



Documento de Posicionamento (*Position Paper*)

COMO MELHORAR A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS DE MÉDIO PORTE NO MERCADO DE INFRAESTRUTURA

José Carlos Martins
Fernando Vernalha

ABSTRATO

O conteúdo deste documento representa a posição institucional da CICA – Confederação Internacional de Associações de Empreiteiros – relacionada à ampliação da participação de mercado de Empresas de Médio Porte no setor de infraestrutura. A CICA entende que a abertura do mercado de infraestrutura para empresas de médio porte pode melhorar a qualidade dos programas de infraestrutura e serviços públicos, além de trazer economias para as administrações públicas. Com esse propósito, a CICA elaborou algumas recomendações e ações políticas que podem auxiliar governos e organizações internacionais relevantes na abordagem dessa questão. As recomendações visam promover (i) uma maior segurança jurídica e regulatória relacionada à contratação pública e estruturação de projetos de infraestrutura; (ii) o desenvolvimento de mercados municipais relacionados à infraestrutura; (iii) a divisão de projetos de grande porte em pequenos lotes, quando isso for tecnicamente viável e

economicamente vantajoso; (iv) uma participação mais ampla das empresas de porte médio em consórcios, em compras públicas e em PPPs; e (v) permitir, por contratos adaptados às empresas de porte médio, porém negligenciados pelos principais empreiteiros internacionais, a disseminação dos efeitos benéficos da infraestrutura de estruturação aos quais os líderes da indústria da construção deveriam oferecer mais apoio; (vi) formas alternativas de resolução de conflitos, como a arbitragem; e (vii) a adoção de altos padrões de governança corporativa por parte das empresas de médio porte, o que inclui sua efetiva conformidade (compliance).

Contexto

As empresas de médio porte desempenham um papel importante no crescimento econômico em todo o mundo. Elas são consideradas um fator-chave para impulsionar o desenvolvimento econômico e aumentar a criação de empregos, especialmente em países emergentes. Segundo o Banco Mundial¹, as PME's formais contribuem com até 60% do emprego total e até 40% da renda nacional (PIB) nas economias em desenvolvimento.

No entanto, apesar de sua recente relevância no crescimento econômico, sua participação de mercado na área de infraestrutura ainda é muito restrita. Os projetos de infraestrutura são geralmente projetos de grande escala, o que vem impedindo que empresas de médio porte tenham acesso ao mercado de infraestrutura. Essas empresas, na maioria das vezes, não têm o porte necessário para atender aos requisitos exigidos para esses projetos e, portanto, permanecem fora do processo de licitação. Como resultado, o mercado de infraestrutura, em geral, tem sido explorado quase exclusivamente por grandes empresas, embora algumas de suas operações possam ser realizadas por empresas menores.

A CICA entende que as empresas de médio porte podem desempenhar um papel mais relevante no mercado de infraestrutura. Ao ampliar sua participação nesse mercado, três objetivos importantes poderiam ser alcançados ao mesmo tempo.

Primeiro, as administrações públicas poderiam conseguir melhores negócios, economizando recursos públicos. Incentivar a participação de empresas de médio porte nesses projetos pode aumentar a concorrência justa e a eficiência do processo de licitação, aumentando as chances de um melhor acordo para as administrações públicas (financiadas pelos contribuintes) e para os usuários dos serviços públicos.

Em segundo lugar, o aumento de sua participação no mercado de infraestrutura pode contribuir para o desenvolvimento macroeconômico, dada a relação entre o desenvolvimento de empresas menores e o crescimento econômico. Empresas de médio porte são obrigadas a demonstrar grande habilidade e agilidade em adaptar-se a desenvolvimentos técnicos e econômicos nos vários mercados da construção. Para alcançar tal objetivo, demonstram criatividade e inovação que são, no entanto, insuficientemente reconhecidas.

Em terceiro lugar, ao compartilhar o mercado de infraestrutura com um número maior de empresas, em vez de um mercado mais restrito, pode-se obter uma melhor distribuição da riqueza.

1 <http://www.worldbank.org/en/topic/sme/finance>.

Esses objetivos são relevantes o suficiente para justificar os esforços para a criação de políticas voltadas ao fomento de uma maior e eficiente participação de empresas de médio porte no mercado de infraestrutura.

A CICA, através do seu Grupo de Trabalho de Acesso das Médias Empresas ao Mercado de Infraestrutura, desenvolveu algumas recomendações e ações políticas, apresentadas abaixo, com o objetivo de contribuir com os esforços de governos, instituições públicas e organismos internacionais comprometidos com o desenvolvimento do mercado de infraestrutura e crescimento econômico mundial.

