

Boas práticas em seleção e estruturação de projetos de PPPs e concessões

05 de Fevereiro de 2020

Subsecretaria de Inteligência Econômica e Monitoramento de Resultados – SIEM

Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI



www.economia.gov.br

Agenda

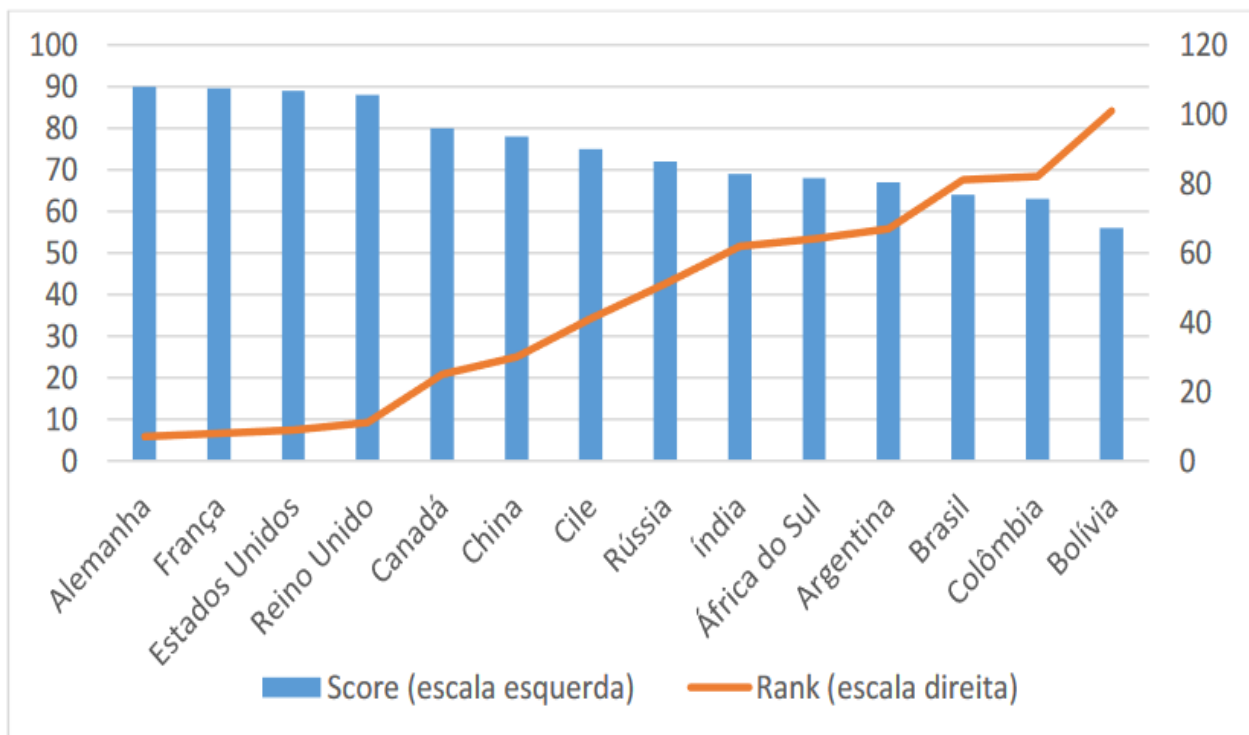
1. Contexto: “gap” de infraestrutura no Brasil
2. Estratégia da SDI: Pró-Infra
3. Five Case Model



Contexto

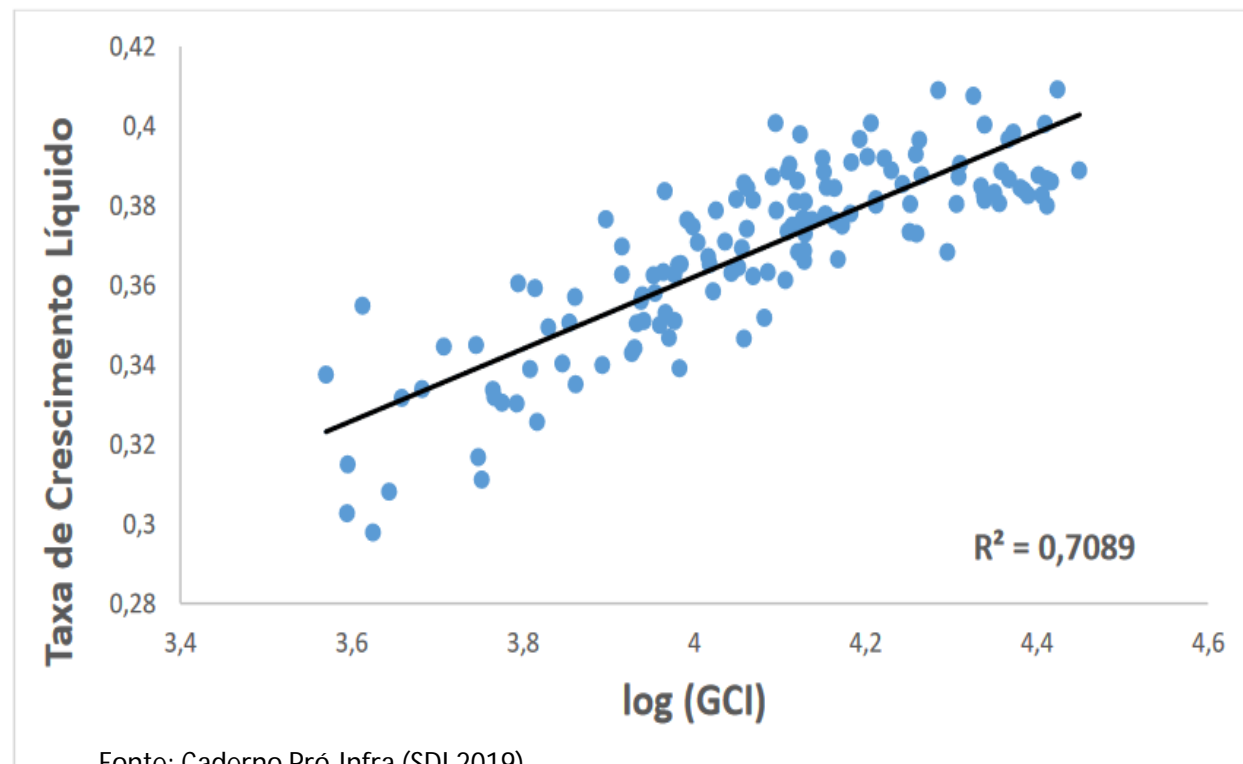
Infraestrutura e produtividade

Figura 8 – Score e rank do pilar de “infraestrutura” do Global Competitiveness Index 2018



Fonte: Fórum Econômico Mundial, 2018.

