



## **Cadernos da Controladoria**

### **Fundamentos para estruturas de Parceria Público-Privada**

#### **Apresentação**

Estamos recebendo hoje o Sr. Rubens Teixeira Alves e o Sr. Maurício Endo, ambos da KPMG. Rubens Teixeira Alves é diretor da KPMG Structured Finance S.A, subsidiária da KPMG Corporate Finance em São Paulo, desde agosto de 2001. É responsável pela coordenação das atividades das operações estruturadas, financiamento de projetos, captação de recursos externos, financiamentos garantidos por ativos, emissões internacionais de títulos de dívida, financiamentos de aquisições, estruturação e financiamento de parceria do setor público e do setor privado e refinanciamentos.

Teixeira Alves foi responsável por vários projetos de fusões, aquisições e operações estruturadas em instituições como BrasilPar, Credibanco, Multiplique, Merrill Lynch. Desenvolveu também experiências em mercados de capital internacional no Crefisul, Citybank e no Unibanco. Possui experiência em avaliações de empresas, negociações, planejamento estratégico e planejamento tributário. Coordena a equipe de analistas e consultores da KPMG nos vários segmentos de infra-estrutura, energia, água e saneamento, transportes, segurança, telecomunicações, educação e outros. Formou-se em Engenharia Civil na Universidade de Brasília em 1979 e possui mestrado em Engenharia Industrial, ênfase em Finanças, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, além de ter feito vários cursos complementares e estágios nos Estados Unidos, Grã Bretanha e Japão. Com esta apresentação, passo a palavra ao nosso convidado.

Márcia Andréa Peres Suzano Teixeira da Silva

Auditora Geral do Município

### **Fundamentos para estruturas de Parceria Público-Privada**

Rubens Teixeira Alves

Rio de Janeiro, 29 de março de 2004

Boa tarde a todos. Quero agradecer o convite da Prefeitura do Rio para falar sobre Parceria Público-Privada (PPP), um assunto com o qual estamos trabalhando há quase três anos. A KPMG criou a área dedicada à PPP em 2001, quando fui convidado para ajudar a empresa na estruturação do campo e no desenvolvimento do próprio conceito de PPP. Tenho participado de inúmeras apresentações sobre Parceria Público-Privada. Apenas nessa semana farei quatro apresentações em cidades diferentes. O projeto de PPP transformou-se no assunto da moda. O que vou tratar aqui é exatamente o que tenho abordado nos vários eventos sobre o tema.

O que é Parceria Público-Privada? É a tradução para o português de Public-Private Partnership. Tivemos a sorte de usar as mesmas letras no nosso idioma para designar este tipo de contrato que é feito pelo setor público junto ao setor privado para desenvolver atividades de infra-estrutura.

Começo apresentando a nossa empresa. A KPMG é uma das maiores empresas de serviços do mundo, uma das quatro grandes de auditoria junto com a PricewaterhouseCoopers, Deloitte Touche Tohmatsu e a Ernst Young (o que sobrou depois do escândalo da Andersen, que quebrou em meados de 2003). A KPMG está em 750 cidades do mundo e em 150 países. Possui mais de 100 mil funcionários: só no Brasil são 1.000, distribuídos em escritórios de nove cidades, inclusive o Rio de Janeiro. A empresa está no Brasil desde 1913. Tem, portanto, mais de 90 anos de Brasil, com larga experiência em seus balanços e em empresas que audita. No setor público, a KPMG audita a Caixa Econômica Federal e faz um trabalho atualmente intensivo com o Banco Central do Brasil na área de regulação e de controles na área de sistema financeiro. A KPMG era líder no mercado na auditoria de bancos até a introdução do rodízio obrigatório na área de bancos. Hoje, não audita mais tantos bancos privados, mas continua sendo a principal empresa na área de serviços financeiros - assessoria a bancos ou instituições financeiras de forma geral.

Nossa área específica atua em toda a América Latina: é responsável pela área do México para baixo, atendendo a partir de São Paulo. Nossa área é chamada de Financial Advisory Services, ou seja: Serviço de Assessoria Financeira para clientes do setor público e do setor privado. Temos uma equipe em São Paulo que trabalha especificamente em fusões e aquisições, aquelas verificações da fase final de aquisição de uma empresa, chamada Due Diligence. Operamos também na área de recuperação de empresas, chamada Corporate Recover. Os nomes são todos em inglês porque, afinal de contas, a empresa veio da Inglaterra e todas as áreas são denominadas a partir do idioma daquele país. As letras KPMG constituem as iniciais dos fundadores e, na realidade, cada um representa também um país. Os nomes dos fundadores são Klynveld, Peat, Marwick e Goerdeler. A empresa resultou primeiro da fusão entre uma companhia inglesa e uma holandesa e, posteriormente, da adesão de uma empresa alemã e outra americana. Assim, as bases da KPMG estão na Inglaterra, Holanda, Frankfurt e Nova York.

A Parceria Público-Privada surgiu no mundo em 1992, com base em um programa do governo britânico chamado Private Finance Initiative, estruturado ainda no período conservador do sucessor da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, John Major. O programa concedia incentivos para que o setor privado fizesse investimentos em infra-estrutura pública, dando algumas garantias adicionais para estimular o investimento no setor público pelo operador privado. Exemplos: a construção de um hospital, de um sistema de corpo de bombeiros. Sempre havia interesse público por trás do investimento. Consistia em um programa oficial e específico para incentivar a entrada de investidores privados na área de infra-estrutura do setor público.

Atualmente, cerca de 50 países ou regiões têm formalizado a PPP, lugares onde existe um programa de governo chamado Parceria Público-Privada. Em alguns países como a Austrália e o Canadá, de grande extensão territorial, a PPP é estadual, não existe um programa federal de PPP. No Canadá, por exemplo, vários estados (lá são chamados de províncias) têm PPP.

