplificativo considerando um quadro mínimo de itens cuja contratação seria obrigatória para a proteção dos riscos envolvidos no projeto.

A LTSEG já participou da modulação e contratação de mais 20 PPPs em âmbito nacional e até o momento não viu uma cláusula com rol taxativo de seguros para todas as fases do projeto – construção e operação, fato que ela credita à falta de assistência especializada e ao fato do Poder Público não ter condições técnicas de antever os riscos e os produtos de seguros que vão ser vendidos futuramente, já que os períodos das concessões normalmente são extensos.

Apenas para conhecimento, ela alerta que um completo

rol de seguros elaborado após intenso estudo das características do projeto deve considerar, pelo menos, os seguintes produtos:

Bonds (garantias) – *bid bond*, *performance bond*, *completion bond*, garantias de adiantamento, garantia judicial, dentre outros.

Benefícios - seguro de vida em grupo, seguro saúde, seguro odontológico, dentre outros.

Property and Casualty - proteção do patrimônio dos envolvidos, especialmente credores, investidores, Poder Concedente, SPE para todas as fases do projeto (construção e operação).

Perdas financeiras - ALOP (*Advance Loss of Profits*), DSU (*Delayed Start-Up*), dentre outros.

Responsabilidades e Financial Lines - D&O (seguros para os executivos), E&O (seguro de responsabilidade civil profissional), dentre outros.

LTSEG apresenta projetos trabalhados na modelagem de PPPs

Dentre as PPPs nas quais a LTSEG trabalhei está o projeto do Porto Maravilha, primeira concessão (em regime de Parceria Público-Privada) de área urbana do Brasil, com contrato de 15 anos para revitalização, operação e manutenção da região portuária do Rio de Janeiro (Área de Especial Interesse Urbanístico do Rio de Janeiro) e um investimento na ordem de R\$ 8 bilhões de reais. São cinco milhões de metros quadrados que envolvem três bairros (Santo Cristo, Gamboa e Saúde), legal-

“Vale ressaltar que o seguro deve ser matéria inclusa na gestão administrativa cotidiana das empresas, em todos os seus projetos (desde a fase orçamentária), pois pode salvar não apenas um projeto específico de PPP, mas a própria empresa na ocorrência de um sinistro de grande porte.”



Empresários e agentes públicos prestem atenção no assunto seguros, contratem bons corretores e consultores porque projetos desta envergadura como os que citei precisam ser analisados e elaborados por profissionais especializados e experientes para que se obtenha um bom programa seguros, eficiente e adequado ao risco proposto”.

mente designados para a área da concessão.

Na minuta de contrato deste projeto havia uma cláusula de seguros que mencionava o rol constante do Anexo 10 do edital de licitação, anexo este que nunca existiu pelo menos quanto a matéria de seguros. Neste caso, foi necessário reunião com a SPE, composta por três empresas, para entender a estrutura da concessão, identificar as relações que seriam passíveis de contratos de seguros tanto no âmbito da construção como operação – que, extraordinariamente correriam em paralelo - e, finalmente, elaborar o melhor programa de seguros considerando os riscos específicos envolvidos no projeto.

O programa de seguros estruturado foi implantado e continua vigente e a comprovação da sua efetividade é o recebimento de indenizações em 100% dos sinistros ocorridos.

Metrô de São Paulo Linha 6

O projeto do Metrô de São Paulo Linha 6 foi licitado em 2014. Trata-se de uma concessão, também em regime de Parceria Público-Privada, dos serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 6, contemplando implantação, operação, conservação, manutenção e expansão, no prazo e nas condições estabelecidos no Contrato de Concessão (25 anos). É uma linha 100% subterrânea, com extensão de 15,3 quilômetros, 15 estações (de Brasilândia a São Joaquim), dois Shields e com valor de investimento estimado em R\$ 23 bilhões de reais.

Neste projeto, a nossa equipe analisou toda a documentação disponível, elaborou uma extensa matriz de risco considerando todas as nuances técnicas, jurídicas e operacionais e, diante dos resultados dispostos nesta matriz, desenvolveu uma série de relatórios, como, por exemplo, o de Perda Máxima Provável em caso de catástrofe, que serviram para estruturar o programa de seguros e coberturas.

Neste projeto, as fases de construção e operação seriam subsequentes, o que inicialmente simplificava o programa de seguros. Entretanto, o investimento no projeto é tão grande em termos financeiros, que além da relação da SPE com o Poder Concedente, era necessária a análise do relacionamento travado com investidores e agentes financeiros, os quais determinaram, além de todos os seguros especificados, a contratação do seguro de ALOP, com cobertura de perda de lucros esperados, e um de seguro de DSU, que protege contra as consequências financeiras de um sinistro ocorrido com o transportes de materiais, equipamentos e insumos passível de atrasar o início da operação do projeto.

Reitero a vocês, empresários e agentes públicos, que prestem atenção no assunto seguros, contratem bons corretores e consultores porque projetos desta envergadura como os que citei precisam ser analisados e elaborados por profissionais especializados e experientes para que se obtenha um bom programa seguros, eficiente e adequado ao risco proposto.

A visão da BF Capital sobre os financiamentos e garantias

A BF capital já implantou soluções financeiras e assessorou mais de 48 PPPs executadas ou em execução no Brasil, oferecendo serviços de assessoria aos projetos de infraestrutura e atuando durante todo o ciclo de negócios, desde a concepção da ideia até o financiamento em si, reforço que o momento é oportuno para esta modalidade no Brasil.

São projetos normalmente de longo prazo, de 25 a 35 anos de duração, com investimentos bastante expressivos (podendo ser de milhões ou bilhões em casos de PPPs).

Mas para viabilizar os projetos, a empresa necessita mitigar todos os riscos, e ainda buscar taxas de retorno compatíveis aos projetos de grande envergadura.

A BF CAPITAL trabalha muito com o BNDES e a Caixa Econômica Federal, que são instituições que têm liderado financiamentos para os grandes projetos no Brasil e exercem um papel importante ao gerar jurisprudência, possibilitando que outros bancos de fomento também atuem neste segmento. Também, alinhado a isso, os bancos regionais têm participação relevante neste contexto.

Em seu relacionamento com a Caixa e o BNDES, a assessoria financeira propõe novas linhas de financiamento com uma alavancagem maior e também com taxa melhor para desenvolver estes projetos de infraestrutura, que geralmente acarretam em um custo de dívida mais baixo em relação aos demais bancos comerciais, além do prazo mais longo.

Project Finance

É o financiamento de uma unidade econômica no qual a entidade financiadora leva em consideração os fluxos de caixa e receitas da unidade econômica como fonte de pagamento e consideração dos ativos da unidade como colateral da operação.

É muito difícil fazer um financiamento no Brasil sem nenhum tipo de recurso acionista, em termos de garantias.

Na Inglaterra, por exemplo, eles conseguem desenvolver um *project finance* em três meses, sendo que o acionista recebe o dinheiro na conta no prazo de dois ou três meses, sem contar a licitação que pode ser de dois a três meses também. Em um prazo de meio ano, os ingleses conseguem desenvolver o projeto e ter o dinheiro na conta, o que é uma realidade ainda muito distante aqui no Brasil.

Avaliação de Riscos e Garantias dos Financiamentos

Pré Completion - garantias existentes no período antes da construção.

Pós Completion - garantias necessárias após a construção.

Há a possibilidade de riscos significativos durante a fase de construção, inerentes aos processos de engenharia, que podem ser resguardados com contratação de seguros.

Pode acontecer, por exemplo, de a obra ser um pouco maior do que o previsto, o que ocorreu com alguns dos estádios construídos para a Copa do Mundo de 2014 - resultado



Jacy Prado

Sócio da BF CAPITAL

Realizamos assessoria para uma PPP importante em São Paulo, relacionada ao programa Minha Casa, Minha Vida, com valor de investimento de R\$ 1 bilhão, sendo que a vencedora da licitação foi uma empresa de R\$ 500 milhões de faturamento. Normalmente, não haveria espaço para esse tipo de empresa em projetos dessa magnitude”.

disso é que o Brasil conta com os estádios mais caros do mundo, inclusive se comparado com os da Alemanha, considerando a conversão do Euro e atualização monetária.

Garantias

O que bancos podem pedir na fase *Pré Completion*:

- Penhor das ações das SPEs, que é uma premissa básica,
- Aval Corporativo, Fiança Bancária ou ESA
- Pacote de Seguros Contrato de Construção (“contrato de EPC”)
- Constituição de conta reserva (n meses serviço da dívida)
- Propriedade Fiduciária dos Equipamentos

E na fase *Pós Completion*:

- Penhor das ações das SPEs
- Cessão fiduciária dos recebíveis
- Pacote de Seguros
- Penhor do contrato de Operação e Manutenção
- Constituição de conta reserva (n meses serviço da dívida)
- Propriedade Fiduciária dos Equipamentos
- *Covenants*

Cenário de oportunidades para as empresas de menor porte

Algumas empresas de grande porte no País estão em recuperação judi-

cial por estarem envolvidas em esquemas de corrupção investigados na Operação Lava Jato.