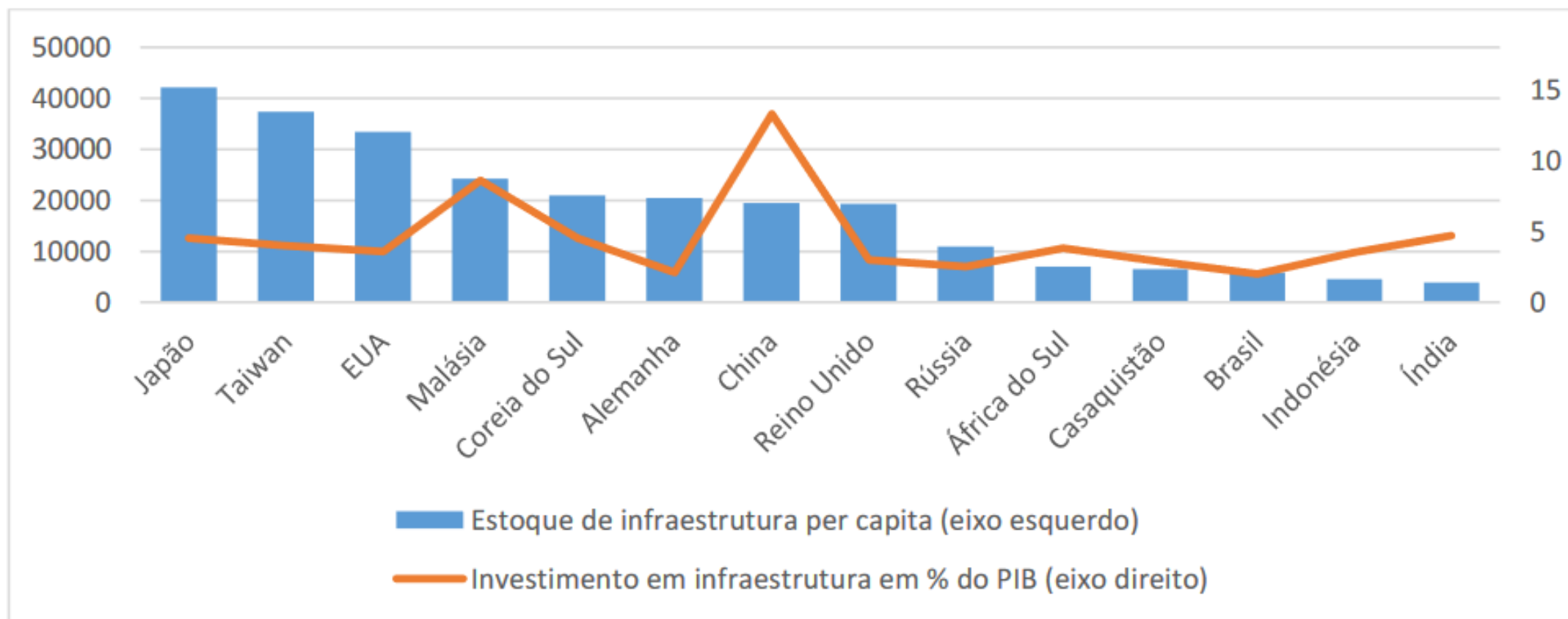
Figura 9 – Correlação entre GCI e taxa de crescimento líquido



Fonte: Caderno Pró-Infra (SDI 2019)

Infra no Brasil: estoque baixo, investimento baixo

Figura 5 – Estoque *per capita* (em US\$) e taxa de investimento (em % do PIB) em infraestrutura

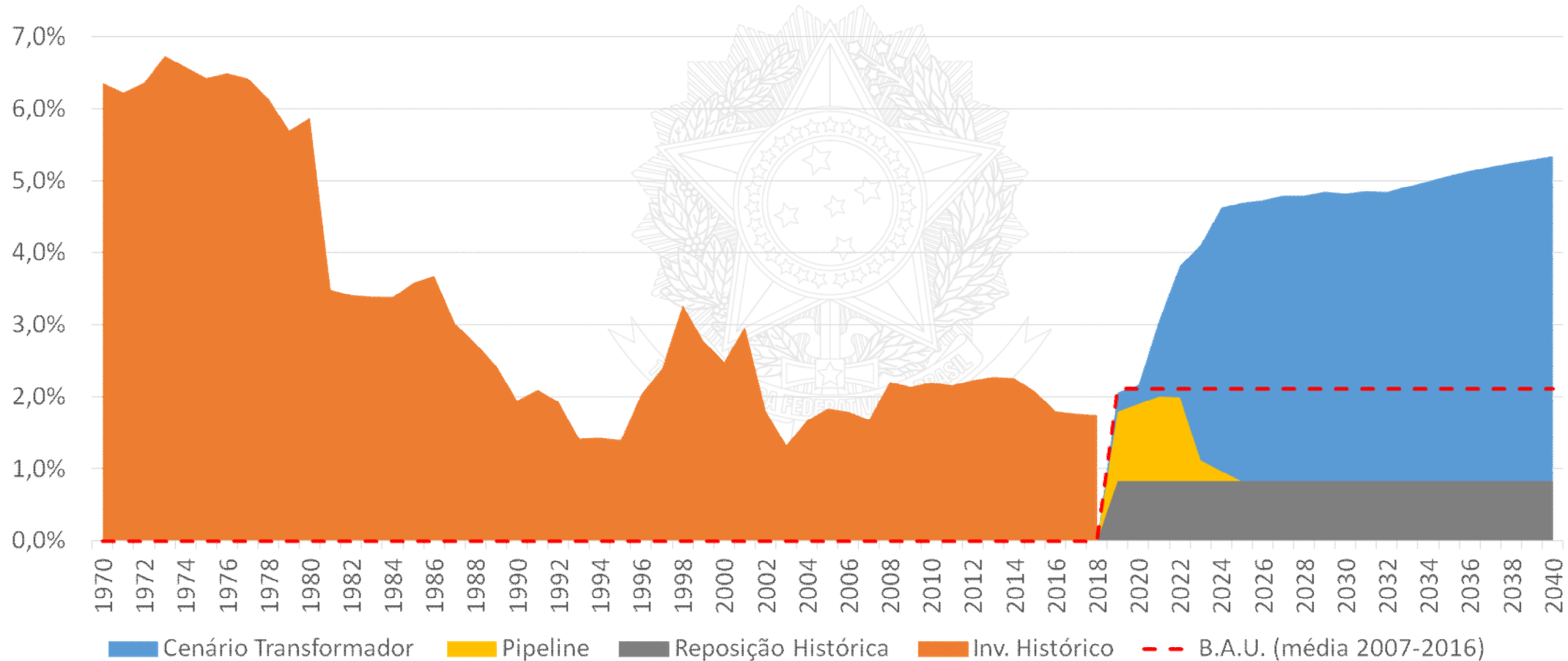


Fonte: The Economist (2018). Is China investing too much in infrastructure?

