



# **Participação Privada em Infraestrutura e a Lei Federal de PPP**

**Contextualização e Principais Características**

**Mauricio Portugal Ribeiro**

**17 Semana de Tecnologia Metroviaria**

**Sao Paulo, setembro de 2011**

# Sumário



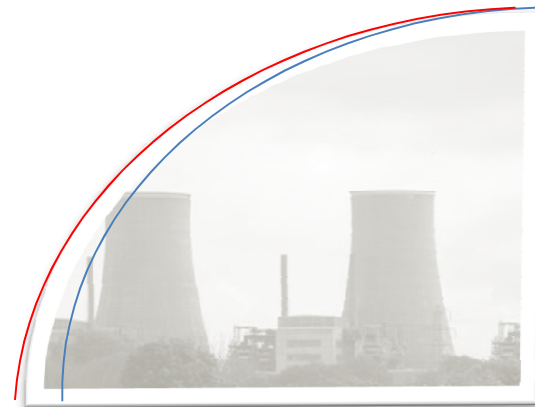
1. Por que envolver participação privada em infraestrutura?
2. O que se fez em termos de participação privada em infraestrutura no mundo em desenvolvimento e no Brasil?
3. Objetivos da Lei de PPP no contexto brasileiro
4. A Lei de PPP brasileira (Lei Federal 11.079/04)





---

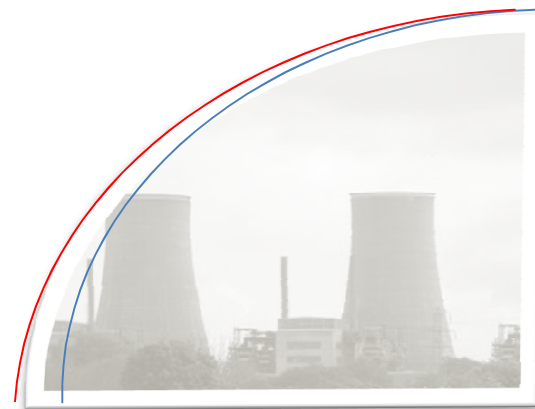
[www.slideshare.net/portugalribeiro](http://www.slideshare.net/portugalribeiro)





---

# 1. Participação Privada em Infraestrutura



# Participação Privada em Infra-Estrutura – muito já foi feito

	pré-1970	1960-70	1970-80	1980-1990	1990-1995	1995-2005 →
<b>Brasil</b>	<p>Concessões isoladas no setor de transporte (ferrovias e linhas de ônibus). Anos 40 e 50: grandes empresas estatais nos setores de mineração, siderurgia, petróleo e eletricidade</p>	<p>Aumento do número de empresas estatais e transferência para as mãos do setor público de empresas em dificuldade financeira. 1966: 200 empresas estaduais e federais</p>	<p>Final dos anos 70: participação das empresas estatais no investimento agregado: 21%. 1980: 31.6% das 500 maiores empresas brasileiras eram de propriedade estatal.</p>	<p>1981: Decreto 86.215 cria a Comissão Especial de Desestatização (início formal do programa brasileiro de privatização) Final anos 80: empresas estatais eram 25,2% das 500 maiores empresas do país e respondiam por 17% do investimento agregado</p>	<p>1990: Programa Nacional de Desestatização (PND), Governo Collor. Empresas Estatais: 1.57% do PIB</p>	<p>2004: Programa de PPP (Lei Federal 11.079/2004) 2006: Das 100 maiores empresas brasileiras (por Ebitda), apenas 19 eram de propriedade estatal</p>
<b>América Latina</b>	<p>Governos detinham: telecomunicações, serviço postal, elétrico, gás e quase todas as formas de infraestrutura de transporte, com exceção de rodovias</p>		<p><b>Chile</b> (1973): Privatização de ativos estatizados pelo Governo Allende</p>	<p><b>Chile</b>: 2º programa de privatização - ofertas públicas - Governo como vendedor/financiador</p>	<p><b>Chile</b>: Privatização da Telefones de Chile - uso de ADR <b>México</b>: de 14% para 12.7% do GDP em subsídios <b>Bolívia</b>: programa de capitalização</p>	
<b>Mundo</b>	<p>Governos detinham: telecomunicações, serviço postal, elétrico, gás e quase todas as formas de infraestrutura de transporte, com exceção de rodovias (exceção: <b>França</b> e <b>Espanha</b>)</p>	<p><b>Alemanha</b>: Governo lança programa de desnacionalização e vende a maioria das ações da Volkswagen para pequenos investidores</p>		<p><b>Grã-Bretanha</b>: Programa de Privatização do Governo Takher - British Aerospace and cable and wireless. Venda da British Telecom (1984) consolida. <b>França</b> (1986-88): Chirac privatiza 22 empresas públicas <b>Japão</b> (1987-1988): NTT Fev.1987 e Out 1988 levantou U\$ 80 BN</p>	<p>1994: Programa de PPP na <b>Inglaterra</b></p>	

