

### **3 Parcerias Público-Privadas (PPP)**

#### **3.1**

##### **Conceito**

O conceito de Parcerias Público-Privadas (PPP) é utilizado para designar qualquer forma de relacionamento entre o setor público e o privado que tenha por objetivo fornecer bens e serviços para a sociedade. Neste sentido, a definição do conceito é bastante abrangente. Para BONOMI (2008), esta definição tomada em seu conceito mais amplo acaba por classificar sob a mesma denominação fenômenos distintos.

Com o objetivo de alcançar uma definição melhor aplicável ao contexto brasileiro e ao momento atual, BONOMI (2008) sugere o estabelecimento de um escalonamento jurídico contratual para as diversas espécies de parcerias entre as esferas do poder público e a iniciativa privada, conforme ilustrado a seguir:

### Formas de parceria entre os poderes públicos e o setor privado



Ilustração 7: Formas de parceria entre os setores público e privado

Desta forma, pra BONOMI (2008), a definição de PPP, em seu sentido restrito, pode ser definida como a execução de obras, serviços e atividades de interesse público, derivadas de projetos de inspiração pública ou privada, cuja qual a responsabilidade pelos investimentos e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao ente privado e a viabilidade econômico-financeira do empreendimento depende de um fluxo de receitas total ou parcialmente provenientes do setor público, cujos pagamentos serão feitos exclusivamente em função do atendimento de indicadores acordados e contratados entre as partes.

Deve-se, portanto, encarar a PPP como uma solução estratégica, que exige mobilização ativa da população, de forma a maximizar os recursos disponíveis para projetos, sejam eles de pequena, média ou de larga escala. Esta solução pode se inviabilizada por seus custos, complexidades ou inércia política dos beneficiários.

BONOMI (2008) ressalta que a PPP deve incorrer em vantagens à comunidade quando em comparação com a alternativa de realização via gastos públicos, pelo Estado. Isto implica em afirmar que a PPP deve proporcionar ao setor público uma economia mensurável ou ganho de eficiência identificável.

## 3.2

### Contextualização / Histórico

O surgimento das PPP, em seu sentido amplo, está relacionado à revisão do papel do Estado iniciada durante a década de 1980. Este novo enfoque, surgiu como decorrência de crises fiscais e financeiras que acabaram motivando a adoção de uma agenda liberal na ação econômica estatal. Esta nova agenda contemplava conceitos de desregulamentação financeira, abertura comercial e reorganização patrimonial do setor público.

Em um primeiro momento, o esgotamento da capacidade de financiamento do Estado se traduziu em grandes movimentos de desestatização, marcados principalmente pela privatização de empresas estatais e pelas concessões de serviços públicos à iniciativa privada. De acordo com FRANCO (2007) esta nova concepção representa uma mudança conceitual no papel do estado, antes o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, através de provisão de bens e serviços, para se tornar promotor indireto e regulador desse desenvolvimento.

O setor de infra-estrutura foi diretamente afetado por esta abordagem. No entanto, algumas experiências indicaram que o modelo de privatização puro se mostrava problemático em setores de utilidade pública, como prisões, escolas, rodovias e etc. Desta forma, dá-se o início a uma busca por alternativas de retomada do investimento em novos projetos, através do aprimoramento do aparato regulatório.

As parcerias entre o setor público e o privado surgem, então, como alternativa de forma a viabilizar novos projetos de infra-estrutura e provisão de serviços. Segundo BONOMI (2008), as PPP, em seu conceito mais restrito, se originaram na Inglaterra, diante da necessidade de fomentar novos investimentos sem o comprometimento de recursos públicos. Originalmente denominada PFI – *Project Finance Initiative* - este tipo de modalidade de investimento foi vista como um estágio intermediário entre a Concessão de Serviços Públicos e a Privatização.