No Brasil, a experiência com Parcerias Público-Privadas também começou por estado. O primeiro a ter contratos de PPP foi Minas Gerais, que agora possui uma lei própria, assinada em 16 de dezembro de 2003 pelo governador Aécio Neves, com a criação simultânea de um fundo de incentivo ao projeto de PPP. Esse fundo vai garantir que o governo cumprirá o que está escrito no contrato e esta é uma particularidade do Brasil. O fundo fiduciário de incentivo ao programa de PPP é uma novidade que só existe no Brasil, que instituiu a garantia adicional ao contrato. Nos outros países, a PPP, de forma geral, foi adaptada de forma diferente. Aqui temos uma Lei aprovada pela Câmara dos Deputados e que agora está no Senado, deve ser bastante alterada ainda, mas tem como base o formato da lei portuguesa. Há uma série de experiências em outros países que podem ser úteis ao Brasil, como a da Irlanda, da Grécia e de Portugal, países de desenvolvimento relativamente recente comparado ao resto da Europa. Estas experiências podem ser trazidas para o Brasil porque são casos muito parecidos, vamos aprender com a experiência desses países, de como implantar a PPP e podermos dar um salto de qualidade.

A PPP se aplica a vários setores: tudo que está ligado ao setor público, a infra-estruturas, pode ser aplicado à PPP - como ferrovias, metrô, aeroportos, portos, saneamento, água, escolas, prisões, hospitais. Em hospitais, por exemplo, a PPP acontece da seguinte forma: cria-se uma concessão para alguém construir

um prédio e operar a parte de infra-estrutura, ou seja, a instalação, os equipamentos. A parte médica continua com o Estado. O contrato de PPP é de concessão de longo prazo (15, 20, 30 anos, podendo chegar até a 35 anos), no qual o Estado transfere para um operador privado o direito e a obrigação de fazer o investimento e depois operar aquilo, enquanto o governo paga como se fosse um contrato de prestação de serviços, o que não deixa de ser, só que combinado com obras.

Esta é a primeira mudança em relação ao sistema brasileiro de compras governamentais. Agora o governo vai comprar o serviço e não mais a obra. Essa é uma mudança forte, inclusive no aspecto legal da Lei 8.666. Se o Estado vai comprar o serviço, o projeto básico que é mencionado na Lei 8.666 agora passa a ser uma obrigação do setor privado, ou seja: o Estado, quando lança a licitação, não tem um projeto básico específico, precisa ter apenas a especificação da qualidade do serviço. O risco do projeto, da obra e operacional, passa todo para o setor privado. Assim, com a PPP temos uma transferência de risco maior para o setor privado em relação às alternativas que temos atualmente.

Qual a diferença entre a PPP e o Project Finance? O que se conhecia antigamente era o chamado Project Finance, Financiamento de Projeto, no qual quem lastreia o contrato é o fluxo de caixa do projeto, não existe uma garantia fora do projeto. A PPP é, na realidade, um passo atrás nesse conceito de Project Finance e nós vamos ajudar o governo a identificar os riscos, alocar e mitigar o risco antes de entregar o projeto ao financiador, ao banco que vai financiar. Quando a PPP chega para ser financiada, uma série de riscos já foi alocada, devidamente analisada, e houve uma mitigação, uma técnica de transferência do risco ou para uma seguradora ou para o Estado ou para o próprio operador privado. A relação entre PPP e Project Finance é esta: você considera o risco com mais cuidado e faz uma locação muito mais detalhada no contrato - de quem é o risco? Do setor público ou do privado? Como transfere? Como mitiga? Qual o impacto, frequência, etc?

Quanto custa para o próprio governo fazer o investimento direto? Quando o governo compra, faz uma obra, sempre gera um custo adicional chamado custo da incerteza de receber. Isso acontece no mundo inteiro. O governo sempre paga mais caro porque não tem um timing correto de liberação de recursos. Além de não acertar no tempo de liberação do dinheiro, paga mais caro porque gera incerteza no operador privado de que irá receber aquele recurso. No mundo inteiro é assim: quando o setor público faz uma obra paga mais caro, na média 30% mais caro. No Brasil pode chegar a ser 50% mais caro. Também quando opera, o setor público possui uma forma de contabilizar completamente diferente do setor privado.

O que pode ser incluído como PPP? Execução de obra, por exemplo. E nesse caso o compromisso de pagamento da obra passa a ser fixo porque não está vinculado à performance. Neste caso, o pagamento deve se consolidar como dívida. Voltemos à questão anterior: aquilo que não era dívida voltou a ser dívida, pelo menos dívida pública consolidada para efeito da Lei Complementar nº 01. Execução de obra para cessão de administração via leasing, por exemplo: pode-se construir um hospital e fazer um leasing do hospital para o setor público. O principal sistema é a prestação de serviço público precedido ou não de obra.

Geralmente, nos projetos do setor público não aparecem claramente vários custos operacionais. Às vezes, o custo de inativos não está na contabilidade, bem como o custo de manutenção. Por exemplo: quando perguntamos ao governo do Estado de São Paulo quanto custa um preso por mês para o Estado, a resposta que recebemos é que custa R\$ 700,00. Só que nesse custo avaliado não consta o custo com inativos, os funcionários do setor prisional que já se aposentaram. Esses custos não aparecem mais no dia-a-dia da Secretaria de Assuntos Prisionais, assim como o custo da previdência social daquele funcionário e a manutenção. Quando checamos o custo de manutenção de uma prisão percebemos que é "a toque de caixa" mesmo, ou seja, quando há necessidade o dinheiro é liberado, não é considerado previamente nem o custo financeiro nem o custo da manutenção em si. Sempre existe um sobrecusto operacional em relação ao setor privado. Na área privada, esses custos são cuidadosamente alocados e listados.

