

INFRAESTRUTURA E O APOIO ÀS CONCESSÕES E PARCERIAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

12/15 _____

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.



TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019
INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

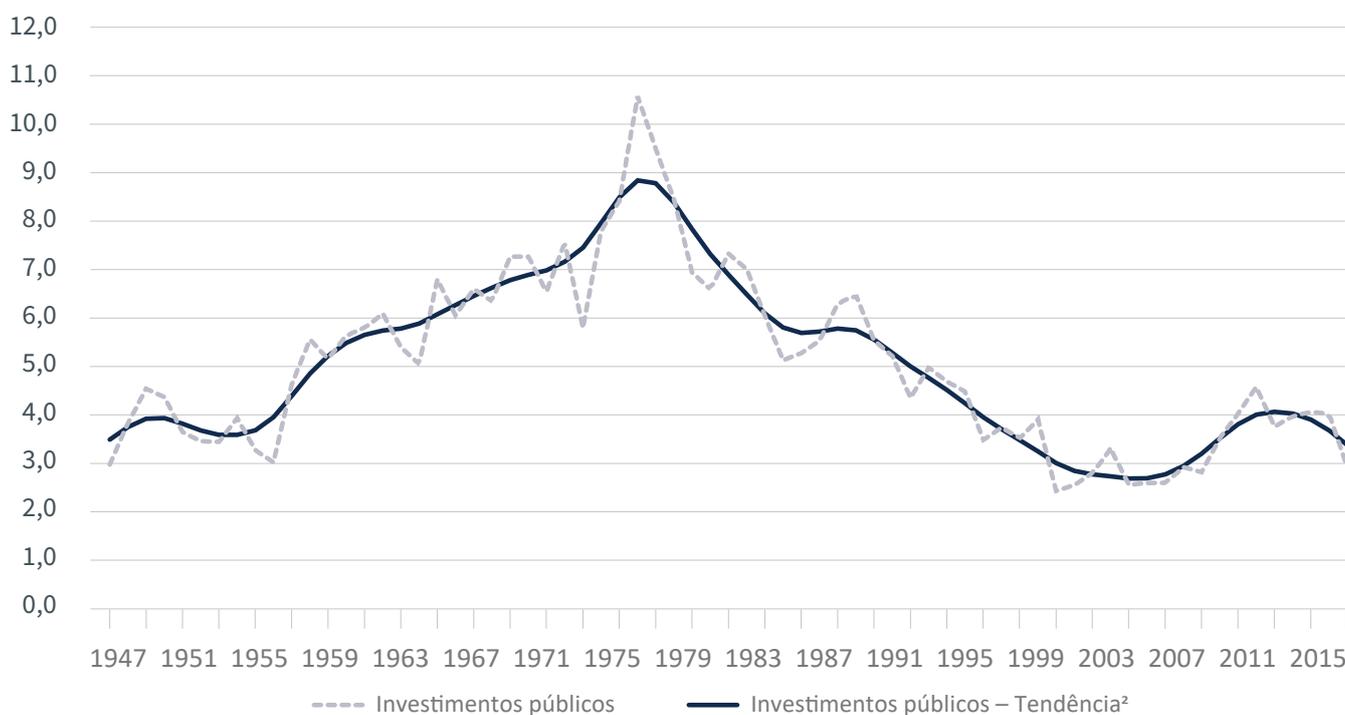
Infraestrutura e o Apoio às Concessões e Parcerias de Estados e Municípios

1. Visão Geral do Tema

A adequada disponibilidade de infraestrutura e serviços associados é condição indispensável para desenvolver vantagens competitivas. De forma global, a melhoria da infraestrutura eleva a competitividade econômica, promove efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, além de induzir investimentos complementares.

Um dos temas recorrentes em discussão nos fóruns internacionais tem sido a busca por fontes de financiamento para viabilizar os projetos de infraestrutura necessários aos países emergentes para as próximas décadas. No caso do Brasil, considerando o atual cenário de deterioração das contas públicas e esgotamento das fontes oficiais de financiamento, **soluções como as concessões e as parcerias público-privadas (PPPs) assumem importância no debate sobre como o Estado pode ampliar a capacidade e a qualidade de serviços públicos sem impor custos excessivos à sociedade**¹.