Critérios para definir uma empresa de médio porte, para os fins deste documento

Para orientar as recomendações e políticas propostas adiante, a CICA entende que é importante apresentar uma definição de Empresa de Médio Porte. Algumas definições de PMEs – Pequenas e Médias Empresas – são encontradas em documentos políticos relevantes elaborados por bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial, ou organizações internacionais, como a OCDE, e na regulamentação europeia. Mas todos eles são orientados para o desenvolvimento de PMEs em economias abertas, o que os torna inúteis para os propósitos das Recomendações oferecidas abaixo, que se concentram no mercado de infraestrutura. Vale ressaltar que o mercado de infraestrutura normalmente compreende um tipo de negócio que exige investimentos de alto nível, exigindo qualificação de alto nível dos atores do mercado. É por isso que a noção de pequenas ou médias empresas para os fins do mercado de infraestrutura tende a ser diferente daquela de um contexto de mercado mais amplo. Uma empresa de médio porte no contexto do mercado de infraestrutura é geralmente maior e financeiramente mais forte do que uma empresa do mesmo tipo em um contexto de mercado mais amplo.

A CICA entende que o capital acionário das empresas seria um critério adequado para construir uma definição de empresas de médio porte sob o contexto dessas Recomendações. Levando em conta as Recomendações abaixo e o que foi coletado do mercado mundial de infraestrutura, a faixa de valores estimados para projetos adequados para médias empresas seria entre US\$ 50 milhões e US\$ 250 milhões. Como a capacidade econômica disponível das empresas é geralmente baseada em seu valor patrimonial, definido como 15% do valor de cada projeto, a referência em valor patrimonial para esses projetos varia de US\$ 7,5 a US\$ 37,5 milhões. Considerando ainda que metade desse valor pode ser consumido em projetos equivalentes, espera-se que as empresas que pretendem ter acesso a esses projetos possuam valor patrimonial em torno de 30% do valor do projeto, o que se traduziu em um patrimônio líquido mínimo de US\$ 15 milhões.

Com isso em mente, as empresas de médio porte, para os fins das recomendações abaixo, seriam aquelas com um capital social mínimo de US\$ 15 milhões e um máximo de US\$ 75 milhões. É importante destacar que esses critérios são construídos em uma base média. Eles podem ser adaptados dependendo da realidade de cada um dos países, do seu PIB e de outros parâmetros econômicos.

Recomendação nº 1:

Melhoria do quadro legal e regulamentar e do ambiente institucional para o desenvolvimento de programas internacionais de infraestrutura, bem como a participação de empresas de médio porte neles.

Os governos e suas instituições devem encorajar e assegurar um maior nível de segurança jurídica, assim como políticas regulatórias estáveis e de longo prazo relacionadas aos negócios de infraestrutura. Essa iniciativa é imprescindível para trazer investimentos para projetos de infraestrutura, especialmente aqueles provenientes de financiamento internacional, e também

para promover maior eficiência nesses projetos. Ao melhorar o nível de segurança jurídica e a estabilidade regulatória, os custos de transação são reduzidos, tornando os programas menos onerosos. Essa eficiência tende a beneficiar usuários e governos (contribuintes), dependendo do financiamento da fonte contratante.

1.1. Assegurar uma política de regulação tecnicamente racional e de longo prazo para setores estratégicos como saneamento, mobilidade urbana e iluminação pública, com o objetivo de promover programas de PPPs em governos descentralizados e locais, especialmente nas cidades

Os governos e suas instituições devem estabelecer políticas regulatórias de longo prazo para projetos de infraestrutura. Isso significa que uma regulamentação tecnicamente racional, clara e suficientemente detalhada deve ser criada antes que os programas de PPP e concessão sejam lançados. A regulamentação deve evitar uma margem demasiadamente grande para decisões públicas discricionárias sobre questões relevantes relacionadas aos projetos. As regras relativas às principais questões do setor de infraestrutura relacionado ao projeto devem ser previamente estabelecidas e o mais detalhadas possível. O objetivo de melhorar o nível de exatidão e detalhes da regulamentação é a redução do risco de influências políticas irracionais sobre os projetos, proporcionando maior segurança aos investidores e financiadores.

Também é imprescindível ter canais efetivos para entender as regras e seus problemas técnicos, e para fiscalização e conformidade.