As PFI foram introduzidas em 1992, na Inglaterra, pelo governo de John Major com o objetivo principal de criar uma estrutura que viabilizasse o envolvimento da iniciativa privada em segmentos onde o mercado por si só não era capaz de induzir espontaneamente o investimento privado. O Governo de Tony Blair, em 1997, deu continuidade à busca por alternativas de financiamento, com ênfase na busca pela eficiência na prestação de serviços

públicos. As PFI inglesas foram inovadoras no sentido em que alteraram a lógica, anteriormente de aquisição de ativos (modelo tradicional) para a aquisição de serviços, onde a remuneração está vinculada ao desempenho.

Neste sentido, estas parcerias não constituem a terceirização de um serviço. Na verdade, elas são estruturadas através de contratos complexos, onde a provisão dos serviços está diretamente relacionada ao fornecimento dos ativos necessários e ao financiamento do projeto pelo parceiro privado. Adicionalmente, estas parcerias não são a privatização do serviço público, uma vez que o Estado continua a exercer uma papel primordial na definição e fiscalização dos serviços privados.

O conceito das *Private Finance Initiative* é mais abrangente e frequentemente mal utilizado na literatura. Segundo BORGES (2005), PFI é a nomenclatura oficial utilizada na Grã-Bretanha, incluindo não somente as PPP (projetos sem auto-sustentação) como também outras modalidades de parcerias auto-sustentáveis (*project finance*).

À medida que esta experiência foi obtendo êxito, também foi sendo expandida para outros países do continente europeu, da *Commonwealth* e do mundo.

No Brasil assim como em outros países em desenvolvimento, o conceito de PPP surge como umas das soluções para a retomada dos investimentos em infra-estrutura sob a lógica da restrição fiscal imposta pela busca da estabilização financeira.

É necessário, contudo, salientar que estas parcerias não são simplesmente a terceirização de um serviço. Na verdade, elas são estruturadas através de contratos complexos, onde a provisão dos serviços está diretamente relacionada ao fornecimento dos ativos necessários e ao financiamento do projeto pelo parceiro privado. Estas parcerias não são também a privatização do serviço público uma vez que o Estado continua a exercer uma papel primordial na definição e fiscalização dos serviços privados. Adicionalmente, as PFI são direcionadas a projetos que não são economicamente viáveis e, portanto, dependem, no todo ou em parte, de remuneração pública para subsistir.

### **3.2.1 Marco Legal**

No Brasil, parcerias entre os setores público e privado, em seu conceito mais abrangente, são comuns e remontam à época do Brasil Colônia, segundo

BONOMI (2008). Neste sentido, sempre existiram no país a atuação privada mantida com recursos públicos. Ainda nos dias atuais podemos encontrar exemplo destas parcerias. Um exemplo disto ocorre no Estado de Mato Grosso, onde o setor privado financia o setor público na manutenção de rodovias com o objetivo de escoar a produção de soja.

Em seu sentido mais restrito, no entanto, a PPP é uma figura jurídica mais recente. No Brasil, a promulgação da Lei 11.079, em 30 de dezembro de 2004, também conhecida como Lei das PPP, institui as normas gerais para a licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública. A Lei definiu juridicamente parceria público-privada (PPP) no país como uma modalidade de contrato de concessão, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objetivo final único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. Adicionalmente, a Lei das PPP estabelece, ainda, o valor mínimo de R\$ 20 milhões como piso de contratos desta modalidade.

De acordo com BORGES (2005), existem no país quatro modalidades de contratos de concessão, sob a ótica de serviços contratados a particulares, como resultado da combinação entre os dispositivos das Leis 8.987/95 (concessões) e 11.070/04 (PPP). São eles:

- Concessão comum / tradicional sem contrapartidas e com base em receitas auto-suficientes (Lei 8.987/95)
- Concessão comum / tradicional com contrapartida do Estado complementar à receita (não revogada na Lei 8.987/05);
- A concessão patrocinada (receita própria insuficiente) com contrapartida do Estado complementar às receitas; e
- Concessão administrativa sem outra receita além da oriunda do Estado.