Gráfico 1 - Investimentos públicos (1947-2015)¹
(Em participação percentual do PIB)



Elaboração do autor, a partir das fontes de dados descritas no apêndice.

Notas: ¹ Considera-se o total do governo geral e das empresas estatais federais.

² A tendência foi extraída pelo filtro Hodrick-Prescott

Fonte : IPEA ²

A conjuntura atual, ilustrada pela tendência de queda dos investimentos públicos verificada no gráfico acima, impõe ao país o desafio de como ampliar o investimento de longo prazo em infraestrutura. Faz-se necessário compatibilizar formas de financiamento e gestão com a necessidade de serviços e a *expertise* em implantar e gerir os projetos de infraestrutura que atenderão estas necessidades. Neste contexto, o compartilhamento dos papéis entre os setores público e privado, bem como do risco e dos benefícios, apresenta-se como caminho.

¹ Silva Filho, 2014.

² "Texto para Discussão 2215 - Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal", julho 2016

Investimentos Públicos (1994-2015)

Taxa de Crescimento ao ano (%)

Ano	Governo central	Governo Estadual	Governo municipal	Governo geral	Estados federais	Setor público	PIB
1994-1998	-5,1	0,8	-5,7	-2,7	3,1	-0,9	2,6
1998-2002	-1,2	-9,4	6,8	-2,0	-1,7	-1,9	2,3
2002-2006	-0,6	1,9	0,1	0,6	0,0	0,4	3,5
2006-2010	25,4	13,8	6,1	13,5	23,2	17,0	4,6
2010-2014	-0,4	1,9	-2,4	-0,1	-2,4	-1,0	2,2
2011-2015	-6,2	-3,9	-2,5	-4,0	-6,9	-5,2	0,3

Fonte : IPEA³

É esse contexto que norteia a atuação da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à qual compete coordenar o investimento público e apoiar a estruturação do investimento privado entre os diversos atores, buscando otimizar a aplicação dos recursos e fomentar o desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

A SDI trabalha para a construção de uma política pública de apoio permanente às concessões e parcerias público-privadas de estados e municípios. Busca-se viabilizar investimentos em infraestrutura e a melhoria na qualidade dos serviços públicos dos Municípios por meio da estruturação de projetos de parceria principalmente para os setores de saneamento básico, resíduos sólidos, iluminação pública e mobilidade urbana.

As necessidades financeiras para manutenção e expansão da infraestrutura econômica e urbana dos países são significativas. O Banco Mundial estima que, apenas para manutenção da infraestrutura nos países em desenvolvimento, seriam necessários gastos anuais de mais de US\$ 850 bilhões. E, para os países que necessitam expandir rapidamente sua infraestrutura de serviços públicos, os montantes são ainda maiores: a economia brasileira sozinha tem uma carteira de projetos no setor de infraestrutura da ordem de mais de R\$ 1 trilhão a serem iniciados até o final da década⁴.

A escolha entre a execução de um projeto de infraestrutura exclusivamente com recursos públicos e a participação do setor privado como financiador parcial ou total não diz respeito apenas à conveniência de economizar recursos fiscais. É preciso computar os riscos incorridos em cada etapa do projeto e ponderá-los pelo custo de oportunidade do Estado em assumir a responsabilidade por sua execução, de modo a explicitar a efetiva vantagem na parceria com o setor privado.

Além de contribuir para o aumento de investimento em infraestrutura em um contexto de restrição fiscal, as concessões e os contratos de Parceria Público-Privada (PPP) trazem a possibilidade de se trazer a experiência do setor privado, principalmente em termos de tecnologia e gestão.

Na Administração Pública Federal, os projetos de PPP ainda carecem de testes e desenvolvimento em suas diversas instâncias. Desde que foi publicada a Lei nº 11.079/2004, nenhum contrato de Parceria Público-Privada chegou a entrar em vigor no âmbito da Administração Direta da União.

As relações de parceria entre o setor público e o setor privado são reguladas, em especial, pelas Leis nº 8.987, de 1995, e nº 11.079, de 2004, que estabelecem normas para concessões e permissões de serviços públicos e normas gerais para contratação de PPP, respectivamente.