<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=866788670&Country=China&topic=Economy>

Necessidade de escala vs. qualidade dos investimentos

Investimento em infraestrutura no Brasil (em % do PIB)



Fonte: Pró-Infra – Estratégia de avanço da infraestrutura (SDI 2019)

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



Diagnóstico: Fragilidade na avaliação e seleção de projetos no Brasil

Public Disclosure Authorized

Relatório N.º 117392-BR

**De Volta ao Planejamento:
Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura
no Brasil em Tempos de Austeridade**

12 de julho de 2017

Martin Raiser
Roland Clarke
Paul Procee
Cecilia Briceño-Garmendia
Edith Kikoni
Joseph Kizito
Lorena Viñuela

 **GRUPO BANCO MUNDIAL**

Public Disclosure Authorized

PARA USO OFICIAL

DEPARTAMENTO DE FINANÇAS PÚBLICAS
BRASIL

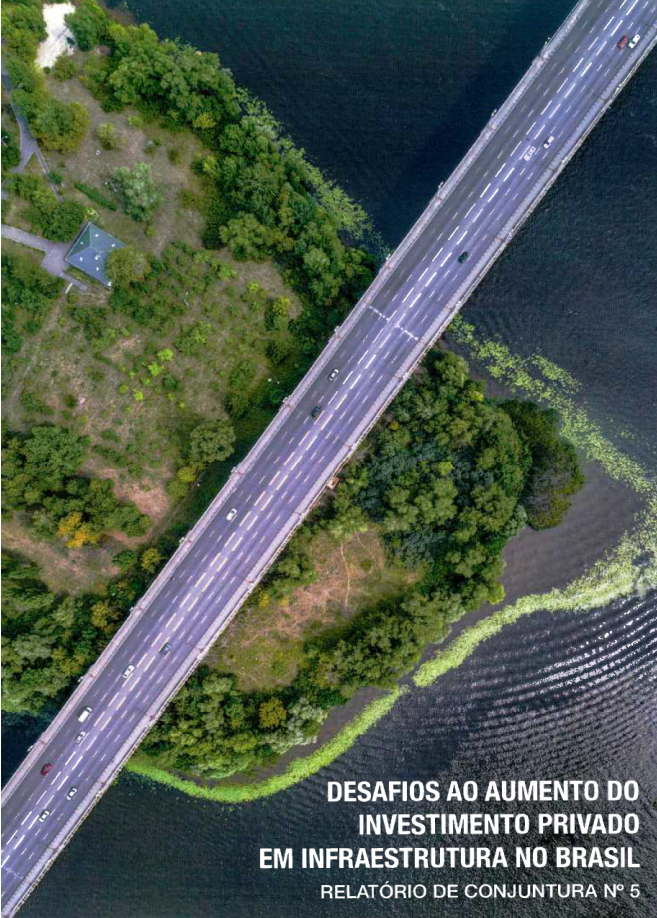
**AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO
INVESTIMENTO PÚBLICO**

Teresa Curristine, Fabien Gonguet, Mary Betley, Matt Crooke, Eivind Tandberg, Andrés Muñoz Miranda, Frederico Rabello e Lorena Viñuela

Relatório da Assistência Técnica | Novembro 2018



FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

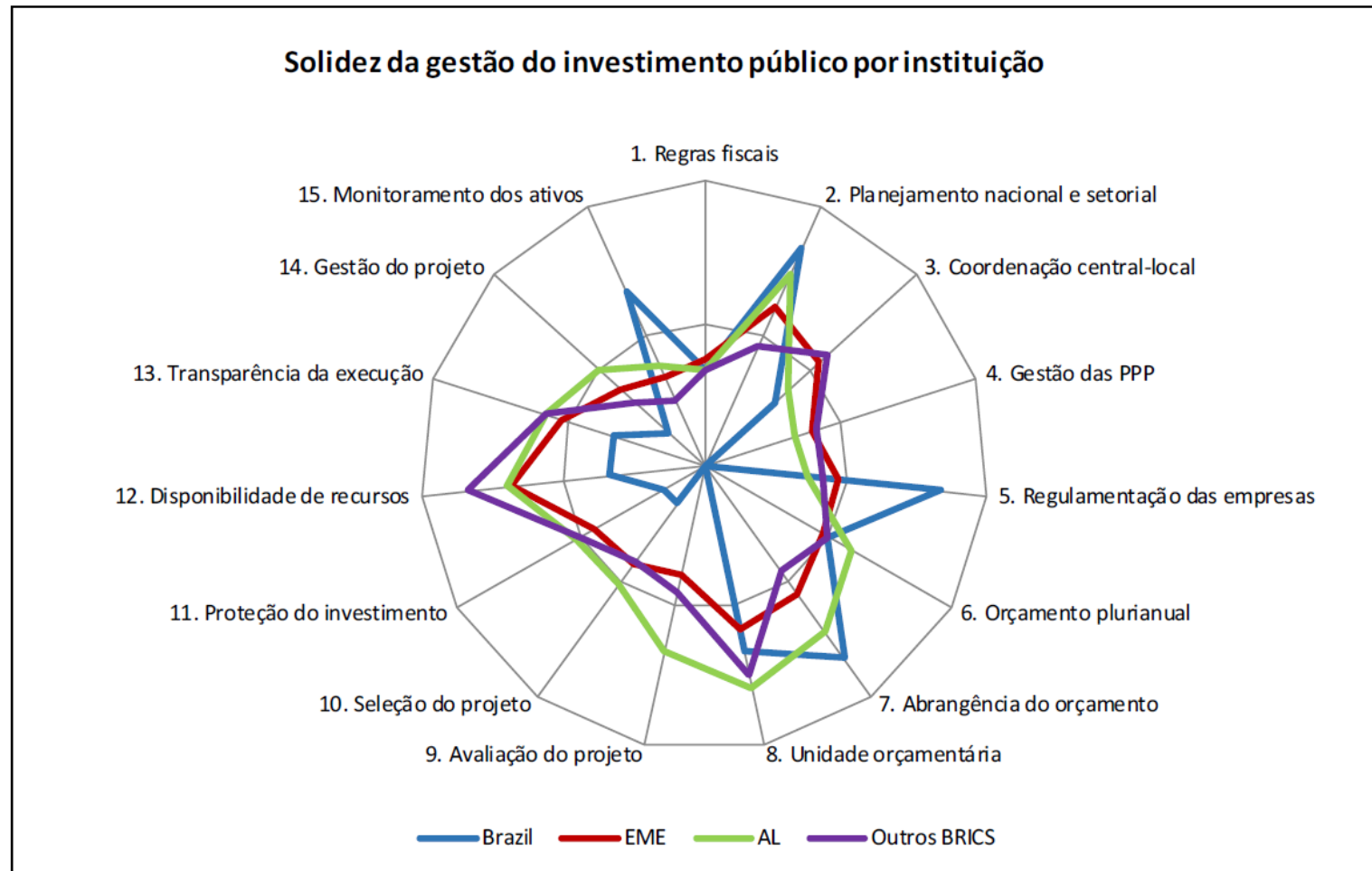


**DESAFIOS AO AUMENTO DO
INVESTIMENTO PRIVADO
EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL**

RELATÓRIO DE CONJUNTURA Nº 5

Diagnóstico: Fragilidade na avaliação e seleção de projetos no Brasil

Figura 1. Solidez Institucional das Instituições de Gestão do Investimento Público



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

(Relatório PIMA, 2018)

Exemplo: Programa de Aceleração do Crescimento

- Projetos do PAC foram dispensados de avaliação de viabilidade e aprovação prévia
- Ampla incidência de obras paralisadas e problemas de execução, com frequência relacionadas a falhas de projeto

