

VALUE FOR MONEY

Descrevemos a seguir as vantagens socioeconômicas e financeiras para o Estado e conseqüentemente, para a sociedade, obtidas por meio da concessão através de uma Parceria Público-Privada (PPP) de determinado serviço comparado com a execução deste serviço diretamente pelo Estado. Abordaremos as principais vantagens de uma PPP no que se refere a riscos e qualidade, vis-à-vis os custos e riscos para tornar tal serviço disponível através do método tradicional de contratação, ou através da prestação direta pelo Estado.

Introdução - Parceria Público Privada

A PPP é uma forma de relacionamento entre o Poder Público e o setor privado, sendo uma modalidade de contrato de concessão conforme artigo 2º da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. É uma parceria entre a Administração Pública e a iniciativa privada, com o objetivo de fornecer serviços de qualidade à população, por um determinado período de tempo. Neste tipo de contrato, o setor privado projeta, financia, executa e opera uma determinada obra/serviço, objetivando o melhor atendimento de uma determinada demanda social. Como contraprestação, o setor público paga ou contribui financeiramente, no decorrer do contrato, com os serviços já prestados a população, dentro do melhor padrão de qualidade aferido pelo Poder Concedente.

A iniciativa privada entra com a capacidade de investir e de financiar, com a flexibilidade e com a competência gerencial, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse público, estabelecendo metas e parâmetros a serem atingidos pelo parceiro privado durante todo o período do contrato de concessão. A contraprestação de recurso público na remuneração do parceiro privado deve ser, invariavelmente, respaldada por garantias que impeçam os futuros governos de descumprirem o combinado, mitigando riscos do parceiro privado.

Os projetos são atraentes ao investidor privado na medida em que o Poder Público garante a complementação financeira, pois os projetos de PPP, por natureza, não são auto-sustentáveis e possuem uma baixa taxa de retorno.

São também atraentes para o parceiro público, pois não compromete sua capacidade de endividamento e, assim pode focar os investimentos prioritários no curto prazo, na medida em que o privado fica responsável por atividades necessárias a médio e longo prazo.

Além da vantagem de se transferir a responsabilidade pela obtenção do financiamento para a iniciativa privada, há também a vantagem de que o planejamento do custo durante toda a operação e manutenção do serviço prestado será feito pelo setor privado. Dessa forma, ele terá sérios incentivos para aplicar toda sua experiência e capacidade de inovação para reduzir o custo, uma vez que sua obrigação é de manter a qualidade, com flexibilidade para escolher a forma de operar.

É importante considerar também o fato do Poder Concedente ter um maior controle da qualidade do serviço prestado e transferir ao parceiro privado riscos inerentes a projetos desta natureza, como riscos de construção e riscos de operação.

A Lei de PPP prevê dois tipos de concessão. De acordo com a Lei 11.079/2004, se, além da contraprestação pública, o parceiro privado for remunerado por meio da cobrança de algum valor diretamente dos usuários, tratar-se-á de concessão patrocinada; por sua vez, caso o parceiro privado seja exclusivamente remunerado por meio de contraprestação pública, tratar-se-á de concessão administrativa.

A PPP na Estrutura de Requalificação do Castelão

Pretende-se realizar o Projeto por meio de uma concessão administrativa que contará com múltiplos objetos, quais sejam, (i) construção, operação e manutenção de infra-estrutura anexa ao Castelão, (ii) construção, operação e manutenção do edifício de estacionamento de veículos com quantidade de vagas compatível com as exigências da FIFA, (iii) adequação, reforma, ampliação, renovação, operação e manutenção do Castelão. Os serviços de operação e manutenção poderão ser terceirizados à critério da concessionária.

Como concessão administrativa que será, a remuneração do futuro concessionário advirá exclusivamente de (i) contraprestações pagas pelo Poder Concedente e (ii) outras receitas acessórias ou complementares (artigo 2º, § 2º, da Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, c/c artigo 11 da Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). As contraprestações pagas pelo Poder Concedente poderão ser pagas por meio de dação em pagamento de imóveis pertencentes ou a serem adquiridos pelo Poder Concedente e por meio de pagamentos mensais pecuniários, conforme o cumprimento, pelo futuro concessionário, de suas obrigações contratuais.