Como uma das cláusulas de contrato em projetos de PPPs estabelece que a empresa deve estar com seu balanço financeiro saudável, sem problemas de ordem judicial, isso abre um leque de oportunidade para as pequenas e médias empresas.

Realizamos assessoria para uma PPP importante em São Paulo, relacionada ao programa Minha Casa, Minha Vida, com valor de investimento de R\$ 1 bilhão, sendo que a vencedora da licitação foi uma empresa de R\$ 500 milhões de faturamento. Normalmente, não haveria espaço para esse tipo de empresa em projetos dessa magnitude.

Rating do projeto x Rating da empresa

Embora muitos busquem os bancos de fomento depois de a Concessão ou PPP já estarem estabelecidas, com leilão realizado, o ideal é que o agente financeiro seja procurado já na origem e concepção do projeto, para que seja analisada com antecedência sua viabilidade financeira.

Os bancos devem ser procurados para que façam o rating do projeto e da empresa antes do leilão. Alinhado a isso, como complemento da dívida do projeto, visto que o novo cenário de debêntures de infraestrutura ou incentivadas tem sido bastante promissor para incrementar a solução financeira do projeto. O BNDES por exemplo tem avançado muito neste sentido, buscando incentivar esse projetos e, quando possível, “encarregar” essas debêntures.

Projeto de infraestrutura é uma grande rede de contratos

Com base na vasta experiência do escritório Albino Advogados Associados, que está há 25 anos no mercado atuando neste segmento, posso afirmar que a modalidade de PPP se estrutura em uma grande rede de contratos.

Nosso escritório atua neste segmento antes mesmo de ser instituída a Lei Federal de PPPs e participou ativamente de parcerias por meio do trabalho com diversos entes federativos, como a PPP do Hospital Regional Metropolitano do Ceará, Arena Castelão, dentre outros, tendo grande conhecimento sobre o processo.

Por isso, com base nesta experiência, comparo um projeto de infraestrutura com uma vasta rede de contratos.

Para que o projeto de PPP tenha sucesso é necessário envolver os *stakeholders* desde o princípio do processo concessório, já na estruturação, reunindo todas as competências necessárias, o corretor de seguros, o assessor financeiro, a assessoria jurídica, enfim, todos os atores devem contribuir com as análises de viabilidade do projeto.

Em geral, este é um dos grandes erros ocorridos ao longo do processo: acreditar que só no final é preciso reunir esses especialistas. “É preciso agregar expertises para que se tenha uma maximização das chances do sucesso do projeto lá na frente”.

Ele destaca que o importante é o poder público, os acionistas da SPE e os próprios financiadores estarem confortáveis quanto aos riscos do projeto, que devem ser previamente

mitigados, para que se tenham diversos mecanismos contratuais de segurança a todos estes players.

Frisa que tudo começa no poder concedente, sendo que o contrato de concessão deve viabilizar toda a rede de contratos:

- 1) Propiciando, sempre que possível, que as receitas do projeto sejam auferidas diretamente dos usuários ou segregadas em conta vinculada, de movimentação restrita para pagamento dos serviços contratados;
- 2) Permitindo o acesso do financiador a todas as receitas do projeto (oferta em garantia dos direitos emergentes, cessão dos recebíveis futuros);
- 3) Permitindo que as ações da SPE sejam dadas em garantia aos financiadores;
- 4) Autorizando que, no caso de inadimplemento reiterado da SPE, os financiadores assumam temporariamente a administração ou o controle da SPE com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira;
- 5) Obrigando a contratação de plano de seguros que mitigue os riscos de o projeto não chegar à fase operacional (risco de *non completion*);
- 6) Ofertando garantias contratuais para a hipótese de o mecanismo de pagamento não funcionar por qualquer motivo (risco político/restrições orçamentárias/etc.). Ideal é a constituição de um “colchão de liquidez” em uma conta garantia de movimentação bloqueada ao poder concedente, com mecanismo de recomposição a partir de receita passível



Fabio Sertori

Advogado e sócio do escritório Albino Advogados Associados

“A ideia é terceirizar um pouco a gestão para agentes financeiros e para contratos com contas vinculadas, e que permitam certa blindagem.”

de vinculação (tarifas ou preços públicos pagos pelos usuários dos serviços; FPE/FPM; outorgas de outras concessões; royalties; etc.)

Vale ressaltar também que o risco político existe, visto que o ciclo da política muda a cada quatro anos, e em muitos casos há uma tentativa de renegociação de contratos.

Desta forma, é importante criar mecanismos contratuais que tenham efeitos de garantia, que segreguem aqueles recursos em agentes financeiros que passam a tutelar um pouco o poder concedente e mitigar o risco do prefeito ou do governador não quitar com as dívidas assumidas antes de seu mandato.

A ideia é terceirizar um pouco a gestão para agentes financeiros e para contratos com contas vinculadas, e que permitam certa blindagem.

Um mecanismo que auxilia em casos de inadimplência, e que pode mitigar riscos, é a permissão do acesso dos financiadores às ações da SPE e que elas possam ser dadas em garantia, autorizando, no caso de inadimplemento que os financiadores assumam a administração temporária da SPE, sem precisar pedir bens ao poder concedente, de forma mais automática possível. Ou ainda, a obrigatoriedade de contratação de um plano de seguro que mitigue, principalmente, os riscos de *pré completion* e *pós completion*.

PPPs de Hospitais

Como exemplo prático, cito a PPP administrativa aplicada em três hospitais de São Paulo, detalhando como foi trabalhada a estrutura de garantias:

1) Garantia base (Fiança CPP – 5 contraprestações mensais, garantida por penhor de cotas do Fundo de Investimento) e garantia complementar (vinculação de recursos do Fundo de Saúde). Ambas as garantias foram instituídas como condição para o início da contagem do prazo da Concessão e, só então, a SPE passa a estar obrigada a se mobilizar para construir os hospitais.

2) A Garantia Complementar conta com vinculação das receitas do Fundo Estadual de Saúde que não sejam de repasse obrigatório aos municípios, instrumentalizada mediante penhor das receitas do Fundo, segregadas em conta garantia vinculada ao pagamento da contraprestação - apenas caso a Garantia Principal seja extinta (consumida e não recomposta).

Juridicamente esse dinheiro do fundo pode ser vinculado para garantir PPP? Não tenho dúvida de que sim, à medida que a vinculação para a despesa com saúde é constitucional.

Garantias de qualidade são fundamentais em projetos de PPP

A experiência do escritório Azevedo Sette Advogados, responsável por participar de grandes projetos de PPPs no Brasil, como a Linha 4 do Metrô de São Paulo, que foi a primeira PPP do Brasil, nos possibilita afirmar que as garantias de qualidade em projetos nesta modalidade são fundamentais.

A crise fiscal do Governo Federal e a sua incapacidade de continuar capitalizando pelo BNDES - a principal fonte de financiamento para projetos de infraestrutura -, tem gerado apreensão sobre como ficará o financiamento desses projetos nos próximos meses.

No entanto, o banco de fomento continuará com um papel relevante, mas a participação de outras instituições financeiras e do mercado de capitais deverá ser ampliada.

Uma das saídas são as debêntures de infraestrutura, caminho este que já começou a ser trilhado pelo governo, como por exemplo a isenção de imposto de renda para ganhos auferidos por pessoas físicas na aquisição desses títulos.

Outra luz no fim do túnel é uma linha de suporte à liquidez criada recentemente pelo BNDES, que é um novo instrumento de financiamento a projetos de infraestrutura e de apoio a mercado de capitais, em que o emissor de debêntures poderá financiar os juros pagos aos investidores desses títulos. Ainda que o Governo se manifeste dizendo que quanto mais as empresas usarem o mercado de capitais mais elas terão acesso às taxas de juros de longo prazo praticadas pelo BNDES.

Diante do cenário político e econômico vivido pelo Brasil, que refletem em recursos mais caros e escassos, as PPPs continuam tendo um importante papel no fomento do desenvolvimento econômico do país.

Isso porque as PPPs geram maior fluxo de recursos na economia, mais empregos, renda e impostos. E ainda são uma boa solução para gargalos de infraestrutura. Sabe-se que a iniciativa privada quer e pode alavancar os recursos necessários.

Mas a pergunta que fica é: como atrair recursos para projetos de infraestrutura, especialmente considerando que o Brasil tem uma das mais altas taxas de juros do mundo?

A resposta é simples: estruturando bons e atrativos projetos de PPP. Se os recursos são escassos, devem ser bem alocados.