Tabela 12 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC

Motivo da paralisação	Qtd	Total (R\$ milhões)	% Qtd	% Recursos
Técnico	1.359	R\$ 25.540,58	47%	19%
Abandono pela empresa	674	R\$ 5.842,71	23%	4%
Outros	344	R\$ 21.678,21	12%	16%
Orçamentário/Financeiro	294	R\$ 62.960,61	10%	48%
Órgãos de Controle	93	R\$ 4.506,36	3%	3%
Judicial	83	R\$ 6.120,61	3%	5%
Titularidade/Desapropriação	35	R\$ 3.432,52	1%	3%
Ambiental	32	R\$ 2.145,38	1%	2%
Total Geral	2.914	R\$ 132.226,99	100%	100%

Fonte: Acórdão TCU 1079/2019 – Plenário

Achados de auditoria



Figura 16 - Achados de auditoria - Fonte: Coinfra/Siob – TC 025.542/2017-6

Ascensão à OCDE

OECD-LEGAL-0349: Principles for Private Sector Participation in Infrastructure

*Principle 1: The choice by public authorities between public and private provision should be based on **cost-benefit analysis** taking into account all alternative modes of delivery, the full system of infrastructure provision, and the projected financial and non-financial costs and benefits over the project lifecycle.*

OECD-LEGAL-0392: Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships

*Principle 4: All investment projects should be prioritised at senior political level. (...) The **decision to invest should** (...) **be separate from how to procure and finance** the project. There should be no institutional, procedural or accounting bias either in favour of or against Public-Private Partnerships.*

OECD-LEGAL-0402: Effective Public Investment Across Levels of Government

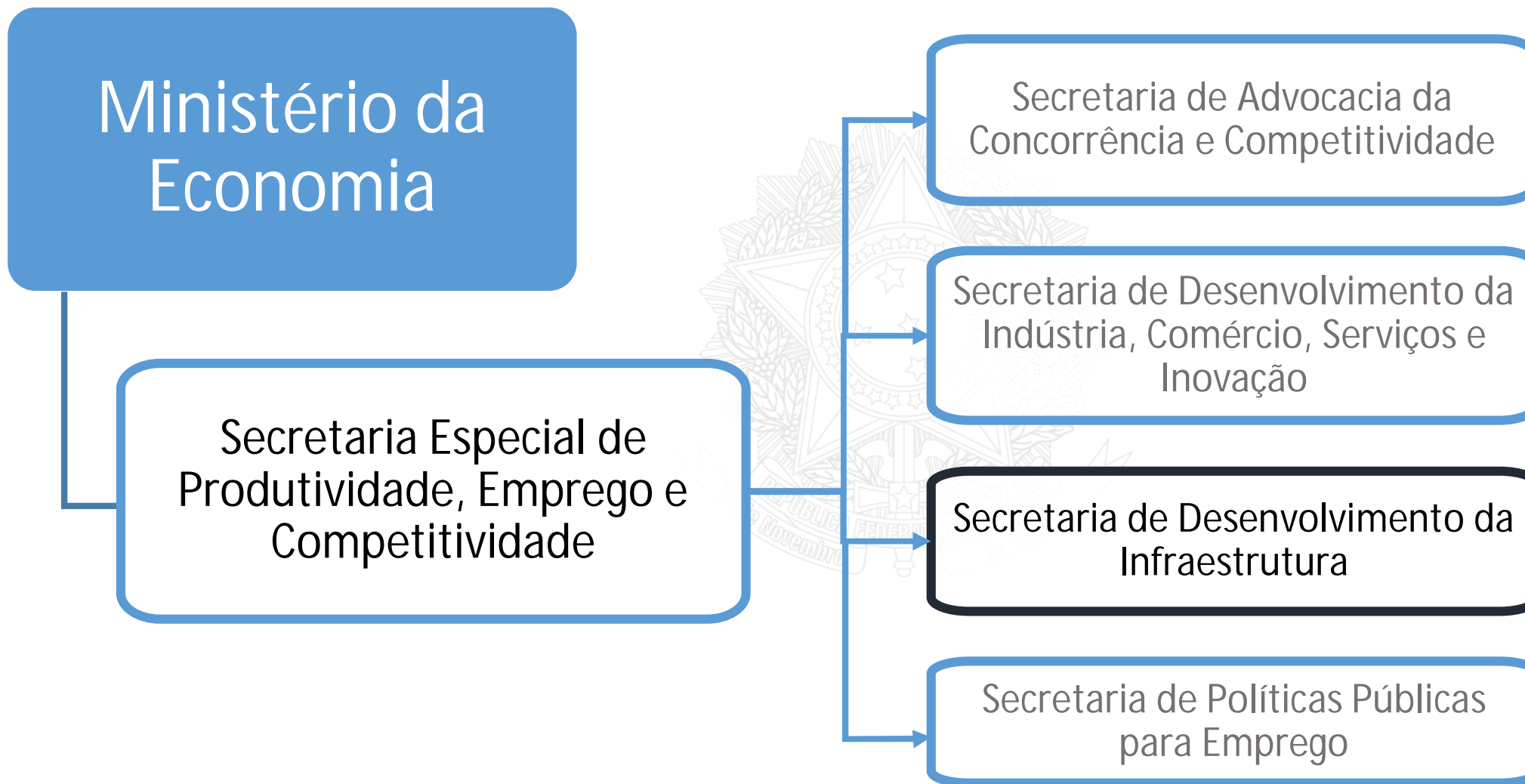
Principle 4: Assess upfront the long-term impacts and risks of public investment

*i) **Use comprehensive, long-term assessments for investment selection.** Ex ante assessments should be used to both clarify goals and reveal information. Appraisals should be technically sound, help to identify social, environmental and economic impacts, and investigate which investment method is likely to yield the best value for money.*



Estratégia da SDF

Secretaria de Desenv. da Infraestrutura / ME



Secretaria de Desenv. da Infraestrutura / ME

Art. 107. À Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura compete: [DECRETO Nº 9.745, DE 8 DE ABRIL DE 2019](#)

- I - coordenar a definição de metas de investimentos em infraestrutura;
- II - coordenar e consolidar, em articulação com os órgãos setoriais, a elaboração do planejamento de infraestrutura de longo prazo, para maximização da produtividade e da competitividade do País;
- III - apoiar a formulação, além de monitorar e avaliar, de políticas públicas, planos e programas de investimentos em infraestrutura;
- IV - coordenar a elaboração e monitorar a aplicação de metodologia de priorização de projetos de infraestrutura, para maximização da produtividade e competitividade do País;
- V - apoiar a elaboração do plano plurianual nos temas relacionados com infraestrutura;
- (...)
- IX - coordenar o apoio ao planejamento de longo prazo da infraestrutura, com foco em aumento de produtividade, aos entes federativos;

(...)