Quando o governo adota a PPP não faz um investimento inicial, que passa para o setor privado. Nos primeiros anos de obra, no caso de uma obra de três anos, não há pagamento e, em compensação, no período operacional o Estado deve cobrir não só o custo operacional de fato, mas também o custo do financiamento daquela obra feita ali na frente. O custo operacional visível pode ser maior na PPP quando comparado a um custo operacional calculado da forma que o governo calcula hoje. Para comparar uma

situação e outra e verificar se é melhor usar ou não o PPP, podemos também ter uma situação em que não há benefício em usar a PPP porque se deve tirar o fluxo de caixa B do fluxo de caixa A: é um menos o outro, é assim que se calcula o benefício de adoção de um projeto de PPP. Não é uma conta simples de fazer, mas é possível fazê-la. É preciso colocar na ponta do lápis para saber se é melhor adotar o sistema de PPP ou um sistema de investimento direto.

Como muda o orçamento público com a PPP? Muda bastante: o que era verba de investimento ou de capital vai ser agora de custeio. A despesa criada na PPP chama despesa corrente continuada e está vinculada à performance do operador e a demanda, não é fixa. A alternativa que do governo à PPP é ter uma despesa financeira permanente e continuada, porque ao tomar dinheiro emprestado, deve pagar a despesa financeira e operar tudo diretamente através do governo. Na PPP, o que era investimento se transforma em despesa corrente continuada, essa é uma característica de contabilização típica. A diferença fluxo de caixa B menos fluxo de caixa A é o que chamamos em inglês de value for money, ou seja, o dinheiro, quando é aplicado na PPP, deve valer mais do que diretamente. O value for money é um conceito internacional. No mundo inteiro os governos demandam demonstração de que o dinheiro aplicado via PPP é melhor que o investimento direto. Esse conceito, na prática, diminui o fluxo da caixa A do fluxo de caixa B.

Temos algumas definições para a Parceria Público-Privada. É um vínculo obrigacional, ou seja, um contrato de concessão. Parceria é uma concessão especial, não é privatização, no sentido de que não há um ativo que vende para um operador privado e não se regula mais. O operador privado fica autorizado a construir alguma coisa e operar posteriormente: o risco de projeto, de obra e operação é do operador privado no caso da PPP. Isto caracteriza o contrato da PPP: o operador privado vai fazer o projeto, a obra, vai operar e vai arranjar o dinheiro - o financiamento está no balanço do operador privado. O que o Estado brasileiro está fazendo? Está emprestando capacidade de endividamento do setor privado para o setor público.

O setor público hoje está no limite, não pode mais tomar recursos emprestados. Temos uma restrição de endividamento adicional. Não podemos ter mais endividamento do que temos em qualquer nível: Estado, Município, União, todo mundo está no limite do endividamento, principalmente por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal, que cria limites a cada ano e cada vez mais restritivos. Os Municípios e Estados têm que reduzir seus gastos em relação ao lançamento da Lei de 1995.

Futuros projetos de PPP serão conceder um serviço para o setor privado e obrigar o operador privado a fazer uma obra (que pode ser uma obra de aeroporto, metrô, saneamento, em todas as áreas que o setor público opera). Agora o Brasil possui uma Lei que legaliza o BOT - Build Operating Transfer. Antes não havia regras para esse tipo de contrato, que regulamenta o que se pode construir, operar e transferir. Existe ainda o DBFO, Design Build Finance & Operate, projeto de PPP típico. Design quer dizer "faça o projeto", Build "construa", Finance é "obtenha o financiamento" e Operate é "opere", transferindo depois aquela instalação para o governo. O DBFO também está legalizado e já podemos fazer contratos a partir dele. A diferença entre o DBFO e o BOT é que, no primeiro, a propriedade da instalação pertence ao setor privado até o momento em que se transfere para o setor público. Durante toda a concessão existe uma contabilização daquele ativo como parte do ativo do operador privado. No BOT a obra é feita sobre um ativo público, ou seja, não se registra aquele ativo no balanço do setor privado. Este, na verdade, investe no ativo do setor público. Isso tem efeitos muito importantes sobre custos, sobre o impacto da contabilidade, de uma ou outra maneira.

Outra característica do projeto brasileiro de PPP é que equivale à dívida. Deixar de pagar um projeto de PPP, do ponto de vista do governo, é igual a não pagar uma dívida. Está evidente que o projeto é um artifício para se conseguir endividamento não dentro do balanço do governo, mas dentro do balanço de um operador privado. Teremos também regras antecipadas e muito mais claras no contrato. Não vamos mais fazer referência à Lei para efeito de termo antecipado. Estou falando de intervenção, encampação, caducidade, todos os tipos de termo antecipado que existem na Lei brasileira de concessões. Agora esse tipo de situação vai estar definida no contrato mais claramente. O cálculo da indenização também vai aparecer com mais clareza, de forma que não haverá mais dúvida e não haverá necessidade de ir ao Judiciário para definir qual é a indenização, como está acontecendo em alguns Estados do Brasil. A questão do responsável fiscal continua na Lei. O autorizador da despesa de projetos de PPP deve provar para o órgão gestor da PPP que haverá recursos orçamentários para cobrir a despesa corrente continuada ao longo da vida do contrato - 15, 20 ou 30 anos para frente. Isso não é simples de se fazer. Quando se cria

uma despesa corrente continuada, há que garantir se que existirá uma redução de custos. No limite, há uma redução para abrir espaço para essa despesa nova que vai surgir.

O projeto de PPP, na realidade, é uma forma alternativa de criar despesa para o Estado de forma mais eficiente. A despesa de manutenção numa rede de escolas poderia ser transformada em PPP, mas esta existe com ou sem PPP. Manutenção de escolas é sempre uma atribuição do Estado. Uma rede de cadeias com 100 mil presos deve ser mantida com ou sem PPP. Com um projeto de PPP, é possível conseguir uma redução de custos maior, porque haverá um operador privado com muito mais eficiência do que o próprio Estado e fazendo a mesma função. É assim no mundo inteiro. Muitos países estão lançando projetos de PPP em prisões, como por exemplo, a África do Sul, a Alemanha, a França. Nós, da KPMG estamos envolvidos em um projeto na França de prisão com gestão privada, que na realidade é uma gestão combinada do setor público com o setor privado.