# O Setor de Infra-Estrutura – Por quê participação privada?

---

- Eficiência do Estado vs. Setor Privado
  - Regime das empresas públicas
    - Múltiplos objetivos do Governo, dificulta a concentração na maximização do lucro
      - Escolha política dos executivos
      - Transmissão disso para a gestão
    - Possibilidade de sustentação da empresa com subsídios e não sujeição de fato à falência
    - Regime contratual e de fiscalização incidente sobre os entes públicos
- Melhoria da situação fiscal
  - Liberação do encargo de investir na expansão do acesso e melhoria da qualidade da infra-estrutura
  - Transferência de dívidas
  - Eliminação dos subsídios (especialmente os operacionais)
- Desenvolvimento do mercado de serviços e de capitais

# Objetivos da participação privada no Brasil

---

- Primários
  - Atração de investimentos privado, especialmente para os setores de infra-estrutura
  - Aumento da capacidade e eficiência da produção
  - Redução da dívida pública, usando, para tanto, a transferência de dívidas para iniciativa privada e receitas da participação privada no Brasil
- Secundários
  - Concentrar os esforços do setor público em atividades que a sua presença seja essencial
  - Contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais

# Objetivos da participação privada em infraestrutura no Brasil - Ambivalência nos anos 90

---

- Entre a substituição do investimento público e as questões fiscais
  - Como a prioridade eram as questões fiscais, promoção do investimento esteve em segundo plano
  - Em primeiro plano estava
    - Geração de receitas
    - A desoneração do Estado dos investimentos
    - Transferência de dívidas
  - Não foi possível estender desestatização para setores ou segmentos da rede em que era necessário o pagamento de subsídio público
    - Art. 17, da Lei 8.987/95
    - Rodovias, ferrovias, água e saneamento, habitação popular
    - Implantação de projetos com estrutura econômica das concessões e que não configuram serviço público



# Prioridade fiscal em desestatizações não é incomum

---

- Trabalho de Ravi Ramamurti (1994)
  - Países em desenvolvimento que aderiram a desestatizações tinham déficits orçamentários maiores que os demais
  - Adesão a desestatização é menor nos casos em que o déficit pode ser financiado no mercado doméstico
  - A existência de dívida externa aumenta a probabilidade de desestatização
  - Quanto maior a dependência do Banco Mundial, maior a probabilidade de desestatização
  - Para os países da África, o mesmo é verdadeiro em relação ao FMI

# Faz sentido envolver participação privada?

## Evidencia empírica

- Estudos com análises da performance de empresas privatizadas operando em mercados competitivos reportam:
  - Aumento da produtividade do trabalho
  - Aumento do output
  - Melhora da qualidade do serviço e
  - Aumento dos Investimentos

Mudanças na performance para a amostra\* de empresas privatizadas

Variável	Média Antes	Média Depois
<b>Lucratividade</b>		
Lucro Operacional/Vendas	-0.1546	0.0865
Lucro Líquido/Vendas	-0.3632	0.0364
<b>Eficiência Operacional</b>		
Custo por unidade	0.9166	0.7017
Lucro Operacional/Funcionário	1.6709	54.175
<b>Ativos e Investimentos</b>		
Investimentos/Vendas	0.0299	0.0449
Investimentos/Funcionários	3.1655	10.3074
<b>Output</b>		
Log(Vendas)	10.4746	11.0174
<b>Preços</b>		
Índice de Preços Reais	100	102.87
<b>Impostos Líquidos</b>		
Impostos Líquidos/Vendas	-0.0462	0.0839

(\*) Amostra contém dados de 218 privatizações (não financeiras) que ocorreram no México entre 1983 e 1991.