PRÓ-INFRA

CADERNO 1:
Estratégia de
Avanço na
Infraestrutura
2019

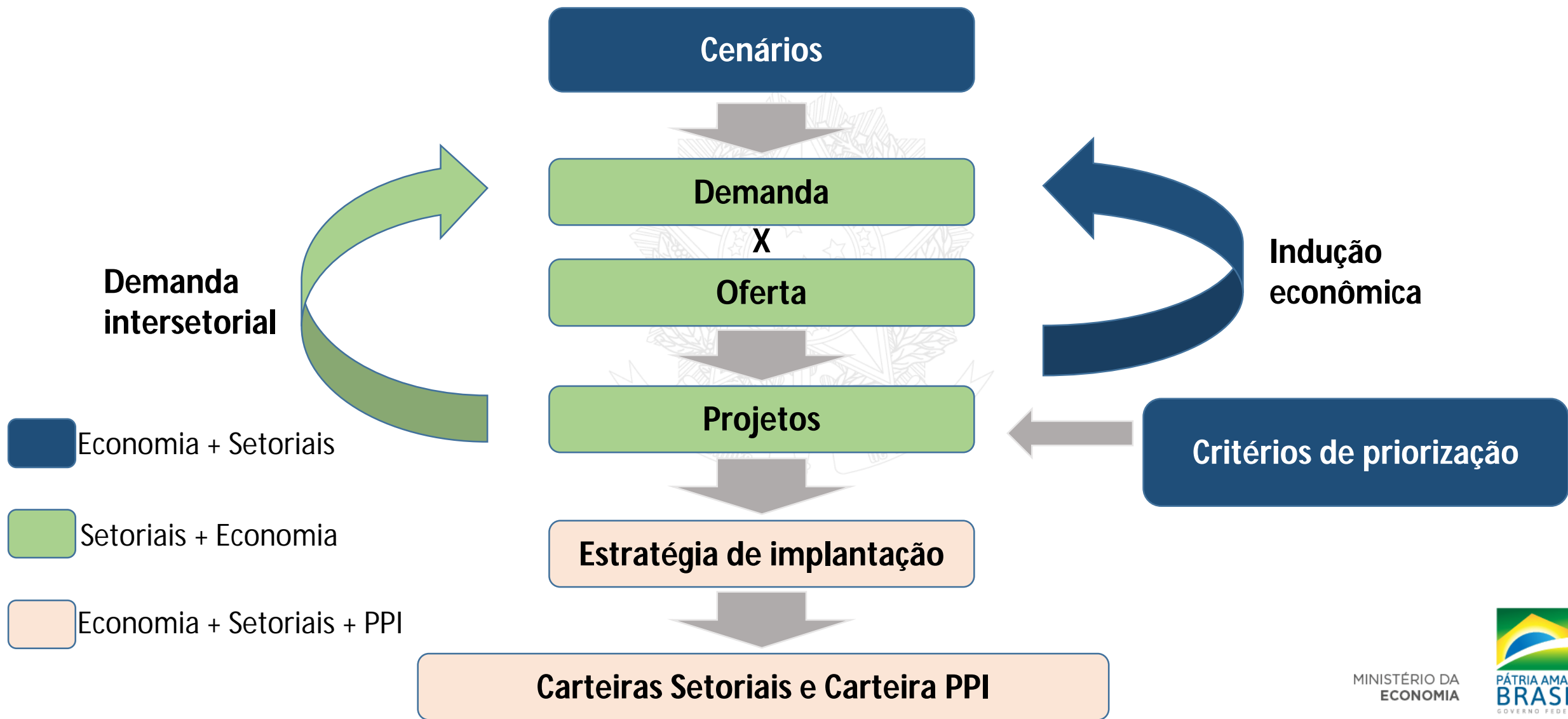
MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL



Plano Integrado de Infraestrutura Nacional

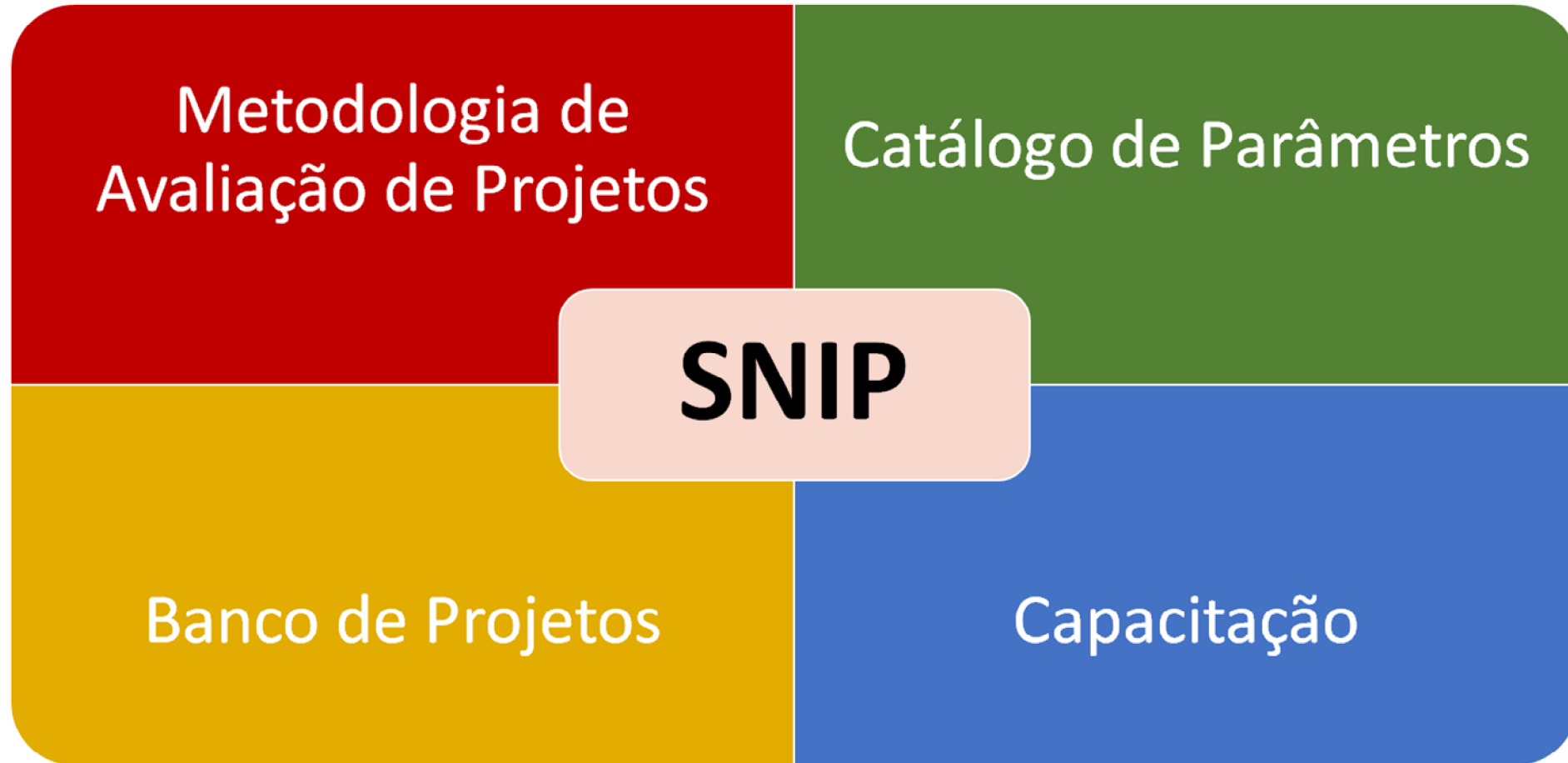


Fábrica de Projetos **BNDES**

- Embrião de uma “Project Preparation Facility” no Brasil
- Disponibilização de ~R\$ 2 bilhões anuais para estudos e projetos; ressarcimento de custos pelo concessionário quando do sucesso da licitação
- A ideia é conferir escala com qualidade ao volume de empreendimentos estruturados para concessão, usando a flexibilidade e expertise do BNDES