Como se estabelecer uma boa estrutura de garantias?

No entanto, nem só de bons projetos é feita uma PPP. É necessário também uma alocação de riscos bem feita com regras claras sobre a forma de remuneração, índices de reajuste e os critérios de desempenho que serão exigidos da concessionária. Outro fator relevante é que os contratos contemplem garantias de qualidade. Tudo isso por se tratar de projetos de longo prazo financiados através de operações de *project finance*, uma forma de captação de recursos em que os financiadores veem um fluxo de caixa para o projeto como a fonte primária de recursos para atender ao serviço da dívida e a amortização do principal.



Bruna Bouissou

Advogada do escritório Azevedo Sette Advogados

A meu ver, uma boa estrutura de garantias deve se prestar não só a assegurar o pagamento da contraprestação pecuniária e do aporte público, quando for o caso, mas também o pagamento de indenizações e possíveis recomposições do equilíbrio econômico-financeiro”.

As garantias públicas também têm sido utilizadas nos projetos de PPP, que se tornaram necessárias no Brasil em razão do histórico de mal pagador do poder público, da necessidade de se mitigar os riscos decorrentes de mudanças na orientação política e do risco de sujeição ao regime dos precatórios.

Elas asseguram o adimplemento de suas obrigações pecuniárias em contratos de PPP.

O que diz a lei de garantias públicas? A lei estabeleceu que as obrigações pecuniárias do parceiro público podem ser asseguradas pelos seguintes meios:

- Vinculação de receitas, observada a vedação à vinculação da receita de impostos contida na Constituição Federal.
- A instituição ou a utilização de fundos especiais.
- A contratação de seguros-garantia.

A lei também previu a possibilidade dessas garantias serem prestadas por entidades distintas do ente contratante, podendo ser prestadas por organismos internacionais ou instituições financeiras, bem como por fundo garantidor ou empresas estatais criadas com essa finalidade.

A vantagem de se fazer uma boa estrutura de garantias nos projetos de PPP acaba melhorando o *value for money* e impacta em todos os atores: sob a ótica dos financiadores uma boa estrutura de garan-

tias reduz o risco do financiamento, portanto, diminui também as taxas de juros praticadas; sob a ótica do parceiro privado, uma boa estrutura de garantias representa maior atratividade e menos exigências para a obtenção do financiamento; e sob a ótica do poder concedente, uma boa estrutura de garantias acaba representando em contraprestações pecuniárias de menor valor.

A meu ver, uma boa estrutura de garantias deve se prestar não só a assegurar o pagamento da contraprestação pecuniária e do aporte público, quando for o caso, mas também o pagamento de indenizações e possíveis recomposições do equilíbrio econômico-financeiro.

E também é necessário que uma boa estrutura de garantias seja capaz de assegurar um fluxo constante para o projeto.

Em havendo inadimplência é recomendável que se tenha um agente fiduciário que, recebendo a notificação de inadimplência do poder público, imediatamente transfira à iniciativa privada os recursos para quitar aquela dívida. E o modelo também deve ser robusto, isto é, capaz de mitigar riscos políticos e o risco de sujeição ao regime dos precatórios.

Mas é importante dizer que apesar disso tudo, não existe modelo ideal para a estruturação de garantias. Isso porque a estruturação de temas de garantias que seja aceitável e seguro depende da qualidade dos ativos que se têm disponíveis.

Aplicações de garantias em Concessões e PPPs

Aplicações de garantias em Concessões e PPPs é parte da experiência do escritório Navarro Prado Advogados, algo fundamental contra o risco de não pagamento de contraprestação pública.

Em primeiro lugar, o ponto de partida de todo processo de investimento depende de financiamento, seja com capital próprio ou de terceiros.

Como o tema Concessões e Parcerias Público-Privada é bastante novo e muitos empresários ainda têm dúvidas, se fez oportuna a pergunta:

Por que alguém vai colocar dinheiro em um projeto de infraestrutura?

Certamente, ninguém está disposto a investir em projetos que não tenham garantias e não sejam seguros.

Para tabular os riscos, um mapeamento e gerenciamento de riscos do projeto que levam em conta dois fatores se faz necessário:

- Concessões e PPPs estão sujeitas a diversas incertezas: Demanda, disponibilidade, pagamento de contraprestação pública, modificação unilateral do contrato pelo poder público, erro de projeto, não execução ou baixa performance pelo contratado, câmbio, inflação, taxa de juros etc.

- Fatores agravantes
- Contratos de longo prazo
- Valores vultosos
- Instituições fragilizadas

Ele analisa que a única forma de

viabilizar os investimentos para projetos de infraestrutura é mitigar os riscos.

Fazer um bom processo de gerenciamento de riscos é o ponto fundamental. Eu diria que quando a gente fala em garantias estamos falando em instrumentos para gerenciamento de riscos.

Risco de Demanda

O risco de demanda é um dos principais problemas em projetos de infraestrutura. Na BR 163, continuação de Sinop até Maritituba, na região Norte do País, conta com um PMI em discussão.

Existem dois grandes riscos nesse projeto: de demanda, porque não se sabe exatamente o que vai acontecer naquela localidade nos próximos 20, 30 anos; o outro risco é o eventual surgimento de uma ferrovia, pois existe uma proposta de malha ferroviária com um traçado paralelo à rodovia.

O risco de demanda em rodovias está muito ligado ao crescimento do agronegócio, e nesta região, especificamente, existe uma expectativa positiva. Se isso se confirmar, a tendência é que a carga (principalmente de soja) utilize o modal ferroviário, que em tese teria um custo mais baixo.

Para se estabelecer garantia de demanda, Navarro ressalta que alguns projetos no Brasil estão criando bandas de demanda (mecanismos de compartilhamento de demanda), a exemplo da MG 050, que foi um dos primeiros projetos a introduzir esse conceito.



Lucas Navarro

Advogado sócio do escritório Navarro Prado Advogados

” Quando o assunto é garantia, existem dois pontos muito importantes a serem analisados: liquidez da garantia (capacidade de ser acionada rapidamente e o dinheiro estar disponível) e sua robustez, no sentido de o quanto essa garantia cobre o total de risco envolvido”.

”

Disponibilidade de pagamento de contraprestação pública

No ranking dos riscos mais relevantes, a disponibilidade de pagamento está o topo, sobretudo em Concessões Administrativas, onde a essência do pagamento vem do setor público. Mas há soluções para esta questão. O exemplo da PPP de habitação do Jardins do Mangueiral, no Distrito Federal, onde a Terracap (agência de desenvolvimento considerada a maior companhia imobiliária do Brasil) contava com uma grande disponibilidade patrimonial e fez uma equação em que a própria área disponível para a concessionária acabou sendo a sua principal garantia. O fato de poder explorar comercialmente aquela área, ou alguns pedaços dela, fez com que o risco do investimento fosse mitigado.

Contraprestações

Quando o assunto é garantia, existem dois pontos muito importantes a serem analisados: liquidez da garantia (capacidade de ser acionada rapidamente e o dinheiro estar disponível) e sua robustez, no sentido de o quanto essa garantia cobre o total de risco envolvido.

Uma das preocupações são as contraprestações. Um exemplo citado por Navarro foi a Linha 4 do Metrô de São Paulo cuja contraprestação era relativamente baixa. A CPP (Companhia Paulista de Parcerias) pegou um montante de dinheiro, aplicou em títulos públicos dentro de um fundo de investimento, e deu as cotas desse fundo em garantia, fez um penhor das cotas de investimento em favor da Concessionária, de forma que esta tinha 100% da contraprestação garantida.

Este modelo de garantia é um dos melhores. São Paulo criou um mecanismo de uma conta única por onde transitam todos os recursos que passam do Metrô, das companhias de ônibus, e está estabelecido também uma ordem de quem pode sacar primeiro daquela conta, sendo que a concessionária da Linha 4 pode sacar antes, em relação a diversas outras empresas.

Reequilíbrio econômico-financeiro

Algumas metodologias vão buscar uma compensação por riscos específicos que acontecem no contrato. Outras metodologias são mais inspecionárias, não olham para riscos específicos, mas analisam se o custo era necessário, e se foi eficiente da forma como a Concessionária fez.

Incentivos para o bom cumprimento do contrato pela concessionária

Existe a importância de introduzir no contrato incentivos para seu adequado cumprimento.

Eu diria que existem duas estratégias que trazem resultados melhores:

1) Exigir o comprometimento na largada do projeto mediante a obrigatoriedade de aporte de capital inicial em dinheiro, o que costuma funcionar melhor que a simples exigência de garantia de contrato (garantia de performance), embora esta também deve ser requerida; outra coisa muito interessante é a vinculação da remuneração a um sistema de avaliação de performance

2) Ter a vinculação da remuneração à performance, que dá-se pela aplicação de indicadores de desempe-

nho, o que é possível fazemos mesmo em contratos de concessão comum, como se viu projeto de concessão rodoviária da BR 116/324, na Bahia.