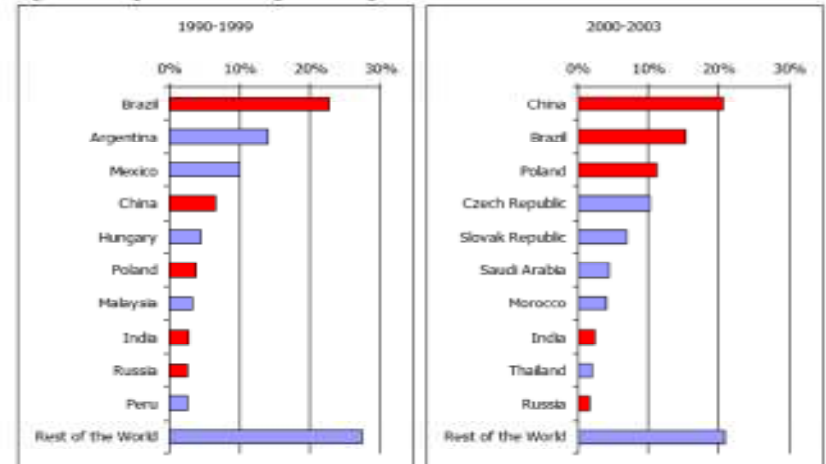
---

2. O que se fez em termos de  
Participação Privada em Infra-Estrutura  
no passado e o que falta fazer

# O que se fez – Mundo (mais detalhes)

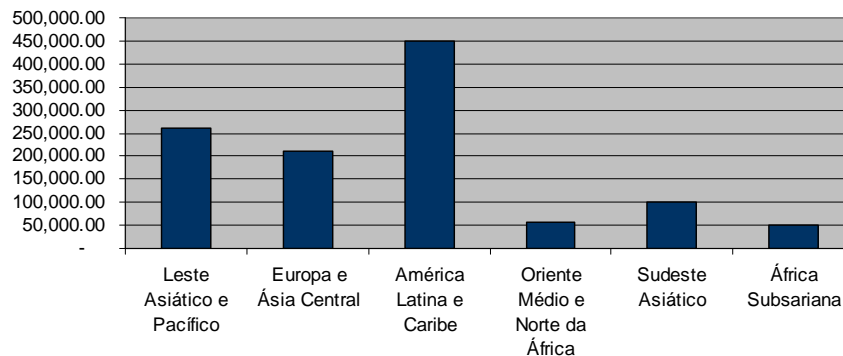
- Entre os anos de 1990 e 2007 mais de U\$ 1 trilhão foi gerado com desestatizações (receitas e investimentos) nos países em desenvolvimento
- A América Latina e Caribe foi a região que mais gerou receitas/investimentos por decorrência de desestatizações (na ordem de U\$ 450 bilhões)
- Na década de 90, o Brasil foi o país em desenvolvimento que mais gerou investimentos/receitas com desestatizações

Figure 3: Top ten revenue generating countries

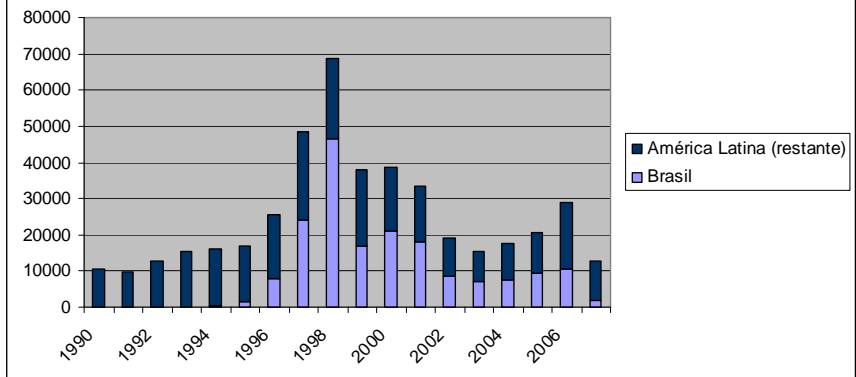


Source: World Bank Privatization Database

Mundo 1990-2007  
Receitas + Investimentos  
(Milhões/US\$)