A PPP na modalidade concessão administrativa, conforme mencionado anteriormente, é a modalidade de contratação prevista na Lei 11.079/2004 com a finalidade de permitir à Administração Pública a contratação de particular para realizar, em seu nome e lugar, empreendimentos de interesse coletivo, dos quais a Administração Pública seja usuária direta ou indireta. Trata-se de mecanismo que permite a outorga de concessões para o desenvolvimento de projetos que não se restringem ao serviço público econômico passível de delegação por meio da concessão comum e da concessão patrocinada, mas sim que se aplica também a projetos de interesse coletivo que não podem adequadamente ser remunerados por meio de tarifas pagas pelos usuários dos serviços (serviços públicos em sentido amplo, considerado como atividade de interesse coletivo).

Neste contexto, os Estádios constituem perfeitamente objeto de concessão administrativa, na medida em que são empreendimentos de relevante interesse público (apoio ao esporte, lazer, cultura etc., ex vi artigos 205 e ss. da Constituição Federal) que não podem ser concedidos no regime de concessão comum ou patrocinada porque (i) não podem ser remunerados por tarifas pagas pelos usuários e (ii) não são considerados serviços públicos em sentido estrito (i.e., atividades de relevante interesse coletivo, dotadas de

considerável traço de essencialidade, que devem ser prestadas ou ter sua prestação garantida pelo Estado).

Demais disso, deve-se mencionar que, em consonância com o disposto no § 2º do artigo 2º da Lei 11.079/2004, o objeto da concessão administrativa deve ser a prestação de serviços diretamente à Administração Pública ou aos usuários. Neste sentido, a renovação, ampliação, adaptação, operação e manutenção dos Estádios caracterizam-se plenamente como objeto possível de concessão administrativa, na medida em que (i) são serviços prestados à coletividade usuária da infra-estrutura e que, portanto, (ii) têm a Administração Pública como usuária indireta, responsável pela remuneração do concessionário. Não se pode deixar de mencionar, ainda, que a construção, operação e manutenção das instalações da Secretaria Estadual de Esportes é empreendimento do qual a Administração Pública será usuária direta, o que também é passível de delegação por meio de concessão administrativa.

Sendo assim, uma vez verificada a conveniência da contratação por meio de concessão do objeto pretendido em consonância com o artigo 10, inciso I, “a”, da Lei 11.079/2004, não parece haver dúvidas quanto ao cabimento da concessão administrativa para a contratação de particular responsável pela realização do objeto do Projeto, na medida em que referido instituto presta-se à delegação de atividades que não se restringem aos serviços públicos econômicos, das quais a Administração Pública seja usuária direta (instalações da Secretaria Estadual de Esportes) ou indireta (Estádios e estacionamento), exatamente como pretendido na estrutura em análise.

Principais Vantagens

- **EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO:** Permite que o contrato de parceria desenhado para implementação do projeto apresente maior eficiência de execução, uma vez que determina os objetivos que se pretende atingir e atribui a cada ente os riscos e obrigações envolvidos
- **DESONERA O ESTADO:** o parceiro público passa a dispor de recursos adicionais a serem investidos em outros projetos, já que o financiamento na modalidade de PPP não toma seu limite de crédito junto ao mercado financeiro (exemplo de outros projetos a serem feitos para a Copa de 2014 ou projetos de cunho social)
- **MAIOR CAPACIDADE DE FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS:** A fiscalização por parte do parceiro público é mais fácil, pois o parceiro privado é remunerado de acordo com o cumprimento de metas de qualidade e eficiência ao mesmo tempo que assegura a realização de um serviço necessário à população
- **MAIOR EFICIÊNCIA NA FINANCIABILIDADE DO PROJETO:** Através da formalização de uma SPE, o parceiro público tem acesso facilitado a fontes locais e internacionais de financiamento, sem deixar de cumprir as regras de contingenciamento de crédito do setor público (Parceiro Público: Lei de Responsabilidade Fiscal; Bancos: Resolução nº 2827 de 2001 do Banco Central).