Novo modelo de governança para a gestão de investimentos públicos



Metodologia de avaliação e seleção de projetos: Análise Custo-Benefício (ACB)

- Principal elemento do sistema de análise ex-ante de projetos de investimento
- Pretende disciplinar e padronizar o componente “E” do EVTEA
- Dois níveis de aplicação:
 - ACB Preliminar: utiliza dados paramétricos gerados em exercícios de planejamento setorial; auxilia na seleção da melhor alternativa técnica, locacional, etc.
 - ACB Completa: utiliza dados de estudos prévios do projeto (engenharia, demanda, ambiental); fundamenta as decisões de investimento e forma de contratação
- Documentação da metodologia em publicações coordenadas pelo ME:

Manual ACB: “diretrizes e princípios gerais”

Manuais setoriais

Catálogo de parâmetros

Logística

Energia

Rec. hídricos e saneamento

Mobilidade

Telecomunicações

Resíduos
sólidos

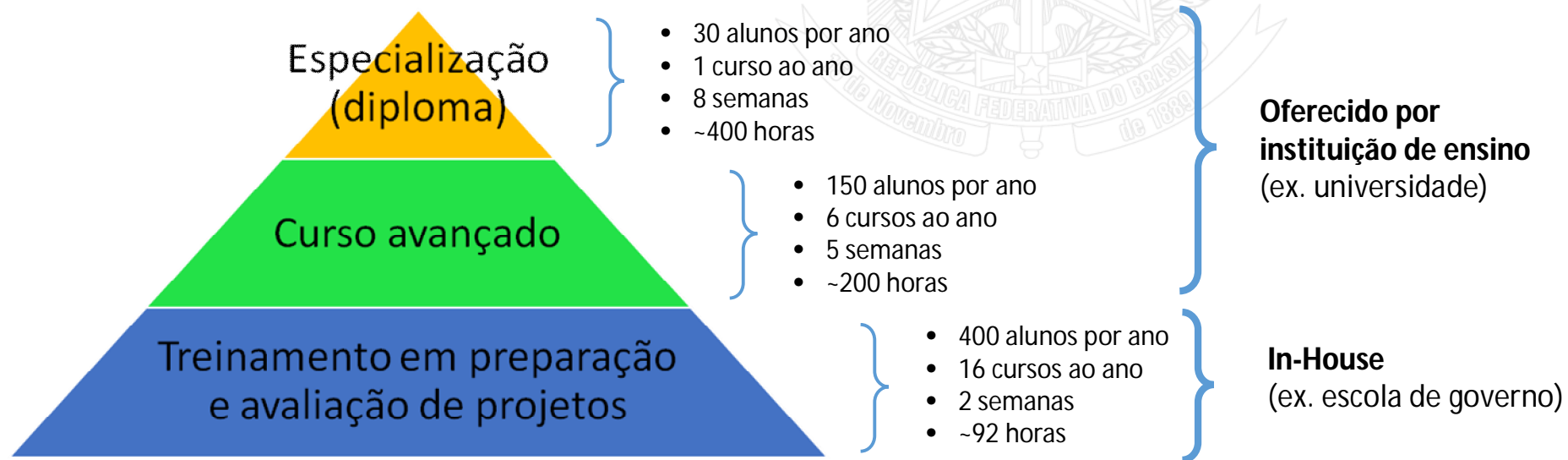
Catálogo de Parâmetros – parceria Ipea

- Elemento central de padronização da ACB
- Fornece dados de entrada para cálculo de custos e benefícios, especialmente de valoração (preços sombra, externalidades)

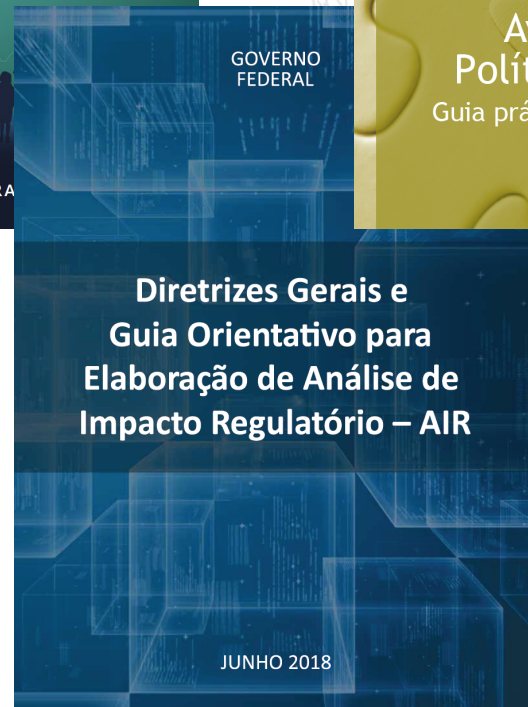
Parâmetros	Especificações
Taxa Social de Desconto	% real a.a.
Fator de Correção Cambial	
Fatores de Conversão Nacionais	Por setor de atividade CNAE
Custo Marginal dos Recursos Públicos	
Preço Sombra da Mão-de-Obra	MDO alta/baixa qualificação Por UF ou Microrregião
Valor do Tempo de Viagem	Viagens urbanas/interurbanas Motivo de lazer/negócios Viagens aéreas
Valor Estatístico da Vida	R\$ por fatalidade evitada
Preço Social do Carbono	R\$ / ton CO2-equivalente
Preço Social da Poluição Atmosférica	Por tipo de partícula, conforme danos à saúde, prod. agrícola, etc.

Capacitação – parceria Enap

- Elemento imprescindível à implementação do SNIP
- Qualificação do corpo técnico para exercer funções de:
 - **Elaborar** estudos e relatórios ACB (ex. ministérios setoriais)
 - **Revisar** material preparado por terceiros (ex. consultorias EVTEA)
 - **Avaliar** relatórios ACB para fundamentar sua aprovação / rejeição (órgão central)
- Formação em níveis:



Comitê Interministerial de Governança – CIG



Investimentos em infraestrutura

Parcerias de investimento

Obras públicas

Concessões comuns,
arrendamentos, etc.