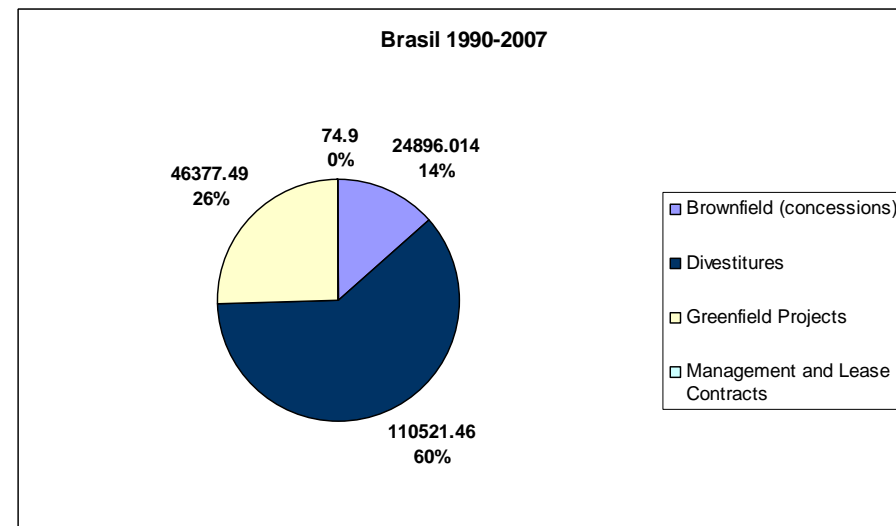
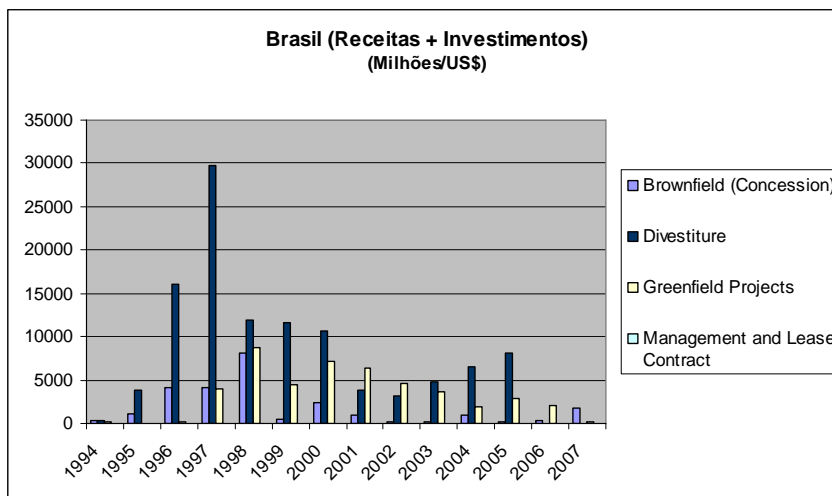


América Latina e Brasil 1990-2007  
Receitas + Investimentos  
(Milhões/US\$)



# O que se fez - Brasil

- Entre 1996 e 2001, o Governo reduziu intensamente sua participação em alguns setores de infra-estrutura
  - Telecom e Ferrovias são atualmente praticamente controlados pelo setor privado
  - Nos maiores portos, os terminais operados por entes privados já movimentam mais de 50% das cargas
  - Mais de 2/3 da distribuição e mais de 1/5 da geração de energia são realizados por empresas privadas
- No setor de rodovias, algumas das principais rodovias estão sob operação privada (ainda menos de 20% da malha pavimentada)
- No setor de águas saneamento, controle privado ainda é marginal (8% da população total)



# O que falta fazer

Acesso a serviços de infra-estrutura por faixa de renda

## QUANTAS PESSOAS NÃO SÃO ATENDIDAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS ADEQUADAMENTE?

(% em relação ao total da população)

	1999			2006		
Coleta de esgoto	90,095	milhões	56,5%	95,608	milhões	51,3%
Abastecimento de água	34,628	milhões	21,7%	34,025	milhões	18,3%
Energia elétrica	9,217	milhões	5,8%	5,025	milhões	2,7%
Telefonia	102,296	milhões	64,1%	47,901	milhões	25,7%
<b>Até 3 salários mínimos</b>						
Coleta de esgoto	45,941	milhões	51,0%	59,160	milhões	61,9%
Abastecimento de água	21,793	milhões	62,9%	24,031	milhões	70,6%
Energia elétrica	7,596	milhões	82,4%	4,435	milhões	88,3%
Telefonia	55,716	milhões	54,5%	40,244	milhões	84,0%
<b>De 3 a 10 salários mínimos</b>						
Coleta de esgoto	32,774	milhões	36,4%	29,959	milhões	31,3%
Abastecimento de água	9,975	milhões	28,8%	8,364	milhões	24,6%
Energia elétrica	1,330	milhões	14,4%	0,501	milhões	10,0%
Telefonia	39,868	milhões	39,0%	7,002	milhões	14,6%
<b>Acima de 10 salários mínimos</b>						
Coleta de esgoto	9,419	milhões	10,5%	5,174	milhões	5,4%
Abastecimento de água	1,895	milhões	5,5%	1,097	milhões	3,2%
Energia elétrica	0,029	milhões	0,3%	0,003	milhões	0,1%
Telefonia	4,639	milhões	4,5%	0,117	milhões	0,2%