- Também é possível a obtenção de um volume maior de financiamento do que seria possível em estruturas tradicionais
- **AUMENTO DE ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS:** Pela SPE, também haverá pagamento de impostos, aumentando a arrecadação do governo federal
 - **MENOR PAYBACK:** Com recursos para o projeto garantidos e com a qualidade de execução do parceiro privado, o projeto tende a se finalizar antecipadamente (payback mais rápido), se comparado a outras modalidades de investimento
 - **MENOR CUSTO DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO:** Custos de operação e manutenção são menores quando realizados por um parceiro privado pela maior flexibilidade nos processos de aquisições e contratações, tanto quanto de seleção prestadores de serviços.
 - **MAIOR CONTROLE DO SERVIÇO PRESTADO POR PARTE DO GOVERNO:** O Governo não perde o controle da prestação de serviços de utilidade pública quando se torna parte de uma PPP. Ao contrário, é o Governo que estabelece as regras e formatos da PPP a fim de refletir seus próprios objetivos, políticas e regulamentos
 - **TRANSFERÊNCIA DE RISCOS:** No modelo de concessão os riscos relacionados a sobrecustos e atrasos na fase de construção e especialmente sobrecustos operacionais são transferidos ao concessionário privado.
 - **MAIOR OPORTUNIDADE À INOVAÇÃO:** Por permitir que os proponentes elaborem suas propostas de forma independente para alcançar os requisitos mínimos de desempenho para a prestação de serviços, há maior oportunidade para inovação e estímulo a criatividade e efetividade das soluções de projeto propostas.

Principais Desvantagens

- **COMPLEXIDADE NA PREPARAÇÃO DO PROCESSO:** O processo de preparação de parceria público privada é substancialmente mais complexo do que o modelo tradicional de contratação do setor público, no que diz respeito aos estudos e avaliações necessários para compor a documentação. O custo de elaboração de propostas pelos proponentes e o tempo para análise por parte do poder concedente são superiores aos demandados pelo modelo tradicional. Além da necessidade dos projetos de engenharia com respectivos estudos ambientais necessários no modelo tradicional, na preparação de PPPs são ainda requeridos estudos de viabilidade econômica e financeira, estruturação financeira, modelagem operacional, modelagem jurídica (editais e contratos), matriz de riscos, estudos de impacto orçamentário e fiscal e outras providências administrativas relacionadas ao processo de aprovação.

Comparativo entre método tradicional de contratação e PPP

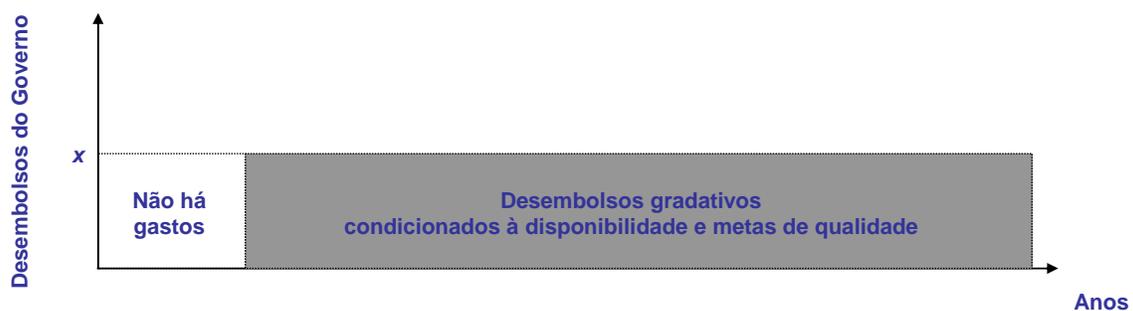
Os gráficos abaixo ajudam a elucidar as vantagens de uma PPP em relação a uma contratação tradicional (como a Lei 8.666, por exemplo). Na PPP, o parceiro privado deve entregar as obras e cumprir o cronograma previsto no edital. **Qualquer sobrecusto**

ou atraso nas obras serão de inteira responsabilidade do parceiro privado, ou seja, os acionistas deverão aportar mais capital próprio para cobrir eventuais sobrecustos e arcarem com as penalidades de eventuais atrasos. Em uma contratação tradicional, a empresa contratada pode utilizar de diversos recursos de maneira a repassar ao Estado eventuais sobrecustos de obras. Ou seja, ao contrário de uma PPP, o risco de sobrecusto e atraso nas obras acabam sendo alocados ao Estado. Este risco é bastante relevante no projeto em questão uma vez que a Cidade de Fortaleza foi selecionada pela FIFA como subsede para a Copa de 2014. Desta forma, o Estado estará correndo um sério risco de imagem do governo na hipótese de atraso das obras, sobrecustos ou mesmo a não efetivação da reforma do estádio.