Arbitragem como garantia

Muitas vezes não vista como garantia, a arbitragem é um dos pontos relevantes nas PPPs. O *project finance* seria o ideal para financiar projetos com relação ao custo baixo.

Só que um dos grandes riscos, por exemplo, é que o dinheiro não esteja disponível no momento certo para pagar o serviço da dívida. O que acontece, por exemplo, quando existe um problema de reequilíbrio econômico-financeiro, e isso não é feito de forma séria e bem rápida?

A concessionária não tem o dinhei-

ro para pagar o serviço da dívida.

Um dos exemplos é o da companhia de energia de Goiás, a CELG, que teve um aumento representativo na energia elétrica, na casa dos 80%. As distribuidoras não produzem energia, elas compram, sendo que a maior parte do dinheiro que ela arrecada, precisa repassar. Ou seja, quando tem um aumento da energia elétrica, se não for rápido o mecanismo de repasse de reequilíbrio, a concessionária quebra.

A arbitragem é fundamental nesse tipo de projeto. A gente precisa começar a trabalhar isso um pouco mais na cabeça dos servidores, do estado, do município, para que todos entendam que projetos sem uma arbitragem robusta tendem a ser precificados com mais risco.

“Algumas metodologias vão buscar uma compensação por riscos específicos que acontecem no contrato. Outras metodologias são mais inspecionarias, não olham para riscos específicos, mas analisam se o custo era necessário, e se foi eficiente da forma como a Concessionária fez. ”

Case do Centro Administrativo do Distrito Federal



Anna Claudia Nascimento

Coordenadora do Centro Administrativo do Distrito Federal

Um bom exemplo de PPP, o case do Centro Administrativo do Distrito Federal pode ser observado por meio de várias nuances ocorridas durante seu andamento, que vão desde: a estruturação das garantias; a construção de um terminal rodoviário; diversas ações que impediram o pagamento de contraprestações; Habite-se cancelado, entre outros contextos passíveis de ocorrer nesta modalidade.

O Centro Administrativo do Distrito Federal foi um projeto desafiador e ao mesmo tempo modelo para outras regiões, pois trata-se de um empreendimento de 182 mil metros quadrados de área total, em que se pretende ser a casa dos servidores do GDF, a fim de centralizar a administração do Distrito Federal em um único local.

O projeto pretende acomodar 15 mil servidores, que impactará na redução de custos, melhoria nas condições dos trabalhos dos funcionários e ainda, melhoria nos serviços prestados à população. Para os cofres públicos a notícia é animadora: estima-se uma economia mensal de R\$ 9,5 milhões, o que poderá ser destinado a outras demandas da cidade.

No Centro Administrativo também foi pensado questões de preservação ambiental como a racionalização de água e energia. A estrutura fica localizada na região Sudoeste, em Taguatinga, cerca de 20 km de Plano Piloto. Outros destaques são o Centro de Convenções, Governadoria com Salão de Eventos e ainda, Centro de Convivência com ampla área de lazer e lojas de serviços variados.

O projeto foi iniciado em 2007 com

o Procedimento de Manifestação de Interesse; no ano seguinte, ocorreu o processo licitatório; e na sequência, em abril de 2009, o contrato foi assinado. A obra foi iniciada em janeiro de 2012 e as garantias foram concedidas no mesmo ano, em dezembro.

Garantias do Centro Administrativo

Em dezembro de 2012 a obra já tinha sido iniciada, sendo que o contrato já estava assinado desde 2009. Foi então que as duas empresas consorciadas resolveram iniciar as obras com recurso próprio, já que o risco de financiamento era da SPE.

Em 2013 o governo do Distrito Federal concedeu a ordem de serviço e foi obtido o financiamento junto a Caixa Econômica e o Santander. Em 2014, na metade do ano, 31% da obra foi entregue, o que correspondia à primeira fase do projeto. No final do mesmo ano, mais alguns blocos foram concluídos completando 56% do total de área construída prevista. No entanto, em fevereiro de 2015 as obras pararam e já totalizam 98%. Foi então que em setembro houve a rescisão dos contratos de garantias.

O Artigo 8º da lei de PPP permite que a garantia seja concedida por uma empresa estatal criada para este fim. E foi o que aconteceu neste projeto do Distrito Federal, onde as garantias foram concedidas pela TERRACAP, Agência de Desenvolvimento do DF, empresa pública que tem por objetivo a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, compreendendo a utiliza-

ção, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens.

As garantias previstas em edital correspondiam a R\$ 900 milhões em terrenos e R\$ 508 milhões em recebíveis, que correspondia na época a aproximadamente 60 contraprestações (5 anos de contraprestações). Seria o melhor dos mundos se uma garantia tivesse todo o período mas, o que se tem praticado são períodos menores de garantias. No nosso caso foram cinco anos de contraprestações que estão contemplados nessas garantias.

Neste sistema de garantias, os mutuários compram os terrenos da TERRACAP e depositam para a agência os recebíveis em conta vinculada. Os recebíveis para completar os R\$ 508 milhões vão para a conta vinculada ao CENTRAD e o excedente vai para a TERRACAP. O GDF entra com a contraprestação para a conta vinculada da CENTRAD, que paga os bancos que obteve o financiamento.

Existem dois cenários possíveis para as garantias:

1) Adimplência do GDF: em caso de adimplência, a TERRACAP se de para o CENTRAD um montante de 60 contraprestações, que entra na conta vinculada e, antes do início da operação, é constituído um “colchão de liquidez” de três contraprestações. Isso reduz o estoque de recebíveis para 57. Mensalmente ainda transita por essa conta vinculada o equivalente a uma contraprestação e meia, e se reduz novamente, agora para 55,5 o va-

lor da contraprestação. Na data do pagamento, o GDF paga uma contraprestação para a CENTRAD e quando comprovado o pagamento, o valor que estava transitando na conta vinculada de uma contraprestação e meia, vai automaticamente para a conta da TERRACAP. A conta vinculada permanece com saldo de três contraprestações. De acordo com o contrato, esses recebíveis só podem chegar a 54 contraprestações, quanto então a TERRACAP tem que voltar para 60 contraprestações.

2) Inadimplência do GDF: a TERRACAP se de para o CENTRAD um montante de 60 contraprestações, antes do início da operação, transita o “colchão de liquidez” de três contraprestações, mensalmente transita uma contraprestação e meia. No caso de não pagamento de uma contraprestação para a CENTRAD, é retirada da conta vinculada uma contraprestação e enviada para a conta da CENTRAD. Desta forma, a conta vinculada retém os valores até a regularização de pagamento pelo GDF. Mais uma vez, não pode chegar a 54 contraprestações. No momento que chega a 54 a TERRACAP é obrigada a constituir novamente o valor de 60 contraprestações.

Financiamento do projeto

O Centro Administrativo do Distrito Federal é uma Concessão Administrativa que prevê construção, operação e manutenção. O projeto contemplou as melhores soluções técnicas e mais modernas de engenharia, já pensando na manutenção que vai ser realizada durante 21 anos.

Um dos principais aspectos do financiamento foi a certificação LEED. Uma das tratativas para obtenção do financiamento foi a negociação com o BNDES que se mostrou bastante interessado em fornecer financiamento para obras que apresentassem conceitos de sustentabilidade reconhecidos pela certificação internacional.

Entraves

Ao lado do Centro Administrativo existia um terminal rodoviário, existente antes mesmo de iniciar a construção do Centro Administrativo. Ele precisou ser reconstruído em outra área, para então dar espaço ao Centro. Este fato gerou questionamento da Caixa Econômica, que acabou sendo um complicador para conseguir o financiamento da obra. A Concessionária arcou com os custos para acelerar o processo e agora aguarda o ressarcimento pelo GDF – que era para entregar a área já desimpedida.

As empresas vencedoras da licitação investiram quase R\$ 220 milhões sem financiamento (até junho de 2013), até obter o financiamento da Caixa Econômica e Santander.

Para finalizar acredito que há uma falta de entendimento do poder concedente sobre o mecanismo das garantias.

O poder concedente acha que a TERRACAP é que tem de fazer o pagamento das contraprestações. Eles não entendem que esse valor fica retido e, em caso de inadimplência do GDF, as garantias devem ser acionadas.

Como criar mecanismos de financiamento fora das linhas tradicionais?



Maria Eduarda Gouvêa

Diretora geral da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP)

A EBP é uma sociedade anônima de capital fechado com sede na cidade do Rio de Janeiro (RJ), que atua apoiando governos (das esferas federal, estadual ou municipal) na estruturação de projetos de relevante interesse público.