Concessões patrocinadas
e administrativas
(PPPs)

Investimentos de
empresas estatais

A rigor, todo projeto de investimento público deveria estar sujeito a avaliação e seleção, independente da implementação pública ou privada

Avaliação e seleção de novos projetos de investimento em infraestrutura



Avaliação e seleção de novos projetos de investimento em infraestrutura

Para projetos de parceria de investimento:

- ✓ Critério de qualificação de novos projetos no PPI: “empreendimentos estruturados de forma que os investimentos previstos atendam ao critério de viabilidade socioeconômica”
- ✓ Exigência de componente socioeconômico para análise prévia de processos de desestatização (ex. IN TCU nº 81/2018, art. 3º)

Para projetos financiados com recursos onerosos:

- ✓ Evidência de viabilidade socioeconômica para aprovação de novos financiamentos por fundos geridos pelo Governo Federal, ex. FAT, FGTS

Para projetos financiados com recursos orçamentários:

- ✓ Decreto regulamentando PPA, critérios de inclusão LDO

Metas de longo prazo, ex. legado para a próxima Administração

Lei do PPA 2020-2023 (nº 13.971)

Art. 3º São diretrizes do PPA 2020-2023:

XIII - a promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, **considerados os custos e os benefícios ambientais;**

XV - a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica;

XVI - a ampliação e a orientação do investimento público, com ênfase no provimento de infraestrutura e na sua manutenção;

Art. 8º Entende-se por projeto de investimento de grande vulto aquele cujo valor seja superior a:

I - R\$ 100 milhões, se financiado com recursos do orçamento de investimentos das estatais independentes (...);

II - R\$ 50 milhões, se financiado com recursos dos orçamentos fiscal ou da seguridade social (...).

§ 2º A partir de 2021, os novos projetos de investimentos de grande vulto somente poderão ser iniciados se constarem do registro centralizado a que alude o § 15 do art. 165 da Constituição Federal, **mediante prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica, nos termos do que dispuser regulamento do Poder Executivo.**

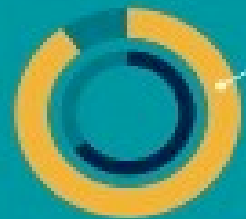


Five Case Model

Panorama Global de Infraestrutura

Insights sobre mercados de infraestrutura, Novembro 2018

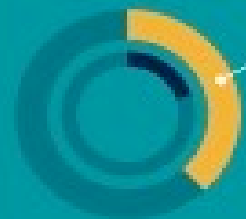
REPORT HIGHLIGHTS



90.3% of investors want to increase their investment into infrastructure

This is an increase from 65% last year

● 2017 ● 2016



37.5% of investors invest in emerging markets

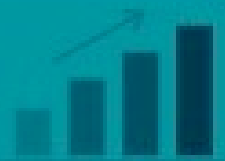
This is an increase from 20% last year

● 2017 ● 2016

Of those already investing in emerging markets

82% want to increase their investment

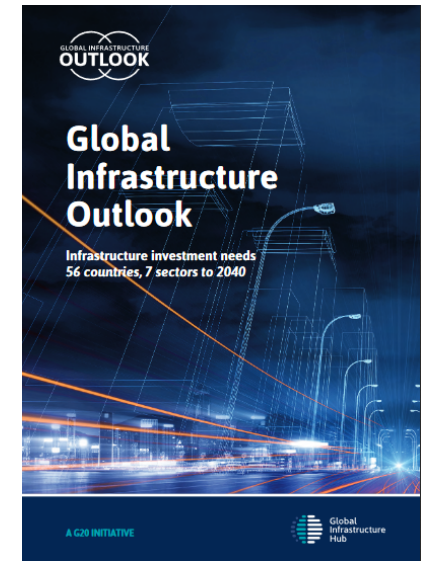
Investors most optimistic about deal-flow in **EMERGING MARKETS**



85% of respondents expect the pipeline of projects will grow



The Americas is the upcoming infrastructure 'hot spot', particularly Latin America



“Uma questão crítica que reduz a velocidade do fluxo de capital privado para a infraestrutura é a falta de projetos bancários adequadamente estruturados”

G-20

“Uma questão crítica que reduz a velocidade do fluxo de capital privado para a infraestrutura é a falta de projetos estruturados para o mercado bancário”

World Bank / G20

Qual é o problema?

“A preparação do projeto é fundamental para mudar os projetos para a bancabilidade”

World Economic Forum

“Muitos projetos de infraestrutura em potencial nos países em desenvolvimento lutam para garantir financiamento, devido à má preparação e empacotamento das propostas de projeto”

Institute of Civil Engineers

Metodologia de estruturação de Business Cases: Five Case Model (5CM)

- Recomendado pelo G20 em 2018

Principles for the Infrastructure Project Preparation Phase

- Formato estruturado para apresentação de propostas de investimento, seu detalhamento e sua justificativa/viabilidade
- Compila as informações necessárias ao “órgão revisor” para decidir pela aprovação ou não do projeto – “visão holística”
- Documenta o processo de definição do escopo e planejamento da despesa pública
- Provê uma trilha de auditoria baseada em evidências para o monitoramento e avaliação ex-post do projeto

Visão geral do Five Case Model



1. Caso estratégico



**Dimensão
Estratégica**

Vale o investimento?

Alinhamento estratégico – como a proposta se encaixa com as políticas do governo? Ela auxilia nos objetivos imediatos?

Um bom projeto de investimento – existe uma lógica clara que demonstra a necessidade de um projeto.

2. Caso econômico



O investimento possui um bom custo-benefício (*value for money*)?

Alternativas – uma grande variedade de opções foi considerada

A opção escolhida possui *value for money* e representa o melhor equilíbrio entre custos, benefícios e riscos

3. Caso comercial



**Dimensão
Comercial**

É “entregável” comercialmente?

Contratação – dentre diferentes opções contratuais, qual oferece melhor *Value for Money*? Incluindo alocação de riscos

A transação – existem fornecedores que podem prover serviços requeridos de forma eficiente?

4. Caso Financeiro



**Dimensão
Financeira**

É financiável no longo prazo?

Viável financeiramente – os custos e valores de CAPEX e OPEX são realistas e podem ser cumpridos durante a vida do projeto?

Financiamento – existem fontes suficientes de financiamento para o projeto?

5. Caso gerencial



**Dimensão
Gerencial**

O projeto é exequível? (da perspectiva gerencial)

Entrega – estruturas administrativas, planejamento e mobilização de recursos para uma efetiva implementação e pós-avaliação do projeto