Em âmbito federal, o Decreto 5.385/05 regula o órgão responsável pela PPP, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP). O CGP se assemelha a outros órgãos de gestão colegiada existente no Poder Executivo Brasileiro e é composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (responsável pela coordenação e pelo exame de mérito do projeto), do Ministério da Fazenda (exame de viabilidade fiscal) e da Casa Civil

da Presidência da República. Adicionalmente pode haver convites a órgãos da área competente.

O CGP é o responsável por emitir resoluções sobre matérias que incluem a definição dos serviços prioritários em regime de PPP, a aprovação do Plano de Parcerias Público-Privadas (PLP), disciplinar os procedimentos para a contratação de PPP, autorização de abertura de processo licitatório, além de apreciar os relatórios de execução dos contratos e prestar contas ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União. O acompanhamento e fiscalização de cada licitação ficam a cargo dos ministérios e agências reguladoras pertinentes.

O Decreto 5.385/05 criou ainda a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP) composta por representantes dos órgãos do CGP e dos Ministérios: i) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; ii) dos Transportes; iii) das Minas e Energia; iv) da Integração Nacional; e v) do Meio Ambiente. Além disso, compõem também o CTP representante dos três maiores bancos federais: i) BNDES; ii) Banco do Brasil; e Caixa Econômica Federal. O objetivo deste órgão é subsidiar as decisões do CGP.

BORGES (2005) ressalta que as PPP em projetos de infra-estrutura são aplicáveis a contratos de prestação de serviços relacionados a projetos de investimento que atendam ao interesse da administração pública, predefinidos como objeto de licitação de concessões. A redação da Lei das PPP destaca que tais projetos poderão ser classificados como PPP somente em casos em que estes não sejam auto-sustentáveis e conseqüentemente dependem, no todo ou em parte, de aportes de recursos orçamentários públicos, cujos pagamentos serão condicionados ao atendimento de indicadores acordados e contratados entre as partes (*covenants*). Desta forma, o legislador busca eliminar a possibilidade de que interessados privados nas concessões de serviços públicos seriam exclusivamente atraídos a esta nova base legal, esvaziando os formatos sem garantias do Estado.

A Lei 11.079/04 classifica a PPP em dois tipos: i) concessões patrocinadas; e ii) concessões administrativas. O primeiro tipo diz respeito a projetos onde existe a contrapartida do poder público enquanto o segundo tipo está relacionado a projetos em que o Estado é usuário direto ou indireto da concessão e responde exclusivamente pelo fluxo de pagamentos.

Adicionalmente, a lei estabelece a instituição de fundos ou instrumentos de seguros como forma de garantir o pagamento acordado entre as partes.

Atualmente, nenhum projeto de âmbito federal se tornou realidade apesar de algumas iniciativas terem sido iniciadas, nas áreas de transporte (BR-116) e de tecnologia de irrigação (Projeto Pontal) conforme informações divulgadas no site: <http://www.planejamento.gov.br/ppp/>. De forma complementar à iniciativa federal, em alguns estados existem programas de PPP regionais com legislação e conselho gestores próprios. Dentre as principais iniciativas estaduais, podemos destacar:

- Bahia;
- Minas Gerais;
- Pernambuco;
- Santa Catarina; e
- São Paulo.

### **3.2.2 Elementos de uma PPP**

De acordo com FRANCO (2007) as PPP são usualmente operações complexas, de longo prazo, financiadas pelo parceiro privado, com múltiplos objetivos e negociação entre o setor privado e governo para definição do formato do projeto e gestão efetuada pela concessionária. Neste sentido, a divisão de riscos se coloca como uma das questões centrais sobre o tema.