No Brasil vão surgir fundos de garantia significando que quando o Estado, por exemplo o DER (Departamento de Estradas de Rodagem), faz o contrato de uma rodovia em que o pedágio é pago pelo Estado e não pelo usuário, essa despesa do DER deve ser paga sempre: se o DER não pagar, o fundo vai pagar. Esse fundo garantidor serve para isso. É claro que vai existir cobertura de riscos limitada no tempo e no volume, não se vai pagar qualquer coisa. A cobertura é bastante limitada, mas vai cobrir essa inadimplência do Estado.

O processo licitatório especial vai operar de forma completamente diferente da Lei 8.666. Aliás, a Lei 8.666 não se aplicará mais às concessões: esta é tendência da reforma da própria Lei que está no Congresso. A Lei do projeto de PPP está criando no artigo 8º um procedimento licitatório completamente diferente, porque a Lei 8.666 não se aplica ao conceito existente de compra de serviços nesse nível, com a complexidade de contratos de longo prazo, etc. Então vai haver um processo licitatório diferenciado.

Regulação em profundidade também é outra característica do projeto de PPP, que deve aparecer na Lei das Agências Reguladoras. O conceito diz que não adianta o governo ter uma agência que regule apenas a concessionária, a primeira face de um certo setor. Deve regular os fornecedores da concessionária, a cadeia de fornecimento tem que estar regulada por um agente regulador. A função desse regulador é fazer com que o setor privado que está operando o serviço público funcione, pois tem seus fornecedores. Se for regulada apenas a primeira etapa de um setor que tenha sido transferido para o setor privado, este pessoal regulado vai esmagar o fornecedor reduzindo custos, porque estará limitado em termos de transferência de preços, preços administrados pelo setor público. A regulação em profundidade é isso: o setor deve ser regulado e não apenas as concessionárias. A implicação é importante porque vai ser praticamente impossível fazer planejamento tributário em concessões. Não se pode reduzir a carga tributária depois que se recebe uma concessão, porque não faz nenhum sentido.

O projeto de PPP tem outra característica: permite o subsídio direto, ou seja, o governo pode subsidiar diretamente o que chama de complementação tarifária. Podemos fazer o cálculo de uma tarifa em função do investimento, do custo operacional, etc. O governo chega à conclusão de que a tarifa está inviável e o público não vai conseguir pagar essa tarifa - então pode criar um subsídio direto para este operador privado e passar a funcionar com duas fontes de recursos: a fonte tarifária e o subsídio direto explícito e dimensionado, que assim terá um tamanho determinado.

O impacto maior dessa medida é que permitirá a extinção do subsídio cruzado, aquele definido pela concessionária diretamente para o seu público. A concessionária escolhe quem é rico e quem é pobre, o maior volume em relação ao menor volume, o mais rápido em relação ao mais lento, ou seja: a decisão do subsídio cruzado pertence a ela. Pode ser uma concessionária pública como a Cedae, por exemplo, como pode ser uma privada. A concessionária não tem legitimidade para definir o subsídio cruzado. Com a possibilidade de desenvolver a PPP ficará mais difícil sustentar a determinação de preço por parte da concessionária privada nos serviços públicos. A definição de quem é rico ou pobre é da alçada do poder concedente e não da concessionária. Com a PPP haverá uma melhor alocação de recursos, pois a tarifa deve refletir exatamente o custo, um realismo tarifário muito maior.

Outra característica do projeto de PPP são as regras de clawback, que é uma expressão inglesa significando que o benefício de redução de um custo financeiro tem que ser repartido entre o Estado e o operador

privado. Se não houver definição na Lei, de que havendo uma redução de custos financeiros geral na economia esse benefício da redução de custo financeiro será repartido entre o Estado e o setor privado, ele fica para o privado.

Na Europa aconteceu o seguinte: nos primeiros contratos de PPP, em 1995, foi lançada uma taxa de juros de 7% ao ano. De lá para cá a taxa de juros nos mercado inglês vem caindo. Hoje está em torno de 3% ao ano. Essa diminuição de 7% para 3% criou uma redução de custo financeiro e o setor privado, se não houvesse nenhuma estipulação na Lei, ficaria dono desse benefício. Mas na Inglaterra houve uma negociação entre os setores público e privado e uma parte será recuperada pelo setor público. No Brasil, está na Lei que - no lançamento do projeto de PPP - se houver uma redução do custo financeiro haverá uma captura pelo Estado desta redução.

Outra regra que aparece no projeto de PPP é a de performance, ou seja, de pagamento vinculado a performance. Se o desempenho não estiver no nível combinado haverá uma punição, com redução de pagamento. Isso funciona direitinho. Pode-se criar regras de qualidade tais que, se o operador privado não atender aquela regra, terá uma redução de receita. Se tiver subsídio, todo o subsídio estará vinculado a esta performance. É possível estabelecer indicadores de performance de forma que o operador deva mostrar que atingiu aquela qualidade para receber o subsídio. Quando a tarifa é direta do usuário para a concessionária deve ser criada (aqui no Brasil) aquela conta fiduciária de garantia de performance, ou seja, o dinheiro vai ser desviado para uma conta e o banco só vai liberar a verba se a qualidade do serviço for aquela combinada no contrato. É a chamada conta fiduciária de garantia da qualidade.

Se existem indicadores de performance, deve haver um conjunto de empresas para verificar se a qualidade foi atendida ou não. Vai surgir também uma nova figura: os verificadores independentes, que serão como os auditores independentes. Estes verificadores serão empresas de engenharia especializadas, que conseguem checar se um desempenho está adequado ou não, para emitir um certificado e entregar ao banco, que irá liberar o dinheiro retido naquela conta fiduciária.

Outra característica são os indicadores de taxa de retorno mínimo e máximo. É uma revisão tarifária que acontece de cinco em cinco anos com o objetivo de reequilibrar o contrato através da taxa interna de retorno diferente, como está hoje na Lei, em que se corrige apenas a tarifa inicial, pelo índice de preço, não considerando o custo. O que temos no contrato de concessão é uma super indexação do preço da tarifa inicial, sem relação com as outras características. Esta é uma importante alteração no nosso conceito de reequilíbrio econômico.