A organização coordena e integra atividades voltadas à realização de investigações, levantamentos e estudos de viabilidade para viabilizar Concessões e Parcerias Público-Privadas a serem licitadas pelo ente estatal.

A estruturação de um projeto com esta modelagem é um processo complexo, que envolve análises de natureza técnica, econômico-financeira e jurídica, além de interlocução constante com os diversos atores e o entendimento de seus interesses e potenciais conflitos.

Todas essas frentes integram um contexto único, devendo interagir ao longo do processo de estruturação para que o resultado final seja adequado. Essa interação e integração de diversas frentes faz com que seja necessário promover e coordenar um fluxo de informações entre os diversos agentes envolvidos no trabalho.

Não há PPPs, por exemplo, sem que haja clareza no quesito financiamento, e sem o governo estruturar adequadamente as garantias. E quando um projeto é encaminhado para o Conselho de Administração da EBP, que é formado por membros de no-

ve bancos, a primeira questão analisada é o leque de garantias do referido estado.

Na minha visão, como o Brasil está enfrentando uma crise de liquidez em função do cenário político e econômico, é necessário construir um modelo de financiamento com maior participação da iniciativa privada. O BNDES recentemente atrela a emissão da captação de recursos com base na TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) em debêntures - trata-se de um modelo 'ganha-ganha', que fomenta o mercado de capitais.

Existe uma série de desafios que precisam ser trabalhados, sendo um deles a taxa de juros elevada, que encarece em muito os projetos. O investidor se vê diante principalmente de projetos Greenfield, com um risco de construção muito grande durante a fase de concepção até a completude da obra, e precisa de uma taxa de retorno adequada, compatível com o investimento.

Em paralelo, há investimentos Brownfield, uma série de Concessões que já passaram a fase de obras, onde os riscos estão mitigados, tornando-se investimentos mais atrativos por estarem mais maduros.

Portanto, há que se criar mecanismos de financiamento fora das linhas tradicionais, somente assim o Brasil atrair poderá diversificar o perfil de investidores.

Possíveis soluções para financiar projetos de infraestrutura no Brasil

São muitos desafios e possíveis soluções para financiar projetos de infraestrutura no Brasil. Ao olhar sobre a situação do mercado de financiamento no País, que conta com o BNDES como principal agente financiador, verificamos que os desembolsos da instituição financeira têm crescido a uma taxa anual média de 17% (desde 2005), com previsão de manter este ritmo nos próximos anos.

Destaque para a Infraestrutura, que nos últimos quatro anos foi o setor mais beneficiado por estes desembolsos, representando 37% do total de R\$ 190 bilhões em 2014.

Este crescimento infelizmente não é sustentável, devido ao incremento das taxas de juros. Ao comparar, por exemplo, a evolução da SELIC e da TJLP, é possível verificar que o gap entre as duas curvas tem aumentando muito nos últimos anos, tornando o financiamento com TJLP insustentável.

Apesar do momento delicado que o País está enfrentando, principalmente pelo tema Risco Brasil, Faria defende que o BNDES pode atuar como um instrumento de facilitação do financiamento privado, acompanhando uma tendência que outros bancos de desenvolvimento internacionais estão seguindo.

Existem outras fontes de financiamento, além do BNDES, mas ainda são limitadas. No ano de 2014, as debêntures tiveram um bom comportamento, mas foram estruturadas para projetos já existentes, para projetos brownfield, com a fase de construção já vencida. Sua utilização em projetos greenfield é ainda incipiente e assim vai continuar nos próximos anos.

Além disso, as debêntures de infraestrutura têm como um dos principais concorrentes os Títulos do Tesouro, que contam com rentabilidade bastante atrativa.

Por que o investidor vai investir em um título de infraestrutura, que tem um conjunto de riscos (que são maiores ainda na fase de construção), tendo a opção dos Títulos do Tesouro, remunerados a IPCA mais 6%, mais 7%?

Diante deste contexto, destaco um conjunto de contributos para ultrapassar os atuais gargalos no financiamento de projetos de infraestrutura:

1) Melhorar o ambiente de desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

É muito importante melhorar a estruturação de projetos e seus riscos. Com isso, reduz-se a necessidade das instituições financiadoras e o BNDES exigirem garantias durante a fase de construção dos projetos. Para isso, é necessário um setor público forte, com recursos para contratar boas consultorias, reduzindo a dependência das PMIs.

2) Partilhar com BNDES modelos de financiamento com recurso limitado.

A Standard & Poor's apresentou, no final de 2014, um histórico daquilo que foram os *ratings* dos projetos em 20 anos (573 *ratings*), onde só houve *defaults* em cumprimentos de contratos de financiamento project finance sem recurso ou com recursos limitado ao acionista em 7% dos casos - percentual muito parecido com um outro estudo que a Moods havia feito em 2012,



Fernando Faria

sócio de Infraestrutura e Projetos da KPMG

Entendemos que este é um caminho de transição até conseguirmos ter um mercado privado líquido”.

que também olhou para o histórico de 30 anos e chegou à conclusão que os defaults, os descumprimentos aos projetos que tinham sido estruturados sem garantias ou com garantias limitadas, eram muito reduzido.

Portanto, há um argumento para convencer instituições financeiras como o BNDES a começar a libertar garantias mesmo na fase de construção. Este é um dos caminhos possíveis a ser seguido, desde que haja melhoria na qualidade dos projetos.

3) Modelo de garantias para facilitar financiamento privado

O terceiro caminho é melhorar as garantias oferecidas pelos concedentes ou pelos bancos financiadores.

Há algumas soluções que podem responder ao desejo do BNDES de reduzir o seu esforço de liquidez em projetos de infraestrutura, incentivando o mercado privado, onde o banco assume um papel de segura-

dor de crédito do mercado privado.

Em sua visão, esta medida pode atrair as pessoas físicas a investir em projetos greenfield, porque com essa melhoria de crédito, seja por uma instituição como o BNDES, pelo governo estadual ou pela Fazenda, cria melhores condições para que estes investidores comprem esse tipo de papel. “Entendemos que este é um caminho de transição até conseguirmos ter um mercado privado líquido”, considera.

4) Incentivos fiscais aos investidores em projetos de infraestrutura

Os bancos comerciais, assim como em outros países, devem também ser incentivados para o mercado de infraestrutura. Estes incentivos podem ser tributários ou via até capital regulatório dos bancos, considerando o peso dos projetos de infraestrutura no seu balanço.

O impacto no ajuste fiscal seria compensado pelo efeito no PIB de maiores investimentos em infraestrutura.

BANDES aposta em Fundos de Investimentos em Participações

O Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), tem sido há 50 anos o principal instrumento do governo do estado para atração de investimento e promoção do desenvolvimento econômico em terras capixabas será a base da minha apresentação.

Contextualizo os mecanismo adotados neste período, como o DL-880 - fundo misto federal e estadual, que supria operações de financiamento e de subscrição de debêntures -, e o FUNDAP, fundo financeiro com recursos oriundos do ICMS das importações.

Em minha visão, o BANDES atualmente precisa enfrentar o desafio de se reinventar para continuar sendo importante para os próximos 50 anos, para o desenvolvimento do Espírito Santo. Não acredito que nós venhamos a contar com recursos fiscais.

O BANDES está dedicado a fazer operações de crédito com ticket médio baixo e ser repassador do BNDES. É um banco que tem uma carteira de R\$ 1 bilhão, com patrimônio próximo a R\$ 400 milhões.

O orçamento ano é de aproximadamente R\$ 380 milhões, com ticket médio oscilando entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil, focadas em pequenas operações, mais rurais que urbanas.

A instituição vive basicamente das comissões de administração dos recursos repassados pelo BNDES e pela Finep (Financiadoras de Estudos e Projetos), e do remanescente do FUNRES, que passou a ser chamado de FUNDES.

Para os próximos anos, acredito nas operações de risco, como as operações dos FIPs (Fundos de Investimentos em Participações). Ele citou como exemplo FIPs em processo no mercado capixaba, ambos instituídos pelo BNDES, destacando o CRIATEC - um dos melhores fundos de *private equity* promovidos pelo BNDES, destinado a capitalizar as micro e pequenas empresas inovadoras.

Recurso para investir em novos negócios, que remunere acima da SELIC, existe no mercado, o problema é convencer o investidor que o projeto está bem estruturado, é vantajoso, mesmo sendo de longo prazo de maturação e com risco regulatório.

Com o esgotamento fiscal completo, precisamos aprender a trabalhar com o ambiente de mercado de capitais e negociar operações de risco. Dinheiro tem, existem diversos fundos inclusive internacionais querendo projetos bons, rentáveis, que tenham segurança jurídica e fundos garantidores adequados, bem formados. É isso que temos de aprender a fazer.