De modo geral, as PPP são financiadas através de uma estrutura que se assemelha a um *Project Finance*. Esta semelhança, segundo BONOMI (2008) ocorre devido ao comprometimento das partes em agirem em conjunto e estarem focadas nas metas pretendidas tanto em uma PPP como em um *Project Finance*. No entanto, os dois conceitos encontram algumas características que os distinguem.

O *Project Finance* é um tipo de engenharia financeira voltada para a realização de um fluxo de caixa previsível ou estipulado, com base nos ativos do projeto com pouca ou nenhuma solidariedade dos patrocinadores onde os riscos são identificados e mitigados entre as partes. Em uma PPP, o interesse público prevalece podendo assim existir baixo grau de previsibilidade de qualquer fluxo de caixa, sendo este até mesmo insuficiente para considerar sua implementação.

Sob a ótica dos riscos, no *Project Finance* os riscos se concentram no fluxo de caixa comercial em função do desempenho do projeto. Já em uma PPP, o risco político, tanto para a manutenção do fluxo de caixa contratado como do marco regulatório, possui maior peso.

Outra característica fundamental é que em uma PPP prevalece o interesse público sobre o individual, sendo esta orientada pelas normas do Direito Público (ou Administrativo), enquanto que no *Project Finance* existe a exigência de equivalência entre os participantes, seguindo as normas de Direito Privado.

Em uma PPP, os parceiros privados assumem total responsabilidade pela implantação e operação do projeto, conforme estipulado pelo interesse público e independente de considerações mercadológicas.

A maior semelhança entre as duas estruturas está baseada no fato de que em ambos os casos, a modelagem, a identificação, a alocação e a mitigação de riscos são elementos centrais da análise, negociação e acompanhamento dos contratos (BONOMI, 2008).

A figura abaixo ilustra uma estrutura genérica de uma PPP, segundo BORGES (2005).

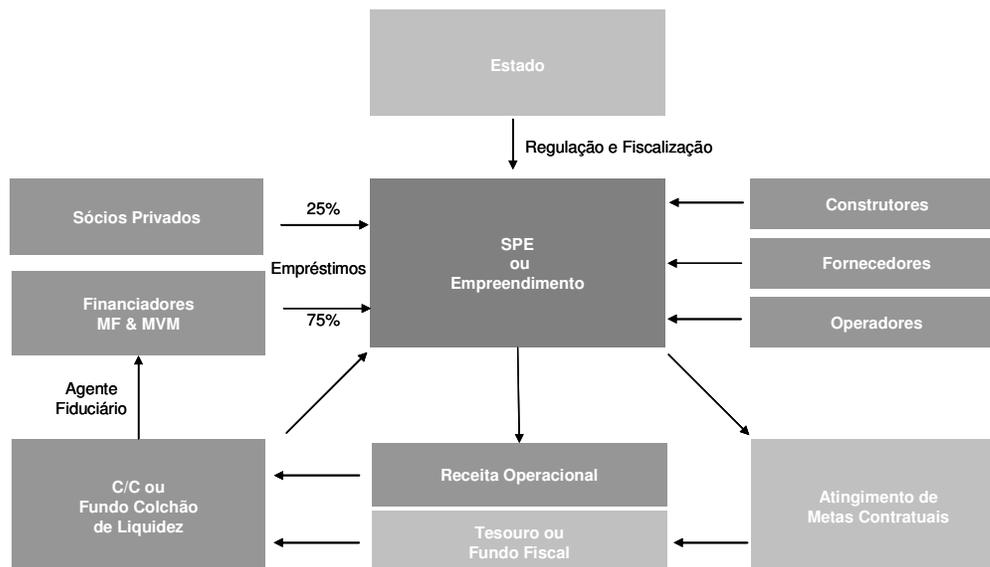


Figura 2: Exemplo de Esquema Operacional de PPP

No capítulo a seguir, é apresentada uma revisão teórica da metodologia de opções reais bem como sua aplicação em projetos de infra-estrutura rodoviária.