Outra característica típica do projeto de PPP será esse cuidado com o risco: temos que identificá-los, aloca-los, achar qual é a frequência, qual será o impacto financeiro e qual será a mitigação. Quem é responsável pelo risco? Uma seguradora, uma resseguradora, o Estado ou o setor privado? Todo contrato deve ter uma matriz de risco. O que é risco tem que ser identificado exhaustivamente. Todos os detalhes desse risco devem estar no contrato.

Em relação a investimentos ou despesas os fluxos de caixa positivos são resultado de uma certa concessão. Tudo vai ser permitido no contrato de PPP, que pode ter subsídios no começo do contrato, um incentivo do governo para que aquele contrato ande. Pode ter também ônus no final do contrato para evitar o superlucro - que acontece quando a demanda está muito acima da previsão ou o custo financeiro estava muito abaixo da previsão. Um exemplo de superlucro é a ponte Rio-Niterói, uma situação em que a demanda está muito acima da previsão original e não há como capturar esse benefício para o Estado. Pode surgir também por meio de uma intervenção, se um governador resolver reduzir a tarifa arbitrariamente, diminuindo pela metade um pedágio. Esse risco pode ser coberto por um seguro, ou então, por aquele fundo fiduciário num período relativamente curto.

Outra coisa que pode acontecer são os riscos de investimentos não previstos no contrato. É comum no Brasil a existência de contratos que obrigam o operador a investir. Por exemplo: a rodovia que passa perto de São Carlos, uma região que está crescendo três vezes mais que São Paulo e onde a Embraer vai abrir uma fábrica de aviões. O movimento de carros aumentou tremendamente naquela via, mas no contrato original da concessionária não havia previsão para construir viadutos, transpasses, pontes. O contrato terá de ser reaberto para renegociar tudo, inclusive a tarifa, para incorporar essa novidade, já que São Carlos

está crescendo acima da média. Como é um contrato de 25 anos, esse tipo de previsão deveria estar nos contratos, porque existe a possibilidade de haver uma grande alteração na região que obrigue a concessionária a fazer novos investimentos.

Já o risco de demanda inicial está presente em alguns contratos da Europa. Quando se constrói pedágios em uma rodovia não há como saber se o usuário vai passar por ali ou se vai desviar do caminho. Para não haver esse risco de demanda inicial pode-se criar um sistema de subsídios apenas nos primeiros dois anos, de forma a conhecer o comportamento do usuário depois da implantação do pedágio. A redução de risco de demanda inicial pode ajudar na financiabilidade do projeto, aumentar a capacidade do projeto ter financiamento.

Essas são as várias alternativas do projeto de PPP, que tornou os contratos mais flexíveis, mais adaptados à realidade e mais fácil de encaixarem na realidade brasileira, que apresenta vários cenários e por isso é mais complexa. Até o candidato, para entrar num negócio desse, deve ser muito mais sofisticado, examinar as possibilidades. A PPP não é para qualquer um, será para projetos maiores, aqueles em que o governo tem de fato interesse de desenvolver.

O processo licitatório que sugerimos ao governo é aquele em que existe uma pré-qualificação mais rigorosa, uma seleção de fato em função da qualificação do candidato ou dos consórcios candidatos. Depois, numa segunda etapa, pode surgir um conceito chamado "convite para negociar", um convite para participar de licitação. A isto chamamos de short list: reduzir o número de candidatos realmente qualificados para aquele tipo de projeto que se está querendo contratar. No Brasil vamos ter uma fase de pregão inverso, de acordo com a Lei de PPP. Vamos ter a pré-qualificação, uma fase de projeto técnico que vai criar um filtro, uma redução do número de candidatos. Não teremos a possibilidade de negociação posterior, mas vamos ter o pregão - não na forma da Lei do Pregão, mas acoplado a um processo licitatório comum e normal. É uma aérea que não vale estender muito aqui porque ainda será modificada no Senado para voltar à Câmara. O processo licitatório da PPP ainda não está muito definido, mas será um processo diferente da Lei 8.666.

Outro jargão da PPP é o mecanismo de pagamento: todo pagamento deve ser vinculado ao desempenho. E como se monta um mecanismo de pagamento? Deve ser montado para atender cinco classes de profissionais. É preciso alinhar os interesses de todo mundo, começando pelos políticos, que têm interesse que exista modicidade tarifária e uma certa qualidade do serviço. Alguns políticos também querem que haja uma contribuição para a campanha eleitoral da próxima eleição mas normalmente é só isso: modicidade tarifária, preço baixo e qualidade do serviço. Os engenheiros consideram a questão da viabilidade operacional e técnica. Os financiadores demandam liquidez e solvência - pagamento do empréstimo. Os advogados observam a questão da segurança contratual e legal, ou seja, se a Lei autoriza e se o contrato é bom. Os contadores e auditores identificam o risco e quem é responsável, onde se contabiliza. Se conseguirmos alinhar todos esses interesses altamente conflitantes entre si, conseguiremos criar um mecanismo de pagamento. Esse é o principal motor da PPP: vincular a performance ao pagamento e atender simultaneamente todos os interesses conflitantes.

Um modelo setorial típico que pode aparecer agora: será permitido ter tarifa e complementação tarifária, o que era terminantemente proibido na Lei 8.987, a Lei de Concessões. Não se podia ter muito facilmente um candidato a concessão que pedisse subsídios explicitamente. Aliás, em São Paulo a Constituição paulista proíbe subsídios para o operador privado. Neste caso terão que mudar a própria Constituição paulista para aderir ao projeto de PPP. Agora é possível a complementação tarifária com tarifa: cobrar do usuário e ainda ter um subsídio diretamente do orçamento. A concessionária operacional pode ficar subordinada a uma concessionária só de cobrança. Por exemplo, em São Paulo estão querendo criar o metrô-passe, um passe de metrô que serve para pagar o trem, o metrô, o ônibus, mas lá existem 32 empresas de ônibus. É um sistema de cobrança único, centralizado, que facilitará o financiamento porque o fluxo de caixa é conhecido. Será muito mais claramente reconhecido.