Entretanto, apesar do arcabouço legal existente e do fato de a maior parte dos entes conseguir identificar projetos com potencial para concessão, o Poder Público ainda encontra grandes dificuldades para sua realização. Segundo dados do portal RadarPPP, desde a promulgação da lei de PPP há quase 15 anos, foram assinados 198 contratos na modalidade - uma média de cerca de 13 projetos por ano - de um total de 1.362 projetos iniciados, o que demonstra uma **taxa de sucesso extremamente baixa**. Além de baixa taxa de sucesso, observamos a queda das taxas de investimento em todas as esferas de governo, conforme exemplificado pela tabela a seguir até o ano de 2015.

3 World Bank, 2012^a; Sobratema, 2014; Callaghan et al., 2012; G20, 2013, p. 10-11; Brereton-Fukui, 2013, citado em Financiamento de Parcerias Público-Privadas no setor de Infraestrutura: Desafios e Oportunidades para a Atração de Capital Estrangeiro, Brasil em Desenvolvimento 2015, IPEA, 2014.

4 "Texto para Discussão 2215 - Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal", julho 2016.

PPP: uma trajetória de baixa taxa de sucesso

Quase **15 anos** da lei



Apenas **198 contratos**
média de 13 ao ano



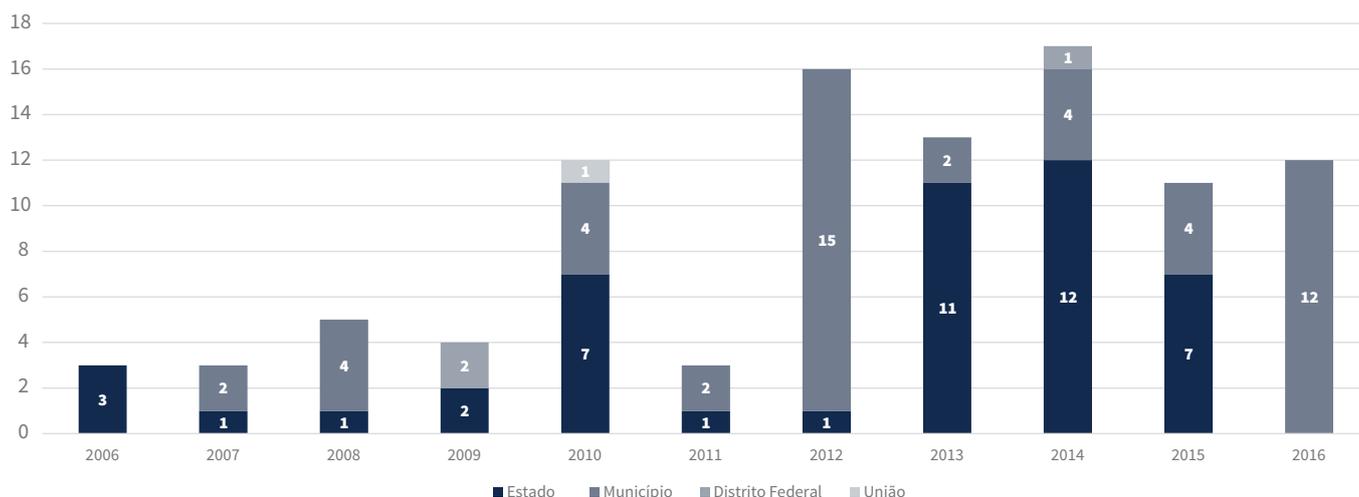
Nenhum contrato em vigor na Administração Direta da União



1.362 projetos iniciados

O quadro a seguir apresenta o resumo dos contratos de PPP assinados no país, as iniciativas que conseguiram formalizar os contratos de parcerias, distribuídas por esfera de atuação federativa e ano. Observa-se a predominância de iniciativas municipais e permite-se inferir o potencial que este tipo de iniciativa tem para ser desenvolvido.

Gráfico 2 - Contratos de PPP assinados no Brasil



Fonte: Radar PPP, 2017.