**Luiz Paulo Vellozo
Lucas**

Diretor-presidente do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes)

BNDES cria área dedicada ao estudo de Concessões e PPP



Marcelo Marcolino
Representante do BNDES

Com a premissa de que os problemas de infraestrutura do País dependem de investimentos de longo prazo, que podem ser viabilizados, em grande parte, por meio de Concessões Públicas ou Parceria Público-Privada (PPP), o BNDES criou uma área, em operação há oito anos, dedicada exclusivamente ao fomento e a estruturação de projetos. Em face à complexidade destes empreendimentos, a divisão oferece assessoria técnica e suporte aos governos para o desenvolvimento e a concretização de políticas públicas.

A grande missão dessa área é fomentar Concessões e PPPs, aperfeiçoar mecanismos que possibilitem o apoio de consultores independentes (PMI e Contratação) e criar *facilities* voltadas para a preparação de projetos de infraestrutura, fortalecendo assim a equipe interna dos governos.

As PPPs precisam ser vistas como uma solução real para a nação e não como uma panaceia. Trata-se da concessão de um serviço de interesse público, que é executado pelo ente privado, o qual comprovadamente tem condições de viabilizar o empreendimento com maior eficiência e agilidade do que o poder público, portanto, deve ser remunerado adequadamente para isso.

Alerto para a necessidade de implantação de processos estruturados e uso de tecnologias adequadas na viabilização de projetos desta envergadura, os quais envolvem sempre diversos riscos para o ente público, o parceiro privado e o agente financiador. O BNDES criou esta área, capaz de identificar necessidades de investimento, fomentar a realização e estruturação de concessões públi-

cas e PPPs, fomentando assim condições para viabilizar projetos de infraestrutura. Segundo ele, isso que requer também uma mudança estrutural nas organizações privadas, sendo que o momento representa uma grande oportunidade para as pequenas e médias empresas.

Não podemos permitir que apenas meia dúzia de empresas sejam beneficiadas por estarem melhor preparadas para atender à complexidade deste tipo de empreendimento, temos que fazer o nosso papel de democratizar a participação de um maior número possível de empresas.

Diante do desafio, o BNDES atua no seguinte fluxo de estruturação de projetos:

- Planejamento de identificação dos projetos.
- Preparação de projeto.
- Procedimento Licitatório.
- Assinatura do Contrato.
- Execução.

Da preparação do projeto até o procedimento licitatório, há uma série de etapas a serem cumpridas, partindo de dois grandes outputs:

- Edital do Leilão.
- Contrato de Concessão/PPP. Até se chegar nestas etapas mencionadas acima, uma série de atividades devem ser realizadas visando a concretização do projeto, é onde os estudos de viabilidade são fundamentais.

Elaboração de estudos de viabilidade

- Estudos técnicos (Mercado, Engenharia, Ambiental e Operacional).
- Modelagem Financeira.
- Estudos Jurídicos (dando suporte ao Governo na discussão com o Tribunal de Contas/ Consulta Pública).

Outro ponto importante é a implementação de boas as práticas de gestão e governança corporativa para impulsionar a jornada de pequenas e médias empresas a participarem de Concessão/PPP e se manterem no processo.

Há toda uma interação com os *stakeholders*, que foge da questão do contrato de obra pública pura e simplesmente, mas que se torna crucial para que os atores possam interagir em igual nível de competência e eficácia, passando pelo suporte técnico setorial até a modelagem da Concessão/PPP em si.

Para elaborar estes procedimentos, os técnicos do BNDES tomaram como referência diversas práticas executadas na Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Reino Unido. Foi identificado como principal instrumento para estruturar PPPs o modelo de *Solicited Proposals*, onde o Governo identifica e prepara o projeto, contando com o apoio de consultores externos. Em alguns países de referência, há provisões legais que impedem a adoção de PMIs (*Unsolicited Proposals*).

Outros lugares consideram as PMIs como exceções e permitem sua adoção apenas sob circunstâncias muito específicas (inovação e direitos a propriedade intelectual). Nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, verificou-se recentemente a

utilização de PMIs e o surgimento de *facilities*.

Em contrapartida a Lei de Contratação, a 8666, é muito ruim e não nos permite sequer contratar consultores externos pela melhorar qualidade do projeto. Isso é um grande problema para os entes públicos. Em alguns países de referência, há provisões legais que impedem as propostas não solicitadas, o que aqui a gente está caracterizando como as PMIs, apesar de haver uma solicitação do governo, a gente entende que ela parte de uma manifestação de interesse do privado e segue todo o fluxo das *Requested Proposals*, como é feito lá fora.

Ranking mundial

Mas ausência de bons projetos não é um contexto isolado no Brasil, verificou-se que representa um gargalo ao investimento em infraestrutura em nível global. Os governos ao redor do mundo, que se valem das PMIs, têm atingido apenas 4% de sucesso nos seus projetos, com contratos assinados, de acordo com estudo do Banco Mundial, realizado em 2014. Ou seja, a PMI (*Unsolicited proposals*) não tem se mostrado solução consolidada ainda no mundo.

O que a gente via como um problema para os projetos de financiamento de infraestrutura no banco era a ausência de bons projetos, de um *pipeline* de operações que fosse analisada, acompanhada pela própria iniciativa privada para poder, aí sim, fazer as suas propostas e concorrer pelas concessões.

E hoje, diferentemente de 2007 e 2008, temos também o problema

“Outro ponto importante é a implementação de boas as práticas de gestão e governança corporativa para impulsionar a jornada de pequenas e médias empresas a participarem de Concessão/PPP e se manterem no processo.



da restrição fiscal, o que dificulta ainda mais o processo.

A tendência global é a criação e o fortalecimento de Facilities por bancos de desenvolvimento nacionais e multilaterais, que dão apoio técnico e financeiro para a estruturação de projetos.

Atuação do BNDES

É justamente este o modelo de atuação da Área de Estruturação de Projetos – AEP, que foi idealizada pelo BNDES, estando baseada em:

- Planejamento de Longo Prazo e Identificação de Projetos;
- Estruturação de Projetos (PPPs e Concessões);
- Execução e Acompanhamento do Projeto (a partir da assinatura do Contrato de Concessão/PPP).

O BNDES defende a criação de estruturas que façam estudos independentes, uma vez que a execução e o acompanhamento do projeto constam com rigor do processo licitatório, onde a organização vencedora da licitação deve bater na porta do BNDES, da Caixa Econômica, ou qualquer outro financiador, para seguir com a estruturação do seu projeto.

O BNDES vem mantendo esta área em operação, cobrindo as fases de planejamento e de estruturação, sempre atuando parceiros diferenciados e altamente capacitados.

Entre os exemplos de estudos realizados e de grande alcance nacional, podemos citar o do setor dos portos e o aeroportuário, este último lançado antes das concessões de aeroportos.

Também o Plano de Mobilidade da Região Metropolitana de Florianópolis, para o qual foi feita a contrata-

ção de consultores independentes e com larga expertise e conhecimento (DOM *Strategy Partners*, consultoria focada em estratégia corporativa, a LOGIT, especializada na área de transporte, e Escritório de Advocacia Machado Meyer Machado Meyer).

Por meio de um estudo, já concluído, será possível planejar ações até 2040, pautadas em pesquisas de origem-destino, crescimento da população e sugestões de modelos.

Vale ressaltar a recente chamada pública para estudo do setor de concessão rodoviária, uma vez que o Governo Federal vem lançando diversas concessões neste setor.

Os técnicos do BNDES avaliam que os trechos mais atraentes estão se esgotando e há uma falta de planejamento mais sistêmico, olhando a malha rodoviária nacional como um sistema integrado, tema que será foco de novo estudo com previsão de um ano para ser entregue ao Governo Federal.

A gente imagina com isso, além de ter uma lógica de planejamento do setor, ter começado um *pipeline* de projetos mais atraentes ao empresário, ou seja, que façam mais sentido para a iniciativa privada.

Financiamento e garantias

Entre as entidades financiadoras que compõem os projetos do BNDES Marcolino citou o Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP), a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) e um Fundo Multilateral com a parceria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da *International Finance Corporation* (IFC).

Com isso, o BNDES atua em 43 projetos de PPP/Concessão, destes 24 concluídos, 11 em andamento, com 8 que foram suspensos. O im-

pacto destes projetos de investimento em infraestrutura é de quase R\$ 70 bilhões, com taxa de sucesso de 75% e estruturação média em um prazo de 20 meses.

Trata-se de um período bastante exíguo se comparado com práticas similares, o que comprova que estamos no caminho certo, reforçando a necessidade de competição nos leilões, participação de diversos players de mercado.

Tudo isso fica muito claro quando você faz o estudo de uma maneira independente e não com um único interessado na segunda etapa, que é a concessão.

Por conta disso o Governo precisa se mobilizar para:

- Interagir com todos os interessados
- Analisar todos os estudos entregues
- Definir critérios e justificativas para selecionar os estudos
 - Consolidar os estudos, o que exige um tempo maior de estruturação.