Esse sistema também pode ser feito aqui. Acho que o Rio também está pensando em fazer uma centralização da cobrança das tarifas, de forma que esse fluxo de caixa se torne mais conhecido. Hoje o fluxo de caixa não é tão conhecido e está nas mãos dos donos de empresas de ônibus. Tudo isso pode trazer novas tecnologias. A empresa de água pode criar uma outra empresa apenas para implantar

hidrômetro e medir o consumo de água de cada consumidor. Já existem algumas experiências nesse sentido pelo mundo. Aqui iria aumentar a eficiência das empresas. Hoje o sistema brasileiro de hidrometração está completamente superado, não mede corretamente o volume de água consumido, não mede também a perda de água que existe entre captação e faturamento. Isso pode acontecer se houver o interesse político de se fazer e pressão da população e do setor privado para que haja um maior realismo tarifário para evitar subsídios cruzados. Os subsídios cruzados, quando prejudicam o consumidor, resulta no não pagamento porque seria pagar a mais por um serviço que não se tem.

É possível aumentar o benefício público - serviço público ao público - e aumentar o lucro privado até um certo limite. Ou seja, consegue-se trazer recurso do setor privado e aumentar o benefício social até um certo limite e inclusive fazer mais que isso: há como aumentar o lucro privado e reduzir o lucro privado até um certo ponto e assim aumentar o benefício social. Isso no Brasil não fazemos: não há limite para o lucro privado no setor público. Será possível através dos contratos capturar aquele superlucro, que falei antes, de forma que se aumente o benefício social e crie-se um teto na remuneração do setor privado em serviços públicos, permitido em Lei.

Agora vamos fazer um exercício de crítica ao projeto de PPP. Temos uma lista de críticas comuns na Inglaterra e na Europa de maneira geral. Como estamos importando o conceito, estamos importando as críticas também. Já estamos respondendo aqui as críticas que podem aparecer contra a PPP. A primeira é sobre o custo financeiro. Será que não é mais caro caso as obras sejam feitas pelo setor privado porque o custo financeiro do setor privado é maior que o do setor público? Esta é a crítica mais forte na Europa, onde o setor privado consegue captar mais caro que o setor público.

Aqui no Brasil isso não acontece, porque o setor público, como não consegue captar, também não consegue investir. Esse conceito bate em outro ponto importantíssimo: qual é o custo do pedágio de uma rodovia que não existe? É infinito. Ele não é zero, ou seja, você não consegue pagar o pedágio de uma rodovia que não existe. Então se existe uma rodovia é melhor você pagar algum pedágio. É melhor ter alguma tarifa e serviço do que não ter alguma tarifa ou ter uma tarifa infinita e não ter o serviço. Toda vez que não existe um bem público a tarifa implícita é infinita, não se consegue pagar de jeito nenhum. Toda vez que não há o serviço público, existe a tarifa infinita. Essa é a verdade. No Brasil, se estamos numa situação limite, de não podermos nos endividar mais, temos uma tarifa infinita, estamos bloqueados, não temos o serviço público. No Brasil, essa questão do custo financeiro deixou de existir: qualquer que seja esse custo é melhor que exista para que haja o serviço. Não adianta reclamar das tarifas, se alternativamente não teríamos o serviço caso ela não existisse.

Outra crítica que se faz é que o projeto de PPP transfere para o setor privado obrigações do setor público, criando dificuldades para definir de quem é a responsabilidade. Acho que não existe esse risco porque a responsabilidade de qualquer serviço público é do próprio setor público. Água, educação, saúde, transporte são responsabilidades públicas apesar de estarem na mão do setor privado. O que o Estado está fazendo é pedir ajuda temporária e parcial a um operador privado para fazer um certo serviço, mas a responsabilidade e a obrigação de entregar o serviço é do setor público. Isto quer dizer que o setor não pode abrir mão da regulação, já que abriu mão da operação.

Na Europa, o que aconteceu depois do período de privatização no governo de Margaret Thatcher foi a economia perceber que não era possível privatizar o serviço público sem uma regulação. Hoje na Europa existe uma super-regulação. O saneamento é considerado super-regulado, mais do que antes de ser privatizado. Todo serviço público transferido para o setor privado dentro do projeto de PPP passa a ser super-regulado, tem uma regulação muito mais estrita. O que estamos fazendo é transferir monopólios públicos para monopólios privados. Não pode haver liberdade para monopólio privado, ainda mais para prestar serviço público. Aí surgem as agências reguladoras, que são fundamentais no projeto de PPP. É preciso existir agências reguladoras muito fortes, independentes, autônomas, livres de influências políticas para o sistema poder funcionar.

Sobre os prejuízos para os empregados do setor público: acho que todos aqui são empregados do setor público. Na Europa há um medo muito grande de desempregar o funcionário público. De fato, desemprega porque o setor privado é muito mais eficiente e usa menos mão-de-obra. Na Europa foi criado um instrumento chamado TUPE - Transfer of Undertaking Protection of Employment - que diz que quando



ocorre a transferência de função pública para o setor privado há que existir um programa de transferência desse pessoal para o setor privado, como se fosse um estudo de impacto trabalhista. Deve haver uma resposta muito clara do operador privado sobre o que ele vai fazer com o pessoal que perder o emprego. Em Portugal, quando fizeram a transferência das empresas de água e saneamento para o setor privado, este se responsabilizou pelo salário de todos que ficaram desempregados até arranjam um emprego. O custo ficou na tarifa. A pressão da sociedade sobre esse pessoal foi tão grande que todo mundo arranhou emprego, porque a sociedade estava pagando uma tarifa para pagar esses salários. Essa foi a solução portuguesa.