1.2. Envolvendo controladores externos e financiamento na fase de preparação do programa PPP, a fim de reduzir a incerteza jurídica durante o ciclo de vida do contrato

Os governos e suas instituições devem desenvolver canais para levar controladores e instituições financeiras à fase de preparação dos projetos de infraestrutura. Ao fornecer um bom nível de informação a essas entidades e permitir-lhes a possibilidade de interagir e interferir no alicerçamento do projeto, as chances de não aprovação de financiamento tendem a ser reduzidas, assim como os custos de financiamento relacionados, os quais podem representar um excedente de até 20% da quantia inicialmente prevista.

Em relação ao apoio financeiro, os governos devem considerar a criação de pontes para facilitar a interação entre investidores e promotores de projetos, através de portais da Internet onde informações sólidas podem ser acessadas e propostas para a melhoria das fundações de um projeto podem ser feitas. Um bom exemplo é o Portal Europeu de Projetos de Investimento (EIPP), que publica projetos provenientes de promotores com o objetivo de agir como uma ponte entre investidores e empreiteiros de projetos. Embora o EIPP não pretenda substituir o processo de *due diligence* sobre os projetos que são submetidos a ele, há critérios para considerá-los projetos publicáveis e visíveis para os investidores (internacionais). O portal funcionou como um canal eficaz para tornar projetos bons e viáveis visíveis para os investidores².

Em relação à interferência dos controladores, que é um problema em países onde os mesmos podem desempenhar um papel mais invasivo durante o ciclo de vida do contrato, é importante trazê-los para a fase de preparação dos projetos, reduzindo as chances de interferências supervenientes durante a vida do contrato. Isso pode ser alcançado por meio de canais oficiais criados para facilitar a interação entre os controladores e os titulares do projeto (geralmente, administrações públicas). É importante lembrar que o risco de interferências externas sobre o

2 Ver o Long Term Infrastructure Financing Position da CICA.

contrato durante sua execução aumenta os custos do projeto. É por isso que pode ser bom, para o propósito de diminuir os custos de um projeto, aproximá-lo da perspectiva do seu controlador.

No entanto, é importante mencionar que os canais e pontes que podem ser desenvolvidos para esses fins, embora sejam muito úteis, não são suficientes para incentivar projetos de alta qualidade e aumentar a participação de empresas menores. A adequada elaboração de projetos pelo órgão público é um fator essencial para ampliar a participação das médias empresas, conforme descrito abaixo.

1.3. Estabelecimento de agências independentes para o exercício da regulação, supervisão e gestão de contratos

A questão relevante da contratação, incluindo o regulamento técnico e sua supervisão, deve ser dirigida por agências independentes e tecnicamente preparadas. O papel dessas agências pode ser ainda mais relevante em pequenas administrações, que podem fornecer projetos menores e mais adequados para empresas de médio porte. Em muitos casos, as pequenas administrações públicas não têm capacidade suficiente para construir projetos de infraestrutura ou fornecer regulamentação tecnicamente racional em relação ao respectivo setor de serviço público.

Em muitos casos, a criação da agência será muito mais onerosa para os governos, em um contexto de restrições fiscais. Portanto, essa opção pode ser inviável. Uma alternativa é permitir a contratação de consultores tecnicamente qualificados e independentes para apoiar as administrações nessa questão, incluindo a mensuração periódica dos produtos e resultados do contrato de PPP. Este ponto é relevante porque, infelizmente, mais frequentemente do que nunca, notamos a captura política de contratos. É por isso que se recomenda que esse recrutamento seja realizado sob uma carta assegurando a independência e profissionalismo do consultor.

A fim de abordar a falta de assistência por parte das administrações públicas para projetos de construção e sua regulamentação, meios específicos para uma contratação menos burocrática de consultores devem ser desenvolvidos.

Recomendação nº 2:

Estimular mercados municipais de PPP e garantir projetos de alta qualidade, a fim de possibilitar o engajamento de empresas de médio porte em serviços públicos por meio de PPPs

Um mercado municipal para concessões e PPPs deveria ser conduzido por instituições públicas e privadas como forma de desenvolver serviços públicos locais e estimular uma participação mais ampla de empresas de médio porte nesses negócios. Dada a experiência internacional com tais tipos de contratos, concessões e PPPs tendem a ser uma forma mais eficiente de construir infraestrutura e fornecer serviços públicos localmente, se comparados à contratação convencional. Além disso, o desenvolvimento de um mercado municipal pode promover uma maior participação de empresas de médio porte em concessões e projetos de PPPs, uma vez que projetos municipais, devido à sua dimensão e escopo, tendem a ser mais adequados para empresas menores. No entanto, as administrações locais, na maioria dos casos, não possuem experiência ou *expertise* suficiente na estruturação de contratos de longo prazo, como concessões e PPPs. É por isso que é fundamental apoiar entidades públicas e privadas para ajudar os municípios a estruturar esses projetos.