2. Cenário Atual e Perspectivas

Apesar da avaliação dominante de que o país possui um arcabouço legal consistente e moderno e da maior parte dos entes conseguir identificar projetos com potencial para concessão, o Poder Público ainda encontra dificuldades para sua realização.

Um fator primordial para explicar essa situação é a dificuldade de contratação de consultorias pelo Poder Público. Isso se deve a:

- Problemas na elaboração do termo de referência, refletindo a baixa capacidade de especificar as entregas planejadas;
- Baixa disponibilidade orçamentária para planejamento das intervenções, pois se procura economizar recursos na elaboração dos estudos e projetos, em detrimento de sua qualidade;
- Restrições advindas da lei de licitações⁵ e da interpretação restritiva da legislação que disciplina a contratação de serviços intelectuais por parte de órgãos de controle.

⁵ Lei nº 8.666/1993.

Como alternativa a estas dificuldades, com atratividade pelo custo baixo para o poder público e pela maior agilidade, houve proliferação de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI). Foram abertos milhares de procedimentos, porém, com baixa taxa de sucesso. No setor de iluminação pública, por exemplo, foram 498 procedimentos, mas apenas 13 contratos foram assinados. A concretização das iniciativas dependia da capacidade de análise das propostas pelo poder público, que demonstrou, entre outros fatores, deficiência nesta capacidade. Os dados disponíveis permitem concluir que, embora seja fácil abrir uma PMI, gerar um projeto a partir desse processo se torna complicado.

As dificuldades apresentadas pelos setores público e privado apontam para um conjunto de restrições e obstáculos ao desenvolvimento de concessões e parcerias, quais sejam:

- I. Quadros técnicos com pouca experiência na modelagem, estruturação e desenvolvimento de projetos;
- II. Baixa qualidade dos estudos desenvolvidos;
- III. Assimetria de informação entre o poder público e o setor privado;
- IV. Baixa capacidade regulatória do poder concedente;
- V. Indisponibilidade de fundos para a estruturação de capital de longo prazo;
- VI. Instrumentos escassos para a concessão de garantias aos financiadores e parceiros privados;
- VII. Baixa capacidade de investimento dos entes públicos;
- VIII. Risco cambial em projetos que envolvam financiamento e aquisições no exterior;
- IX. Arranjos público-público complexos e de difícil consecução;
- X. Risco político de descontinuidade dos contratos;
- XI. Falta de padrão de rotinas e procedimentos para a condução do processo de concessões e parcerias;
- XII. Indefinição do arranjo jurídico-institucional.

A partir deste diagnóstico, realizado por meio de levantamento de informações com os principais atores envolvidos e observando experiências dos entes federados, estão sendo estruturados eixos de ação do Governo Federal para o enfrentamento desses pontos de fragilidade e implementação de concessões e Parcerias Público-privadas.

A seguir, apresentam-se os sete eixos de ação propostos:





1. Assistência técnica e financeira

Entre os instrumentos criados para implementação da política de fomento às concessões e parcerias de entes subnacionais, destaca-se a criação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP), instituído pela Lei 13.529/2017.

O FEP, administrado pela CAIXA e no qual a União pode aportar recursos de até R\$ 180 milhões, tem por finalidade prover apoio financeiro e assessoramento técnico aos entes subnacionais para fomentar a realização de concessões municipais e estaduais.

Até o momento foram aportados pela União R\$ 50 milhões e existe expectativa de aporte adicional de R\$ 60 milhões em 2018, integralizando R\$ 110 milhões.

A governança do fundo é realizada por Conselho de Participação, com papel de supervisão, orientação e de acompanhamento das ações da CAIXA. O Conselho é composto por representantes dos municípios e dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, das Cidades e pela Casa Civil. A atuação do fundo baseia-se na implementação simultânea de duas formas de prestação de serviços aos Estados e Municípios para a estruturação de projetos de concessão e parcerias:

a. Assessoramento técnico quanto aos aspectos de engenharia, jurídico, socioambiental e econômico-financeiro para estruturação de projeto de concessão; e

b. Consultoria técnica especializada para realização dos estudos de viabilidade e desenvolvimento dos documentos necessários para a licitação do Contrato de Concessão.