Falta de alinhamento

Um dos grandes entraves que encontramos, e que tem preocupado o Governo, é a falta de alinhamento entre agente privado (potencial licitante) e o de interesse público, algo agravado pela assimetria de informações.

Isso pode prejudicar a isonomia do leilão e o comprometimento do ente privado para entrega dos estudos e realização de alterações.

A questão do conflito de interesses e da assimetria da informação vai sempre existir, uma vez que o privado, que faz o estudo, nem sempre está alinhado ao Governo.

Mas não podemos apenas criticar o modelo de PMI e sim buscar uma melhor regulamentação para que ele possa ser usado para o melhor do interesse público e consiga mudar um pouquinho todo o arcabouço de entraves para o cumprimento da Lei, que sempre esteve em prol da transparência, na fase interna da licitação, ao tornar públicas as condições em que foram elaboradas as premissas da concessão.

O atrasos nas PMIs do Governo Federal, a exemplo da Ponte Rio-Niterói, que foi lançada em janeiro de 2014, se deu por conta de assimetria de informação e de entraves do complexo arcabouço regulatório da Lei, o que vem sistematicamente contribuindo para a demora e para a não contratação de um número grande de concessões no País.

Para evitar isso, o estado de São Paulo desenvolveu uma plataforma que concede para um ente independente fazer o estudo, desde que ele não participe da licitação, trazendo mais competição ao mercado.

Para concluir, destaco a necessidade de fortalecimento das equipes internas de governo, que continuam com baixa capacidade de execução, aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios, como as PMI e a própria Lei de Contratação, além da questão da garantia de financiamento, que é outro grande problema.

O País está vivendo um momento fundamental para a quebra desses paradigmas e as pequenas e médias empresas devem se posicionar e adotar uma postura de melhor governança e de melhor estrutura de seus projetos, para que a gente consiga, efetivamente, desenvolver o Brasil. Caso contrário nós vamos continuar com números pífios e taxas decrescentes investimentos em infraestrutura.

A importância dos seguros contexto de parcerias e concessões no Brasil



Luis Claudio Galvão Barretto

Vice-presidente da Odebrecht Corretora de Seguros (“OCS”)

A importância do mercado de seguro garantia para a realização de projetos de infraestrutura no Brasil é tema central da minha abordagem por conta da minha atuação na Odebrecht Corretora de Seguros (“OCS”), que apoia todos os negócios do conglomerado Odebrecht nos assuntos relacionados a riscos, seguros e garantias, há mais de 35 anos.

Como acontece em todo o mundo, as empresas não podem oferecer garantias corporativas para financiamento de projetos na modalidade “Project Finance”. Em um país com as dimensões continentais como Brasil, onde os projetos são extremamente grandes e complexos, isso passa ainda a ser mais crítico.

O mercado de seguros e resseguros no Brasil é de suma importância para o sucesso dos projetos de infraestrutura, não só do ponto de vista de potencial, mas também no desenho do arcabouço de um projeto de investimento, onde é tranquilamente possível alocar riscos a todos os *stakeholders* que participam dos projetos, assim como é feito em vários países no mundo. Dessa forma os instrumentos de garantias encontrados nos mercados de seguros e resseguros são utilizados para mitigar riscos aos financiadores desse projetos, em especial na fase de implantação dos mesmos.

O assunto não é tão complexo assim, efetivamente é necessário o interesse das partes para que se aloquem os riscos de forma equilibrada, tanto para o investidor privado quanto aos financiadores, e quanto aos outros *stakeholders* do projeto que tenham uma participação com o nível de tolerância de risco adequado.

A questão das garantias na fase de construção, impacta nos financiadores privados, bancos privados, bancos comerciais e também potenciais investidores de mercado de capitais para financiar a infraestrutura, mencionando a participação fundamental do BNDES neste processo, que apesar do esforço sempre terá limitações de atender a demanda continental do Brasil.

Apesar da agenda que há anos vem sendo trabalhada no sentido de atrair financiadores privados para projetos de infraestrutura no País, ainda se esbarra na aversão ao risco de construção, seja por falta de conhecimento, falta de domínio ou por simplesmente não haver garantias de que o projeto vai estar operando no prazo que ele foi contratado e no orçamento que ele foi contratado.

Em uma PPP você tem a exigência de contraprestação da entidade pública, onde as agências de rating conseguem precificar e classificar o risco projeto do projeto em si na fase de operação, mas o grande problema é a fase de construção, cujas complexidades e especificidades de cada segmento de infraestrutura podem aumentar ou diminuir o risco, gerando aversão muito grande dos bancos privados e a investidores de mercados de capitais.

Na maioria dos projetos de infraestrutura, invariavelmente o principal risco da construção, que é de preço e de prazo, é transferido para a construtora pela concessionária.

Por este motivo é importantíssimo, segundo ele, o trabalho do BNDES de atuar na fase pré BID, de também trazer a bancabilidade dos projetos, uma vez que isso é crítico, uma vez

que há a transferência do risco da concessionária para uma construtora, através de um contrato “chave-na-mão” (*turn-key*) ou EPC (*engineering, procurement and construction*). Nesse sentido a emissão de uma seguro-garantia (“*performance bond*”) pela construtora em favor da concessionária mitiga significativamente o risco de não conclusão do projeto. Esse *performance bond* deve ser um percentual do valor do contrato de EPC, que vai beneficiar todos os *stakeholders* do projeto, incluindo os financiadores.

Verificamos que existe sempre a mesma discussão: os financiadores privados vão querer uma garantia de *performance bond* de 100%, às vezes de 130% do valor da construção, e a construtora vai querer dar 0 de garantia. A gente entende que tem condições de se trabalhar um percentual de garantia que reflita efetivamente o risco, o qual o financiador privado está correndo no caso daquela construtora não vir a realizar o contrato de construção.

Vale ressaltar o contexto de mercado de seguros nos Estados Unidos, que no caso de obras públicas (não de Concessões ou PPPs) trabalha há mais de 100 anos com a base de garantia de 100% do valor de contrato de construção, sendo o único país do mundo com este percentual, pois eles possuem dados que permitem estimar qual é exatamente o risco que a seguradora está correndo no caso de uma construção, dependendo do tipo de segmento de infraestrutura e região.

Um estudo de 2010, atualizado em 2013, feito pela Associação de Seguradoras do Mercado Americano, analisou uma base de dados de 1.785 sinistros, ou seja, 1.785 contratos (de US\$ 5 milhões de dólares até mais de US\$ 500 milhões) nos quais construtoras não conseguiram terminar a obra e tiveram que ser retiradas dos projetos, passando a conclusão da obra para as segura-

doras, que tiveram perdas em torno de 5% a 45% do valor total dos projetos de edificações até rodovias, de hidrelétricas etc.

A pesquisa é importante porque traz uma base de dados estatística de um mercado extremamente maduro do ponto de vista da retomada de obras pela seguradora, com variedade de players (tanto pequenas, que atuam num determinado estado, até as grandes multinacionais), com mais de 100 seguradoras que emitem este tipo de garantia; esse mercado conta inclusive com construtoras que são especializadas em assumir projetos que tiveram problemas na sua execução.

A mesma realidade na América Latina aponta para um risco de construção transferido da concessionária para a construtora, em torno de 10% até 30% do valor do contrato EPC, em alguns casos um pouco mais, mas não vai fugir muito disso. Esse estudo eu acho que corrobora um pouco essa tese.

Garantia on Demand

Barretto mencionou outro tipo de garantia solicitada pelos financiadores, a garantia incondicional, *on demand*, normalmente emitida por fiança bancária e não um seguro, oferecendo a possibilidade de retomada do dinheiro investido. Este modelo, entretanto, esbarra no interesse de todos os envolvidos de que o projeto seja concluído e não que você receba um cheque no final do dia.

Performance Bond

Já no *Performance Bond* (Seguro Garantia do Executante Construtor, Fornecedor e Prestador de Serviços) é considerado como o garantidor, até os limites fixados na apólice, dos prejuízos decorrentes do inadimplemento do contratante das obrigações assumidas no contrato de construção, fornecimento ou prestação de serviços, firmado entre o tomador e o segurado. O percentual de risco

Se o governo
impulsionar os
programas de
Concessões e
PPPs será possível
minimizar este quadro
recessivo.”

nesta fase varia de 25 a 35%. Além de eventualmente alguns riscos residuais, que ficaram como obrigação da concessionária ou dos investidores dessa concessionária, os chamados *sponsors*, que é, por exemplo, o compromisso de aporte do *equity* (aporte do capital) que esses investidores tiveram que fazer na concessionária ou eventuais outras obrigações que a concessionária, por uma razão ou outra, não transferiu para a construtora.