2.1. Incentivar a criação de órgãos focados no desenvolvimento de projetos de infraestrutura, difundindo boas práticas para PPPs e fornecendo padrões para uma relevante documentação relacionada à estruturação de projetos de PPP e concessão, de forma a auxiliar entidades públicas (especialmente municípios) a conduzir programas de PPP.

O governo central e suas instituições devem desenvolver e reforçar uma política de apoio técnico e institucional para entidades públicas subnacionais, que geralmente não são capazes de desenvolver tais programas. Especialmente em países onde o procedimento de Propostas Não Solicitadas (Unsolicited Proposals) tem sido amplamente utilizado como uma ferramenta para a estruturação de projetos de PPP. Como entidades públicas carecem de conhecimento técnico, são frequentemente incapazes de avançar em seus procedimentos e eventualmente morrem. A assimetria da informação e do conhecimento que permanece entre entidades subnacionais que são insuficientemente equipadas representa um risco. O risco reside em não considerar o interesse público. É por isso que é importante assistir os municípios na estruturação de PPPs, o que pode ser feito através da criação de órgãos especializados e do fornecimento de subsídios (conjunto de ferramentas) com a documentação padrão exigida pelo processo. Esses municípios devem contar com um quadro institucional e legal que reja a tradicional concessão de aquisições, bem como as concessões de PPPs. A esse respeito, as normas e padrões possuem caráter complementar e devem melhorar a interpretação dos quadros legal e institucional.

Entidades públicas poderiam ser criadas ou alocadas para prestar apoio técnico e institucional a tais Administrações Públicas menores, a fim de diminuir ou reduzir esses riscos e, conseqüentemente, ajudá-las a realizar análises técnicas e tomar decisões relacionadas a procedimentos de propostas não solicitadas, criando e provendo essas entidades subnacionais com conjuntos de projetos e contas, decretos, avisos públicos e contratos. Essa abordagem não apenas facilita o desenvolvimento desses programas, como também ajuda a controlá-los. Vale ressaltar que muitos países enfrentam o problema da insegurança jurídica relacionada a contratos e licitações. Os contratos de longo prazo precisam de segurança jurídica adequada para serem eficazes. Portanto, tornar esses projetos mais acessíveis aos controladores é uma forma de fortalecer a segurança jurídica dos contratos. Além disso, o governo e suas instituições devem apoiar os municípios, fornecendo programas de treinamento sobre PPPs e a padronização da documentação fundamental, como esboços de contratos e documentos normativos básicos (conjunto de ferramentas)³.

Recomendação nº 3:

Encorajar projetos de grande escala a serem fracionados em partes menores quando é economicamente vantajoso e tecnicamente viável.

Os projetistas de contratos de PPPs e concessões devem considerar a divisão de projetos de grande porte em partes menores, a fim de promover maior concorrência no processo de licitação, permitindo a participação mais ampla de empresas menores. Se o fracionamento do projeto for tecnicamente viável, ele deve ser incentivado nos casos em que os ganhos derivados de uma melhor concorrência superem a economia de perdas de escala. Essa análise deve considerar os efeitos positivos externos que podem ser gerados pelo desenvolvimento do mercado de empresas de médio porte.

Ao reduzir a dimensão dos projetos, as exigências de licitação tendem a ser reduzidas, ampliando a participação de empresas de médio porte. Quanto menores os requisitos de licitação, maior o número de participantes, aumentando a eficiência do processo de concurso. Portanto, um número maior de licitantes pode contribuir para um melhor negócio tanto para a administração pública

3 É interessante mencionar a SOURCE, uma plataforma no formato de software em nuvem, provida pela Sustainable Infrastructure Foundation (SIF) – uma iniciativa conjunta entre Bancos Multilaterais de Desenvolvimento –, dedicada a apoiar governos e organizações multilaterais no desenvolvimento de projetos de infraestrutura. Essa parece ser uma poderosa ferramenta para aprimorar a elaboração de projetos, tornando-os acessíveis para todos os países do mundo.

(contribuintes) quanto para os usuários. É importante mencionar que a divisão de projetos de larga escala é uma forma de reduzir os requisitos *quantitativos*, mas não os *qualitativos*, que deveriam sempre ser estabelecidos, a fim de assegurar uma grande performance na execução do contrato.

Se o gerenciamento de contratação e a integração do escopo forem bem planejados, a divisão do projeto também poderá economizar tempo na execução do contrato. Além disso, uma cota de participação de empresas de médio porte em licitações públicas seria considerada como um piso.