A possível perda do controle sobre os compromissos: a crítica aqui é que o compromisso do setor público pode chegar a um tal nível que a sua capacidade de pagamento se esgota. Aqui temos a Lei de Responsabilidade Fiscal, que provavelmente vai tomar conta disso: o autorizador de despesa não poderá autorizar despesa que não tenha a fonte do pagamento prevista no orçamento. No Brasil não vai haver perda de controle sobre os compromissos e as obrigações do setor público em relação ao parceiro privado.

Sobre a possível distorção de prioridades, esta é uma crítica bem interessante porque só aquelas atividades que são do interesse do setor privado terão prioridade. Nem sempre estas atividades são de fato prioritárias para a sociedade. Este é um problema político. Quem deve definir a prioridade não é o operador privado e sim o político que foi eleito. Só ele tem o poder e a autoridade para definir a prioridade, não pode fugir dessa responsabilidade. É um problema de organização política. No Brasil, se organizarmos direito o projeto de PPP, teremos instâncias de decisão de prioridade políticas diferentes daquela instância que financia o investimento. O interesse do financiador pode não ser coincidente com o interesse do administrador público: a prioridade aqui é do administrador público.

Outra crítica que se faz na Europa é em relação a parcerias de 30 anos, que engessam o setor público. O que podemos responder é que os contratos têm tanta flexibilidade, podem incorporar novas formas de tecnologia mais viáveis durante o prazo de vigência que não seja engessada pelo setor público por um contrato de 30 anos. Os contratos atuais de concessão, feitos a partir de 1995, podem engessar o setor público durante um período de tal forma que sair em função de uma mudança de conjuntura é muito mais difícil, vai custar muito mais caro para o setor público. Isso já aconteceu na Europa também. Na Inglaterra, por exemplo, existem 25 concessionárias de ferrovias e, destas, 18 quebraram e o governo teve que reestatizar tudo e relançar com projetos de PPP. Custa caro se o contrato não prevê um negócio desse. Imagina quanto custa trazer tudo de volta para o governo e relançar?

Contrato de longo prazo incentiva a redução do custo e não a melhoria continuada. Se existe um sistema de pagamento que vincule a performance ao pagamento não há risco. A qualidade do serviço estará vinculada ao pagamento: se a qualidade não estiver boa, o pagamento não será o previsto inicialmente. Essa prescrição é fundamental para que não haja um incentivo permanente à redução de custo. Os nossos contratos, hoje indexados pelo IGPM, nada mais são do que isso, um incentivo permanente à redução de custo porque a margem de lucro do operador vai sair da redução de custo real em relação à tarifa, que está subindo pelo IGPM. Se não tivermos o mecanismo de capturar a redução de custo para dentro do contrato nas revisões tarifárias, teremos um incentivo permanente à redução de custo e não à melhoria da qualidade. É preciso trazer para dentro do contrato, na revisão tarifária, a redução de custo, o investimento futuro, as condições macro-econômicas, ou seja, a taxa de juros da economia, a taxa nominal do custo capital. Todas essas informações são necessárias para evitar que o incentivo seja apenas a redução de custos.

O projeto de PPP, então, é uma articulação entre o setor público e o setor privado em que se tenta levar para um denominador comum o interesse dos setores públicos e privado de forma a estabelecer parcerias. Em países como Irlanda e Portugal os contratos de PPP têm um outro lastro: exigem que exista um consenso entre a situação e a oposição. Se for para lançar um programa de PPP de 30 anos, há que existir um consenso entre a situação e a oposição para que não ocorra a descontinuidade na próxima eleição. Uma das condições para o lançamento da PPP era que houvesse um mínimo de consenso sobre o processo. É muito mais complicado desfazer um projeto de PPP em que tenha havido consenso no começo do que quando não há consenso político no lançamento do projeto.

Esta é a base desta apresentação. Passamos muito rapidamente sobre o conceito, vimos que o projeto de

PPP tem um impacto grande na economia, cria uma alocação muito mais eficiente dos recursos públicos e também um realismo tarifário muito maior; proíbe o subsídio cruzado, cria o subsídio direto, faz uma série de alterações nos nossos conceitos. A PPP transfere para o setor privado uma série de riscos que hoje são do setor público, por isso não é apenas uma forma de financiar investimentos de infra-estrutura. Na realidade é uma forma de criar novas empresas com melhor alocação de riscos, registrando com mais cuidado de quem é o risco. Com um melhor controle da gestão, a questão da regulação é mais importante em projetos de PPP e dará as bases de ampliação da financiabilidade porque o objetivo final é arranjar dinheiro para fazer obras de infra-estrutura que estão faltando no País. E como se faz isso? Aumentando a garantia para quem faz o investimento.

Vai surgir uma série de novas dívidas, mas o sistema brasileiro tem uma disponibilidade de dívida muito grande. Nós temos hoje 23% de nosso PIB financiado, o volume de crédito no mercado é baixíssimo em relação ao PIB. Há disponibilidade de recursos, não tem é tomador, o Estado não pode tomar mais. Quem vai poder tomar são os novos operadores dessas PPPs. Através de dívidas estruturadas, que são debêntures ou securitização através dos fundos de direitos creditórios, aqueles fundos de recebíveis, ou através das SPCs e também através de leasing.

Todos os contratos terão de ser feitos através de sociedade proposta específica. Para criar ou fazer uma parceria, o balanço deve ser segregado do balanço da patrocinadora. Para operar a concessão terá que se criar uma empresa separada. Não há como juntar o balanço de uma construtora com o balanço de uma operadora, isso é proibido. Acho que a tendência é de consolidação: vai haver um reflexo no balanço da holding, uma segregação, mas é difícil haver uma segregação total e não haver vinculação de riscos. A Lei nessa área está mudando as regras de contabilização.