A atividade de assessoramento pela CAIXA ao ente público será prestada desde a contratação das empresas de consultoria, para realização dos estudos necessários à estruturação da concessão, até a fase de licitação da concessão pelo ente.

Em 2018, estão sendo implementados cinco projetos pilotos na área de resíduos sólidos e outro para estruturação de concessão rodoviária intermunicipal, beneficiando, no total, 26 municípios e uma população de 2,2 milhões de habitantes em 5 estados. Os projetos-piloto foram estruturados para desenhar e implementar as rotinas operacionais do FEP, capacitando-o a operar em diferentes contextos institucionais e com portes de municípios diferenciados.

Adicionalmente estão sendo realizados chamamentos públicos nos setores de iluminação pública e esgotamento sanitário, cujos projetos serão contratados ainda neste exercício. Por meio de tais seleções, estima-se aplicar até R\$ 40 milhões em estruturação de projetos, entre recursos do FEP e de organismos multilaterais de crédito parceiros da iniciativa.

A parceria com organismos internacionais e agências internacionais de cooperação e desenvolvimento tem por finalidade o compartilhamento dos custos e dos riscos dos projetos e a internalização de conhecimentos técnicos ao governo brasileiro.



2. Padronização de documentos

Diante da falta de conhecimento de gestores municipais quanto aos processos de modelagem da prestação de serviços, de estruturação e de desenvolvimento de projetos de concessões e PPPs, trabalha-se com a proposta de ofertar documentos padrão de estudos de viabilidade e contratos para concessões e parcerias.

Trata-se de parceria entre a SDI e a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades (SNSA) para desenvolvimento de um conjunto de documentos de referência, compondo um manual abrangente, com a finalidade de orientar estudos de modelagem da prestação de serviços

de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, tendo em vista a concessão destes, inclusive sob o formato de PPP, quando for o caso.

A previsão é de que a elaboração do manual de orientações para concessões nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos seja licitado neste ano de 2018 e esteja em condições de ser disponibilizado em 2019. Está sendo estudada a possibilidade de elaboração de manual de orientações para concessões em outros setores de infraestrutura urbana.



3. Financiamento

Detectou-se a necessidade de diversificar as fontes de financiamento privado de longo prazo às concessionárias.

Estão em formulação iniciativas com o Banco Mundial, tendo bancos federais como intermediários financeiros, para estruturação de linhas de crédito específicas para iluminação pública no Brasil, com a finalidade de oferecer

estrutura financeira para otimizar o acesso das concessionárias de serviços públicos e SPes aos recursos de crédito, neste setor.

Em outra frente, estudam-se alternativas para utilização de fundos financeiros administrados pela União para incrementar a oferta de recursos de crédito para o setor.



4. Garantias

Quando se trata da cobertura da contraprestação em projetos de infraestrutura, a exigência de garantias corporativas pelos financiadores restringe a capacidade de financiamento de longo prazo para concessionárias e Sociedades de Propósito Específico.

Propõe-se, portanto, modelar produtos para ofertar garantias aos potenciais concessionários para projetos de concessão e PPPs de entes federados.

Uma alternativa em estudo é o desenvolvimento de produto de garantia da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) para mitigar risco de default no pagamento de contraprestação pelo concedente.

O produto deverá ser capaz de garantir o fluxo da contraprestação pública por até 6 meses, proporcionando a continuidade da prestação dos serviços em momentos de dificuldade do parceiro público, aumentando a robustez do negócio, e proporcionando o planejamento de um distrato ordenado da concessão ou parceria, em casos extremos.



5. Capacitação técnica

Propõe-se capacitar gestores públicos dos três níveis de governo para estruturação, desenvolvimento e acompanhamento de concessões e parcerias, por meio de agenda de formação contínua de servidores.

Dada a ausência de quadros técnicos especializados para especificação, contratação e acompanhamento de concessões e parcerias, pretende-se criar um mecanismo continuado de capacitação de agentes subnacionais que será financiado com recursos do FEP durante a fase de estruturação das concessões e, após a contratação da concessionária, com recursos da concessão, mediante previsão de plano anual de capacitação elaborado para atender às demandas e às diretrizes do poder concedente e do órgão regulador.