(1) A soma das pessoas distribuídas nas três faixas de renda pode não corresponder ao total por causa daqueles que não quiseram declarar renda ao IBGE. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006. Elaboração: Abdib.

# Acesso a serviços de infra-estrutura por domicílio

Tabela 9 - Domicílios particulares permanentes, por forma de abastecimento de água e esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões - 2007-2008

Grandes Regiões	Domicílios particulares permanentes									
	Forma de abastecimento de água				Esgotamento sanitário					
	Rede geral		Outra		Rede coletora		Fossa séptica		Outro ou não tinham	
	Número (1 000 domicílios)	Per-centual (%)	Número (1 000 domicílios)	Per-centual (%)	Número (1 000 domicílios)	Per-centual (%)	Número (1 000 domicílios)	Per-centual (%)	Número (1 000 domicílios)	Per-centual (%)
	2007									
Brasil	46 410	83,2	9 359	16,8	28 497	51,1	12 435	22,3	14 838	26,6
Norte	2 149	56,3	1 669	43,7	383	10,0	1 722	45,1	1 713	44,9
Nordeste	10 928	75,7	3 500	24,3	4 298	29,8	3 655	25,3	6 475	44,9
Sudeste	22 548	91,6	2 057	8,4	19 498	79,2	2 464	10,0	2 643	10,7
Sul	7 423	84,8	1 332	15,2	2 868	32,8	4 075	46,5	1 813	20,7
Centro-Oeste	3 362	80,7	802	19,3	1 449	34,8	520	12,5	2 195	52,7
	2008									
Brasil	48 296	83,9	9 261	16,1	30 208	52,5	11 909	20,7	15 441	26,8
Norte	2 338	58,3	1 672	41,7	380	9,5	2 030	50,6	1 599	39,9
Nordeste	11 688	78,0	3 296	22,0	4 820	32,1	3 432	22,9	6 742	45,0
Sudeste	23 243	91,8	2 066	8,2	20 406	80,6	2 077	8,2	2 827	11,2
Sul	7 559	84,1	1 434	15,9	3 004	33,4	3 906	43,4	2 083	23,2
Centro-Oeste	3 457	81,3	793	18,7	1 597	37,6	463	10,9	2 190	51,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007-2008.

Tabela 10 - Percentual de domicílios com alguns bens duráveis e serviços de acesso à comunicação no total de domicílios particulares permanentes, segundo as Grandes Regiões - 2008

Grandes Regiões	Percentual de domicílios com alguns bens duráveis e serviços de acesso à comunicação no total de domicílios particulares permanentes (%)											
	Iluminação elétrica	Telefone		Fogão	Filtro de água	Geladeira	Freezer	Máquina de lavar roupa	Rádio	Televisão	Microcomputador	
		Total	Somente móvel celular								Total	Com acesso à Internet
Brasil	98,6	82,1	37,6	98,2	51,6	92,1	16,0	41,5	88,9	95,1	31,2	23,8
Norte	94,9	72,4	49,0	96,7	31,4	83,9	15,3	26,7	76,4	90,0	17,4	10,6
Nordeste	97,0	66,8	43,9	96,1	49,1	81,5	7,0	15,5	82,4	91,7	15,7	11,6
Sudeste	99,8	88,9	29,3	99,4	65,0	97,3	15,6	54,3	93,0	97,6	40,0	31,5
Sul	99,4	89,8	40,8	99,0	22,6	97,2	31,5	59,0	94,9	96,4	38,5	28,6
Centro-Oeste	99,2	87,9	47,7	98,8	60,4	95,1	18,6	34,4	86,4	94,6	30,9	23,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