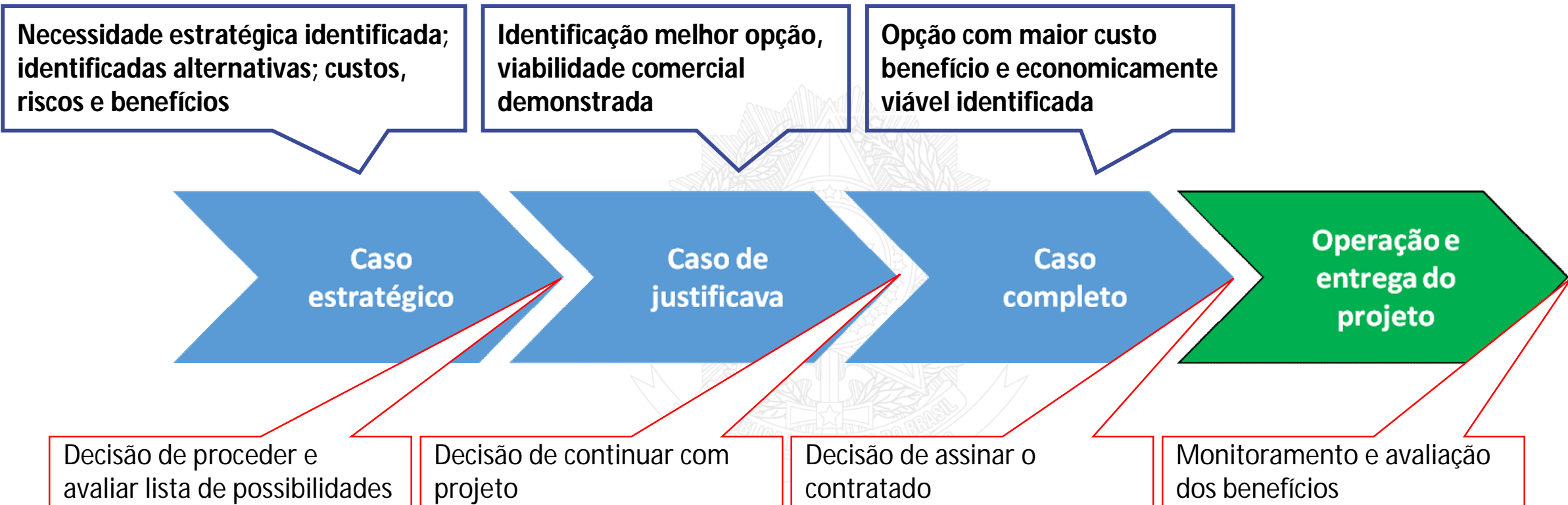
Abordagem consistente – sistemas e processos baseados em boas práticas

Business Case: desenvolvimento iterativo



O Modelos de 5 Casos é realizado em 3 etapas

Etapas do Five Case Model



Desenvolvimento pode ser interrompido em qualquer estágio

Global Infrastructure Programme

- O Programa Global de Infraestrutura (GIP) é um esquema de cooperação técnica em infraestrutura financiado pelo Fundo de Prosperidade do Governo do Reino Unido e implementado pela IPA (Autoridade de Infraestrutura e Projetos), FCO (Foreign and Commonwealth Office) e BEIS (Departamento de Negócios, Meio Ambiente e Estratégia Industrial).

Em poucas palavras, o GIP

Tem £25 Milhões

Mais de 4 anos

Para apoiar cerca de 10 países

Apoiar por meio de:

Adaptação e adoção de ferramentas

Capacitação e certificação

Suporte de implementação

- O principal objetivo do GIP é ajudar a transformar os sistemas de infraestrutura e, assim, promover o crescimento econômico inclusivo, reduzir a pobreza, apoiar a igualdade de gênero e aumentar o investimento privado e as oportunidades de negócios nos países parceiros.



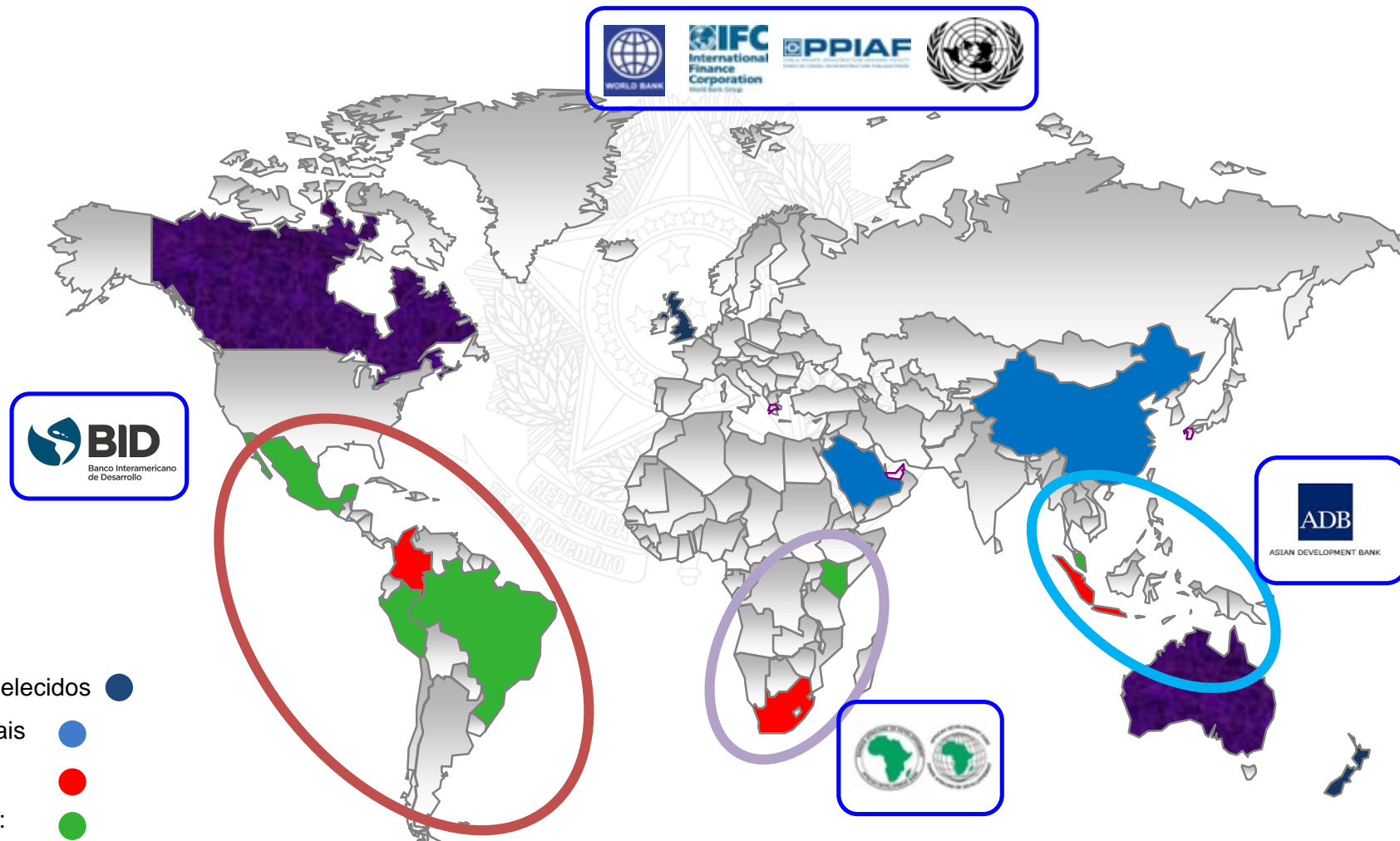
Infrastructure and Projects Authority



MINISTÉRIO DA ECONOMIA



Países parceiros do Programa



Benefícios da adoção do Five Case Model

Experiência internacional indica que a abordagem 5CM resulta em:

- um sistema transparente de planejamento e desenvolvimento da infraestrutura;
- projetos de melhor qualidade;
- menos projetos fracassados ou paralisados;
- mais concorrência e propostas melhores em licitações;
- menores custos de transação e tempos de entrega reduzidos;
- decisões de financiamento mais fáceis para credores;
- melhor compreensão dos riscos e da confiança sobre capacidade de entrega entre projetos e programas;
- decisões melhores por parte do governo.

Obrigado.

rodrigo.bomfim@planejamento.gov.br



MINISTÉRIO DA **ECONOMIA**
www.economia.gov.br