Além disso, **o parceiro privado deverá cumprir padrões de qualidade e disponibilidade** durante prazo de operação do objeto a ser concessionado. No Edital deverão ser listados os quesitos mínimos a serem cumpridos de maneira a garantir ao parceiro privado o recebimento da contraprestação. Já em uma contratação tradicional, o Estado incorre em todos os custos de operação, não possuindo nenhum incentivo na qualidade do serviço prestado. Enquanto o parceiro privado consegue operar o Estádio com o valor recebido de contraprestação, o Estado pode incorrer em custos muito maiores, haja visto que não possui a flexibilidade para realizar contratações e aquisições.

Ao final do período de concessão, **o objeto da licitação deve ser devolvido ao Estado em perfeito estado de funcionamento** (edificações e equipamentos tecnicamente atualizados). Ou seja, o Estado vai receber um ativo totalmente reformado. Devido a isso, o operador privado tem inúmeros incentivos em realizar toda a manutenção do estádio e equipamentos, pois sabe que se não o fizer o custo final será maior. No caso de uma contratação direta, é comum observar o Estado realizando inúmeras intervenções altamente dispendiosas quando o estado do ativo já se encontra em péssimas condições de conservação pela ausência de manutenção preventiva. Neste caso o estado incorre tanto nos custos de estruturar um processo licitatório como em novas probabilidades de sobrecustos. Na PPP estes riscos inexistem uma vez que o privado é responsável pelos reinvestimentos e manutenções necessárias ao longo de todo o período da concessão.

Na PPP, o setor público somente pagará a contraprestação cheia se for atingida a qualidade do serviço prestado e somente durante o período em que houver a prestação do serviço contratado, conforme gráfico abaixo.



Em uma contratação comum, os gastos públicos são realizados de acordo com as especificações da infra-estrutura. O Governo pagará independentemente de haver prestação de serviço de operação, conforme gráfico abaixo.



Financeiramente os ganhos para o Estado podem não ser claros num primeiro momento. Porém, num projeto desta magnitude é importante considerar riscos que num modelo financeiro tornam-se intangíveis, como risco de atraso na obra, qualidade dos serviços prestados, erros de projeto e dificuldade de financiamento de uma obra deste valor, entre outros.

Abaixo encontra-se um fluxo financeiro hipotético considerando que o Estado do Ceará optasse pela contratação direta da reforma do estádio do Castelão e ficasse responsável pela operação do mesmo.

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 30
Investimentos	(166.7)	(166.7)	(166.7)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Receita Estádio				0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Custos				(1.6)	(1.6)	(1.6)	(1.6)	(1.6)	(1.6)	(1.6)	(1.6)
Intervenções				0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(20.0)	0.0	(20.0)
Fluxo	(166.7)	(166.7)	(166.7)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(20.8)	(0.8)	(20.8)
VPL	R\$ (394.8)										

As premissas utilizadas neste fluxo foram:

- Investimentos de R\$ 500MM (25% acima do investimento previsto pelo projeto enviado à FIFA);
- Receitas auferidas consideradas as mesmas obtidas pelo estádio em 2008;
- Custos auferidos considerando um aumento de 20% dos custos atuais devido à melhor infra-estrutura exigida pela FIFA para o Estádio;
- Considerou-se intervenções de R\$ 20MM com intervalos de 5 anos, iniciando 5 anos após a conclusão das obras exigidas pela FIFA;
- Projetou-se, neste exemplo, concessão de 30 anos e taxa de desconto ilustrativa de 15% a.a.

Por outro lado, o Estado poderá optar por uma licitação na modalidade de PPP administrativa. Abaixo encontra-se fluxo financeiro do Estado considerando a entrega da construção e operação do Castelão para a iniciativa privada.