Estamos tratando no país de PPPs de instalações já construídas. Por exemplo, uma rodovia quando é concedida já está pronta e não está contabilizada como ativo do governo. Teremos situações no Brasil em que o ativo principal não estará contabilizado como ativo da concessionária e sim o direito de exploração. Mas teremos situações em que o ativo estará no balanço da operadora privada. Nesse caso, o subsídio de custeio será muito maior, porque senão deverá haver um preço alto de tarifa para poder sustentar um investimento que deveria ter sido feito pelo Estado. É o caso da BR 163, que liga Cuiabá a Santarém: se for construída através de PPP e o investimento na rodovia (hoje estrada de terra) for feito pelo setor privado, esse ativo vai aparecer no balanço da concessionária até o final da concessão. E essa tarifa certamente terá de ser subsidiada porque não pode refletir todo o investimento.

O risco de valor residual é um risco que deve ser considerado com mais atenção nos nossos contratos, o que não é bem feito no Brasil. Qual o valor do ativo no final do processo da concessão e quem é o dono desse ativo? Isso deve estar definido em contrato. No final da concessão, os ativos vão pertencer ao Estado, com exceção da parte não depreciada, que o Estado terá que indenizar. Mas está na Lei, também, que o ativo do projeto de PPP, ao final da concessão, pertence ao Estado. Agora a vinculação do imóvel ao parceiro funciona no período de financiamento. Vencido o financiamento e passado o período de concessão esse ativo vai para o Estado.

A política do governo para as agências reguladoras no começo foi um equívoco. Não houve entendimento sobre para quem serve uma agência reguladora. O presidente Lula disse que sabe do aumento de tarifa pelo jornal. Mas é assim que deve ser. Ele tem que saber pelo jornal e não deve interferir no contrato de concessão. Agora o governo federal vai criar de fato uma agência reguladora que funcione. Está em discussão no Congresso a Lei das Agência Reguladoras.

Então a PPP é isso: uma nova forma de contratação, uma nova forma de o governo comprar o que considera mais eficiente e que garante a redução de custos com qualidade. Durante um longo período, provocará grande flexibilidade no contrato, alterações profundas no sistema licitatório, no sistema de alocação de recursos e na alocação de riscos entre o setor público e o privado. Já estamos trabalhando para o governo federal na área de concessão de rodovias, que virá com uma série de novidades refletindo o projeto de PPP. Os próprios contratos de concessão vão estar na Lei 8.987 e não na futura Lei da PPP, que está em análise no Senado e vai passar pela Comissão de Infra-estrutura e Assuntos Públicos e depois na de Constituição e Justiça para depois seguir ao plenário. Se for aprovada volta para a Câmara porque certamente terá muita alteração. Ainda temos dois ou três meses de conversa sobre a Lei da PPP.

Enquanto isso, estamos trabalhando na modelagem do sistema de rodovia federal e vamos entrar em outros trabalhos do tipo.

Temos opiniões diferentes sobre o que seja uma agência reguladora e a nossa experiência nessa área também é muito recente. Nossas agências são novas: a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), por exemplo, foi criada em 2002. As agências reguladoras servem para regular o contrato depois que ele é assinado. Até o momento de ser assinado, quem controla o contrato é o governo, que tem esse direito. Depois de assinado, o governo passa à agência reguladora para normatizar o contrato e essa agência não pode ter interferência política. Se tiver, não vai haver contrato porque ninguém vai entrar nisso sabendo que depois pode vir um ministro ou um governador e alterar o contrato. A agência entra num setor que normalmente é um monopólio e que vai ser transferido do setor público para o privado. Criando uma nova lei de agências, o governo vai encarar a nova realidade. Se vamos ter PPP ou concessões no Brasil, precisamos dar lastro constitucional para o contrato, que fica na mão das agências reguladoras.

Em vários países da Europa e nos Estados Unidos principalmente, onde nasceram as agências reguladoras, elas estão vinculadas ao poder Legislativo e não ao Executivo. É como se fossem o Tribunal de Contas da União (TCU). Operam como órgão de apoio ao Legislativo porque fazem normas, fiscalizam, ditam regras. São órgãos técnicos, diferente do Congresso, que é totalmente político. Assim, as agências reguladoras estariam melhor localizadas se estivessem no poder Legislativo, para evitar conflito com o Executivo.

No caso de um contrato de prisão, por outro lado, não dá para estabelecer uma tarifa. O único usuário da prisão é o Estado, que tem o poder de prender ou não. Então é uma concessão de usuário único, que é o Estado, e do outro lado um operador privado, que fez o investimento. Nesse caso, o contrato deve regular a relação, não existe propriamente uma agência reguladora. Pode acontecer de o contrato prever as tais comissões arbitrais, como se vê no Chile, onde um sistema arbitral de conflitos funciona muito bem. É praticamente tripartite, com três peritos indicados: um pelo poder público, outro pelo privado e o terceiro nomeado de comum acordo entre as partes. Esse pessoal tem poder final de decisão em questões de conflito.

Aqui no Brasil aprendi com advogados que isso não é possível. A palavra final nunca é de uma comissão tripartite e sim de um juiz. O Tribunal de Contas serve para controlar os contratos: basta habilitar o TCU para arbitrar esses conflitos. Só que os membros de Tribunal de Contas no Brasil são indicados politicamente ou têm uma ligação muito forte com o Estado. Devíamos ter Tribunais de Contas cujos ministros fossem eleitos pela população. Deveríamos ter um sistema de nomeação para o TCU mais aberto, democrático e direto. Isso vai demorar um pouco para acontecer. O nosso Tribunal de Contas tem conflito de interesses construídos ali dentro, que não são completamente isentos. O Tribunal de Contas é uma herança portuguesa, nenhum outro país tem isso: só o Brasil e Portugal. Na Inglaterra existe o National Auditing Office, uma auditoria que controla dos contratos.

Estes, enfim, eram os pontos que queria apresentar a vocês. Agradeço a todos pela atenção. Muito obrigado.

### [Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessora:** Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

**Organização de Eventos:** Graça Louzada

**Administração de Eventos:** Vanda Pastro

**Edição de Texto:** Sonia Virginia Moreira

**Capa:** Georgeana Dummar

**Editoração:** Inez Torres

**Transcrição de Áudio:** Aline Thomaz

**Apoio Técnico:** Bruno dos Santos Soares

**Versão Online:** Giovanni Vivacqua Meneze