# O que falta fazer

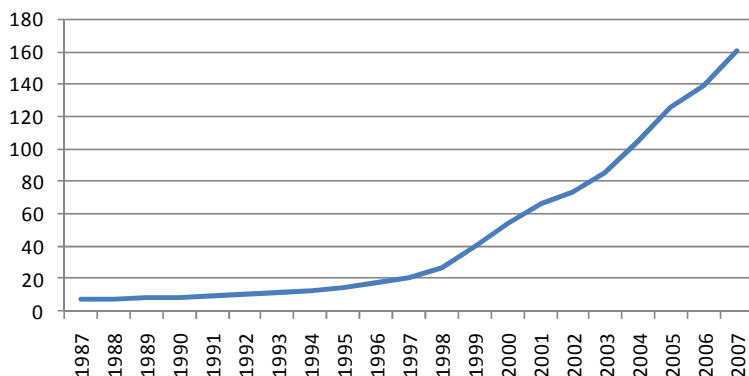
## Exemplos a serem seguidos

- O caso do setor de telefonia no Brasil é um exemplo de como participação privada pode acelerar o acesso a infra-estrutura
  - Peculiaridades do setor especialmente relativas a evolução tecnológica contribuíram para isso
- O caso do setor de energia é o melhor caso de política pública consistente de aumento de acesso, juntamente com participação privada
  - Programa Luz para Todos
  - Apenas aproximadamente 5 milhões de habitantes sem acesso a ligação de luz

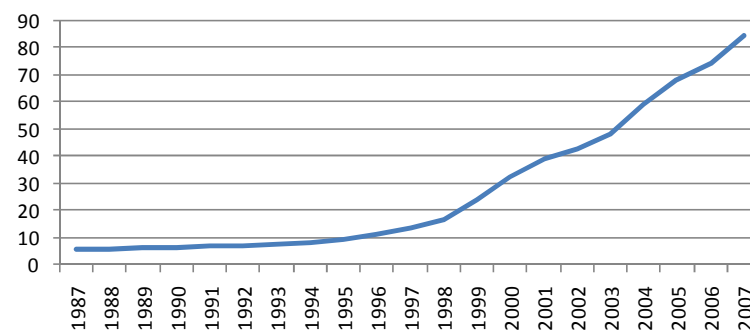
População brasileira sem acesso à energia elétrica (em milhões de pessoas)



Total de telefones (em milhões)



Densidade total de telefones (telefones total /100 habitantes)





# Setores em que participação privada é inexistente ou há ampla margem para expansão

- Aeroportos
- Saúde
  - Hospitais
  - Centros de diálise
  - Centros de diagnóstico por imagem e patológico
- Educação
  - Creches
  - Escolas
  - Universidades
- Florestas
- Irrigação
- Provimento de infraestrutura (inclusive predial) para Governos
- Saneamento
  - Distribuição de água
  - Coleta de esgoto
  - Adutoras e emissários
  - Tratamento de água e esgoto e provimento de infra-estrutura para estatais estaduais ou municipais de saneamento
  - Disposição e tratamento de resíduos sólidos
- Equipamentos militares
- Centros de ressocialização
- Transporte urbano (metro, veículo leve sobre rodas ou trilho, monotrilho etc.)

# Setores em que participação privada é inexistente ou há ampla margem para expansão

Setores	Mandato em discussão	Em modelagem	Em licitação	Contrato assinado
<b>Aeroportos</b>				
Estaduais	1 (34 aeroportos?)	?	0	0
Federais	3	3	0	0
<b>Saúde</b>				
Hospitais	0	1 (17 hospitais)	0	2
Centros de diálise	0	0	0	0
Centros de diagnóstico por imagem e patológico	1	1 (4 centros de diagnóstico)	0	0
<b>Educação</b>				
Creches	0	0	1 (Suspensa)	0
Escolas	1	0	1 (37 escolas)	0
Universidades	0	0	0	0
<b>Florestas</b>	+3	0	2	3
<b>Irrigação</b>	+3	1	0	0
<b>Provimento de infra-estrutura predial</b>	0	1	0	0
<b>Saneamento</b>				
Distribuição de água	?	?	?	+50
Coleta de esgoto	1	2	?	+50
Projetos para provimento de infraestrutura para estatais estaduais (adutoras, estações de tratamento etc.)	?	+3	0	2
<b>Equipamentos militares</b>	0	0	0	0
<b>Centros de ressocialização</b>	1	1	0	2
<b>Gestão de atividades meio da prestação jurisdicional</b>	0	0	0	0
<b>Transporte urbano</b>				
Metrô	2	1	0	1
Monotrilho	0	1	0	0
VLT	1	0	0	0
VLR	0	0	0	0
BRT	0	2	0	0