Recomendação nº 4:

Permitir e incentivar a participação de empresas menores por meio de consórcios em projetos de PPP:

(i) personalizar condições legais e regulatórias para facilitar a participação em um consórcio e favorecer um regime tributário favorável, criando incentivos fiscais como dedutibilidade, ritmo de *spread*, provisão dedutível de impostos, taxa de depreciação/ amortização, etc.;

(ii) permitir a criação de consórcios entre atores com diferentes conhecimentos técnicos e

(iii) promover e facilitar a associação entre empresas internacionais e locais.

A CICA entende que os consórcios são uma ferramenta relevante e eficaz para permitir que empresas de médio porte acessem projetos de infraestrutura. Por meio de consórcios, empresas de médio porte podem realizar-se nesses projetos por meio de associação com outras empresas. Além disso, ao favorecer a participação de consórcios, especialmente em licitações de projetos maiores, há maior concorrência e os contratos se tornam menos onerosos.

A esse respeito, os governos e suas instituições devem estabelecer uma estrutura legal para as aquisições públicas, de forma a facilitar a participação de pequenas empresas em um consórcio. Existem, pelo menos, duas questões importantes que devem ser consideradas na regulamentação do consórcio em relação a contratos públicos.

O primeiro está relacionado à possibilidade de associação entre negócios heterogêneos, o que pode facilitar a participação de empresas de médio porte em projetos de infraestrutura. Ao permitir que em consórcios públicos de licitações, formados por empresas de diferentes setores de atuação e mercado, seja fomentada a associação entre empresas de menor porte, permitindo que atendam aos requisitos técnicos e financeiros exigidos pelo processo de licitação de infraestrutura.

O segundo refere-se a uma desejável parceria entre empresas nacionais e internacionais na participação de licitações públicas e execução de projetos de infraestrutura, que são fortemente recomendadas pela OCDE. Esse tipo de parceria tende a ser estratégica para os atores internacionais. As informações de assimetria entre elas e empresas locais podem ser reduzidas se forem apoiadas por um parceiro local. Também pode tornar os contratos menos onerosos, pois os custos derivados da falta de compreensão sobre questões locais relacionadas ao projeto de negócios serão evitados. Além disso, estimular parcerias e a associação entre empresas locais e internacionais deveria ser uma maneira de inserir empresas locais de médio porte em negócios de infraestrutura de larga escala.

Recomendação nº 5:

Incentivar métodos alternativos de resolução de conflitos, como comitês de resolução de disputas e arbitragem.

Percebeu-se que um dos aspectos mais críticos envolvidos na contratação de longo prazo é o método de resolução de controvérsias. Isso é particularmente crítico para empresas de médio

porte, que geralmente não estão preparadas para enfrentar os custos materiais e temporais de longas disputas. Sabe-se que normalmente o sistema judiciário tende a ser mais lento e menos eficiente do que os meios privados de resolução de conflitos. Além disso, a eficácia do sistema judicial tende a variar muito de um país para outro em relação a métodos privados, como a arbitragem. Com isso em mente, os governos e suas instituições devem estabelecer um marco regulatório que favoreça o uso da arbitragem, bem como outras técnicas de resolução de conflitos, como os comitês de resolução de disputas.

Recomendação nº 6:

Incentivar o aprimoramento dos padrões de governança corporativa, a partir de referências internacionais de boas práticas, incluindo o estabelecimento de políticas para a eficiência em conformidade, a fim de promover melhor acesso a seguros e financiamentos e desenvolver a capacidade associativa das empresas para facilitar a configuração de consórcios.

Os governos e suas instituições devem incentivar a adoção, por empresas de médio porte, de altos padrões de governança corporativa, incluindo eficácia em conformidade, que são amplamente divulgados por Organizações Internacionais, como a OCDE, bancos multilaterais de desenvolvimento/ instituições financeiras de desenvolvimento e ONGs como a Transparência Internacional. Seguindo altos padrões de governança corporativa, essas empresas podem ter acesso às demandas de financiamento e seguro para projetos de infraestrutura. Em relação a este assunto, certas ações podem ser tomadas, incluindo (i) a difusão da cultura de padrões de boa governança através de *workshops* e guias, e a interação com seguradoras e financiadores do setor de infraestrutura; (ii) a difusão de boas práticas de conformidade por meio de seminários, guias, etc., e o desenvolvimento de organismos de certificação para boas práticas de conformidade, evitando assim o uso de tais programas de integridade para fins meramente formais.