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 30
Contraprestação	0.0	0.0	0.0	(94.8)	(94.8)	(94.8)	(94.8)	(94.8)	(94.8)	(94.8)	(94.8)
Receita com Jogos				0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Receita adicionais				0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Fluxo Total	0.0	0.0	0.0	(93.8)	(93.8)	(93.8)	(93.8)	(93.8)	(93.8)	(93.8)	(93.8)
VPL	R\$ (401.7)										

As premissas utilizadas neste fluxo foram:

- Não realiza os investimentos de R\$ 400MM (conforme projeto enviado à FIFA), e paga uma contraprestação indicativa de R\$ 7,9MM/mês;
- Não arca com os custos operacionais e conservadoramente, projeta-se a mesma receita de 2008;
- Estado não realiza reinvestimentos necessários à conservação da estrutura do estádio, e tem a possibilidade de auferir receitas adicionais com shows e eventos devido à expertise do operador privado;
- Projetou-se, neste exemplo, concessão de 30 anos e taxa de desconto ilustrativa de 15% a.a.

Conforme demonstrado pelos fluxos, o Estado não teria ganhos financeiros relevantes com a PPP. Porém é importante relacionar alguns riscos/custos que o estado poderá incorrer e que não são possíveis contabilizar num modelo financeiro simplificado, conforme listado abaixo:

- Risco de imagem do governo em caso de não cumprimento das exigências e prazos da FIFA;
- Compra ou elaboração de projeto básico do Estádio em caso de contratação direta pelo Estado, uma vez que o projeto apresentado à FIFA é de propriedade de um consórcio organizado para a licitação;
- Custos de operação do estádio podem ser maiores do que os previstos uma vez que a estrutura do estádio será mais complexa do que a atual;
- Para se manter o estádio nas condições que são exigidas pela FIFA e posterior manutenção destas condições exigirá do governo investimentos periódicos relevantes.

Histórico de PPPs no Brasil

O primeiro projeto brasileiro de PPP foi o da Linha 4 - Amarela do Metro de São Paulo. Adotado na modalidade de concessão patrocinada, previu-se no contrato que o parceiro privado investiria R\$ 724 milhões no fornecimento de material rodante e faria a gestão do sistema operacional do metrô, enquanto o governo desembolsaria R\$ 1,9 bilhões na construção das obras civis da linha férrea e das estações. Após a disponibilização do serviço, o parceiro privado passa a ter direito de receber a remuneração, de duas formas: (i) tarifas pagas pelos usuários e (ii) contraprestação pecuniária paga pelo Estado, conforme o desempenho e qualidade do serviço prestado.

Na seqüência, o Estado de Minas Gerais e o Estado da Bahia anunciaram, respectivamente, a PPP da rodovia MG-050, e, a PPP do emissário submarino de esgoto. O projeto da MG-050, estruturado como concessão patrocinada, previu investimentos de R\$ 645 milhões durante o prazo de 25 anos. Já o projeto baiano, cujos investimentos totalizam R\$ 260 milhões, é uma concessão administrativa, pelo prazo de 18 anos, em

que o Estado remunerará, mensalmente, o parceiro privado pela construção e operação do sistema de disposição oceânica do esgoto.

Vale ainda mencionar a PPP das penitenciárias, de Minas Gerais, na modalidade de concessão administrativa, pelo prazo de 27 anos, para a construção, manutenção e gestão de um complexo penitenciário, que disponibilizará mais de 3 mil vagas para sentenciados.

Além dos casos citados, há vários estudos em andamento para diversos novos projetos de PPP nas três esferas federativas, o que demonstra que as Parcerias Público-Privadas no País finalmente começaram a deslançar.

Conclusão

Com esta análise podemos concluir que num projeto que utiliza a modalidade de concessão através de PPP o setor público transferirá ao privado riscos relevantes melhorando a eficiência na gestão do projeto:

- Transferência de risco do setor público para o privado:
 - Riscos de sobre custos nas obras e na operação
 - Riscos de prazos e execução dos investimentos
- Visão Qualitativa:
 - Padrão de qualidade que se manterá ao longo do tempo com maior facilidade pelo poder público de fiscalização e punição
- Questão Tributária
 - Transferências de impostos entre diferentes instâncias do Governo
 - Possibilidade de transferência de ganhos fiscais na SPE para o Estado através de diminuição da contraprestação
- Mitigação de riscos de imagem do Governo
 - Penaliza parceiro por atrasos, entregas e falta de qualidade na prestação de serviços