Equity support agreement

Há também os “*equity support agreement*” (ESA), que são compromissos de aportes de capital em caso de problemas nas obras. Os concessionários também terão que oferecer seguro de performance, que garante o andamento da obra dentro dos prazos contratados. A vantagem para os construtores é que o acordo para aporte de capital não afeta diretamente os balanços das empresas.

Insurance advisor

Todos estes são riscos residuais, sendo que o principal está no âmbito da construção, que está transferido para uma construtora, e que vai estar garantido por uma seguradora, dando a certeza de que aquele projeto vai ser terminado, mencionando a importância do papel do *insurance advisor*.

A gente não vê muito aqui no Brasil, o que lá fora é uma coisa muito comum, e vista como imprescindível para se atrair setor privado para financiar infraestrutura, é a contratação pelos financiadores dos chamados destes consultores de seguros. Neste contexto, ele alertou também sobre a importância das boas práticas de *compliance* nas empresas da importância da governança corporativa.

O *insurance advisor* nada mais é do que isso, ou seja, trazer um consultor de fora da empresa que tem experiência naquele segmento, que conhece o ambiente regulatório, e que sabe da estrutura de resseguro, onde há uma mutualização do risco, quer dizer, todo mercado acaba compartilhando um pouco do risco.

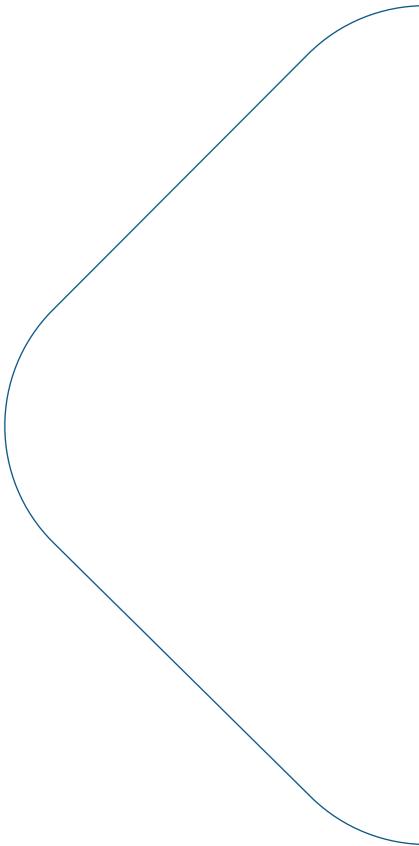
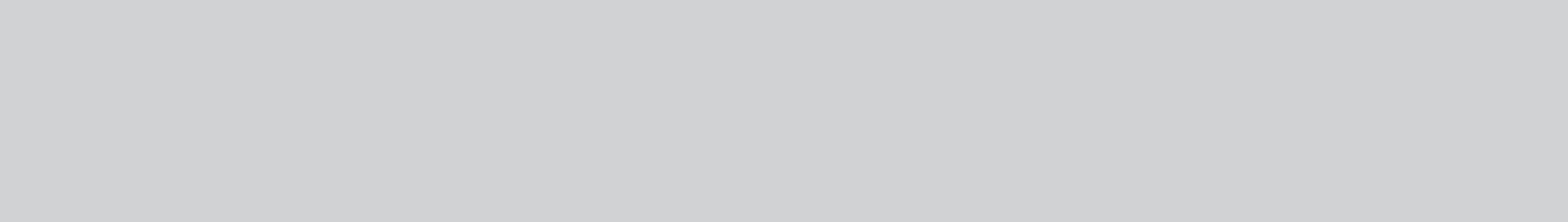
Para finalizar, o *insurance advisor* é contratado pelo financiador e vai defender os interesses do mesmo apresentando um programa de seguros de risco de engenharia, além de seguro contra acidentes e seguro garantia, respeitando a legislação e as práticas de mercado, enfim, dando conforto e trazendo a questão de compliance para a mesa, o que em sua opinião e é realmente fundamental para atrair financiamento privado.

Se o governo impulsionar os programas de Concessões e PPPs será possível minimizar este quadro recessivo, e já no final do ano que vem apresentar uma perspectiva de recuperação, ainda que seja lenta.

Infelizmente, se comparado com outros 140 países, o Brasil está na lanterna do *ranking* de investimento em infraestrutura, perde para México, Chile e Colômbia, ficando à frente apenas da Líbia.

E isso acaba refletindo negativamente em vários segmentos importantes:

- Cobertura com rede de água não chega a 100% da população brasileira
- Menos da metade da população conta com serviço de esgoto
- Menos de 40% do esgoto gerado é tratado
- Perda média de água no Brasil é de 37%.



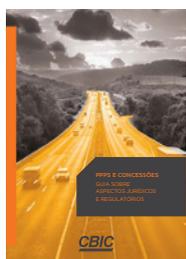
CONHEÇA OUTRAS PUBLICAÇÕES CBIC

Acesse o site da CBIC (www.cbic.org.br/publicacoes) e baixe os livros gratuitamente.

INFRAESTRUTURA (OBRAS PÚBLICAS E CONCESSÕES)



PPPs e Concessões - Propostas para Ampliar a Participação de Empresas (2ª Edição)
Ano: 2016



PPPs e Concessões - Guia sobre Aspectos Jurídicos e Regulatórios
Ano: 2016



PPPs e Concessões - Propostas para Ampliar a Aplicação em Estados e Municípios
Ano: 2016



PPPs e Concessões - Guia para Organização de Empresas em Consórcios
Ano: 2016



PAC - Radiografia dos Resultados 2007 a 2015
Ano: 2016



PAC - Avaliação do Potencial de Impacto Econômico
Ano: 2016



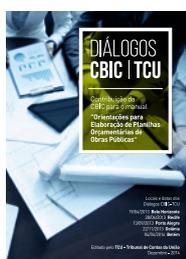
Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs - Volumes I e II
Ano: 2015/2016



Um Debate Sobre Financiamento de Longo Prazo para Infraestrutura
Ano: 2016



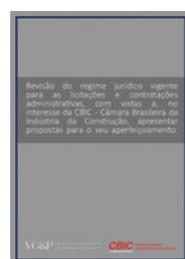
Investimento em Infraestrutura e Recuperação da Economia
Ano: 2015



Diálogos CBIC | TCU Contribuição da CBIC para o Manual "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas"
Ano: 2014



Report International Meeting Infrastructure and PPPs
Ano: 2015



Propostas para Reforma da Lei de Licitações
Ano: 2015

RESPONSABILIDADE SOCIAL E EMPRESARIAL



Guia de Ética e Compliance para Instituições e Empresas do Setor da Construção
Ano: 2016



Código de Conduta Concorrencial
Ano: 2016



Plataforma Liderança Sustentável
Ano: 2016
cbic.org.br/liderancasustentavel

MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE



Manual de Implantação do Conselho de Desenvolvimento da Cidade
Ano: 2014



Guia de Compra Responsável na Construção
Ano: 2015

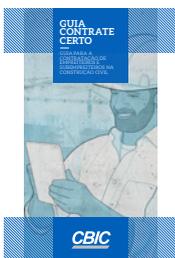


Mapeamento de Incentivos Econômicos para construção Sustentável
Ano: 2015



Guia de Orientação para Licenciamento Ambiental
Ano: 2015

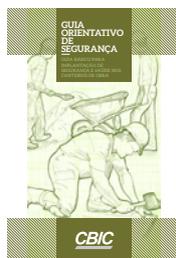
RELAÇÕES TRABALHISTAS



Guia Contrate Certo - Guia para a Contratação de Empreiteiros e Subempreiteiros na Construção Civil
Ano: 2014



Guia Orientativo de Áreas de Vivência
Ano: 2015



Guia Orientativo de Segurança
Ano: 2015



Guia Orientativo de Incentivo à Formalidade
Ano: 2016

TECNOLOGIA E INOVAÇÃO



Coletânea Implementação do BIM - Volumes I a V
Ano: 2016



Guia Orientativo para Atendimento à Norma NBR 15.575/2013
Ano: 2013



Boas Práticas para Entrega do Empreendimento Desde a sua Concepção
Ano: 2016



Catálogo de Inovação na Construção Civil
Ano: 2016



Catálogo de Normas Técnicas Edificações
Ano: 2016



Análise dos Critérios de Atendimento à Norma de Desempenho ABNT NBR 15.575
Ano: 2016



Guia Nacional para a Elaboração do Manual de Uso, Operação e Manutenção das Edificações
Ano: 2014

MERCADO IMOBILIÁRIO



Perenidade dos Programas Habitacionais - PMCMV: Sua Importância e Impactos de uma Eventual Descontinuidade
Ano: 2016



Melhorias no Sistema de Crédito Imobiliário - O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e o Crédito Habitacional
Ano: 2015



O Custo da Burocracia no Imóvel
Ano: 2014