Esta estratégia deverá contemplar horizontes de planejamento de curto, médio e longo prazos e promover a internalização de conhecimentos sobre o ambiente e os instrumentos de operacionalização de concessões e parcerias e sobre os temas priorizados.

No curto prazo, serão ofertados cursos à distância e pre-

senciais, em módulos de conhecimento, de forma a permitir atingir um público amplo e de alcance nacional, no intuito de promover a capacitação permanente e de largo alcance.

No médio prazo, pretende-se realizar módulos de capacitação presencial para os municípios pilotos do FEP, de forma a ser aprofundada por assunto e público, em etapas específicas a serem realizadas de acordo com a temática.

No longo prazo planeja-se atender a demanda por curso de pós-graduação ou MBA específico para a temática de parcerias e concessões para toda a administração pública federal. Adicionalmente, realizar seminários anuais para tratar dos desafios comuns de municípios e de agentes públicos e privados.



6. Simplificação da legislação

No âmbito legal, a atuação seria de avaliar o arcabouço legal brasileiro, sua aplicação e controle, e compará-lo com as melhores práticas mundiais, de forma a propor aperfeiçoamentos.

Esta ação contaria com cooperação entre o MP e o BID, cujo termo de acordo está em elaboração. O objetivo é apontar propostas para simplificação regulatória e legal para concessões e PPPs de pequeno porte.



7. Regulação de contratos

Mecanismos de regulação dos serviços prestados não são disseminados e homogêneos no país, ao mesmo tempo em que riscos regulatórios e insegurança jurídica afastam o investimento privado em infraestrutura. Assim, planeja-se fortalecer a capacidade regulatória dos entes federados e de agências de regulação para as concessões municipais e estaduais.

A SDI assinou acordo de cooperação técnica com a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR para elaborar modelos regulatórios padronizados para resíduos sólidos urbanos. A Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD e a Expertise France também apoiarão a iniciativa por meio da contratação do desenho do modelo regulatório de resíduos sólidos e da troca de experiências entre os dois países.

Planeja-se, ainda, estender esta iniciativa ao setor de Iluminação Pública, em parceria com o IFC/BIRD.

3. Riscos e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas mitigadoras
Oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios e estados para estruturar concessões de serviços públicos	Orçamentário e financeiro	Recursos orçamentários limitados para estruturar os projetos	Parceria com organismos internacionais e agências internacionais de cooperação e desenvolvimento
O objetivo é apontar propostas para simplificação regulatória e legal para concessões e PPPs de pequeno porte.	Legal	Não aprovação de proposição legislativa.	Para economizar tempo e esforço legislativo, identificar e apoiar propostas afins que já estejam em tramitação no Congresso Nacional. Paralelamente, pode-se dar andamento a medidas infra legais identificadas.
Padronização de documentos de estudos de viabilidade e contratos para concessões e parcerias	Político	Falta de interesse dos entes subnacionais seguirem os padrões, dado não haver imperatividade legal	Articulação política e capacitação de técnicos em nível subnacional para promover alinhamento



4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Desenvolvimento dos projetos pilotos do FEP	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI / CAIXA
Desenvolvimento do modelo regulatório de resíduos sólidos	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma visando à entrega do produto no prazo previsto de maio/2018	SDI/ Associação Brasileira de agências reguladoras - ABAR/Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD
Contratação dos estruturadores dos projetos	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI/ CAIXA
Entrega do manual de orientações para concessões nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI/ SNSA
Estruturação de ações de capacitação	31/03/2019	- Definição de parceiros e de forma de financiamento para ações de capacitação - Monitorar aporte de recursos	SDI / CAIXA/ENAP
Entrega de produto de garantia da ABGF para mitigar risco de <i>default</i> no pagamento de contraprestação pelo concedente	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI/ Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais- ABRELPE/ Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP/ e ABGF/CAIXA



Referências

Site da política de apoio às concessões e parcerias público-privadas de estados e municípios: <http://www.planejamento.gov.br/apoioasconcessoes>

“Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal”: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf

“As parcerias público-privadas no ano de 2016”: <https://www.radarppp.com/blog/as-parcerias-publico-privadas-no-ano-de-2016/>