---

### 3. Objetivos de um Programa de PPP no contexto brasileiro

# Novos desafios do processo participação privada no Brasil

---

- Expandir a participação privada na prestação de serviços nos quais a iniciativa privada já se mostrou mais eficiente do que entes públicos
- Reformar a estrutura institucional para melhorar os mecanismos para coordenação entre o investimento público e o privado
- Reconstruir a capacidade de planejamento setorial e de desenvolvimento de projetos do poder público

# Novos desafios do processo de participação privada no Brasil

---

- Outorgar concessões de serviço público que demandam alguma forma de garantia ou subsídio governamental para se tornarem financeiramente viáveis (*concessões patrocinadas*)
- Implementar um programa para intensificação da prestação por parceiros privados de serviços à Administração ou ao público, custeados pela Administração (*concessões administrativas*)

# Estrutura de Programa de PPP

---

- Estrutura legal e institucional
  - Leis (gerais e setoriais)
  - Regulamentos
  - Órgãos
    - para desenvolvimento de projetos (no Brasil, Unidade de PPP , BNDES, agências reguladoras)
    - para licitação e contratação (no Brasil, órgãos setoriais e agências reguladoras)
    - para acompanhamento e fiscalização dos projetos (agências reguladoras)
- Projetos – supondo que já existe uma carteira de projetos de investimento, com estudos adequados:
  - Seleção
  - Avaliação e modelagem
  - Aprovação
  - Contratação e Implementação
  - Avaliação *ex post*

---

## 4. A Lei de PPP brasileira (Lei Federal 11.079/04)

# PPP: sentido do termo e advertência preliminar

---

- **Parcerias da Administração**
  - Privatização, permissão, concessão, franquias, terceirização, convênios etc.
  - Eventualmente – sociedades de economia mista
- **Public-Private Partnerships (EUA, GB e internacionalmente)**
  - Divestitures/assets sales, BOT, BOO, DFBOT, Concessions, O&M contracts, public enterprises, joint ventures (with public and private participation), franchises etc.



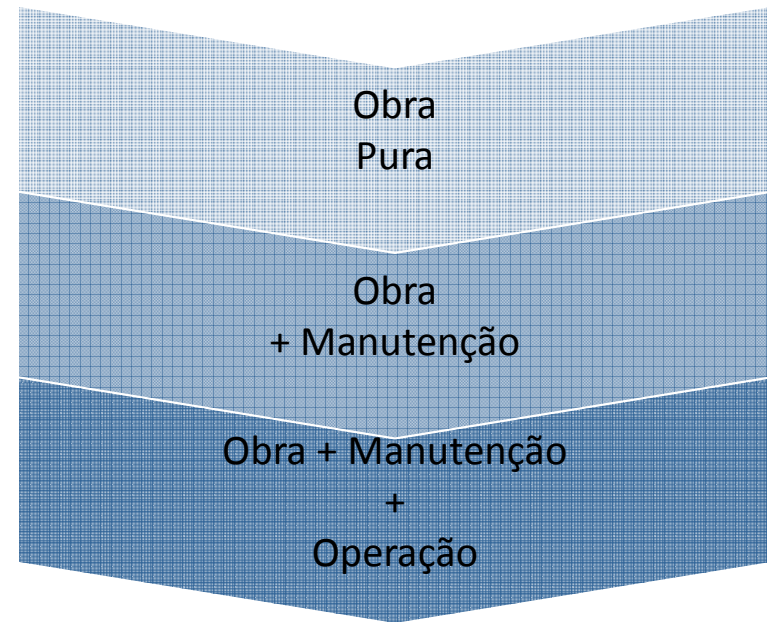
# Especificando o conceito de PPP da Lei Brasileira

---

- Parcerias Público-Privadas na Lei Brasileira
  - Concessão patrocinada =
    - concessão comum de serviço público + subsídio
  - Concessão administrativa =
    - prestação de serviço à Administração + subsídio integral
      - » Diretamente
      - » Indiretamente (envolve terceiro beneficiário)

# PPP definidas por sua estrutura econômica interna

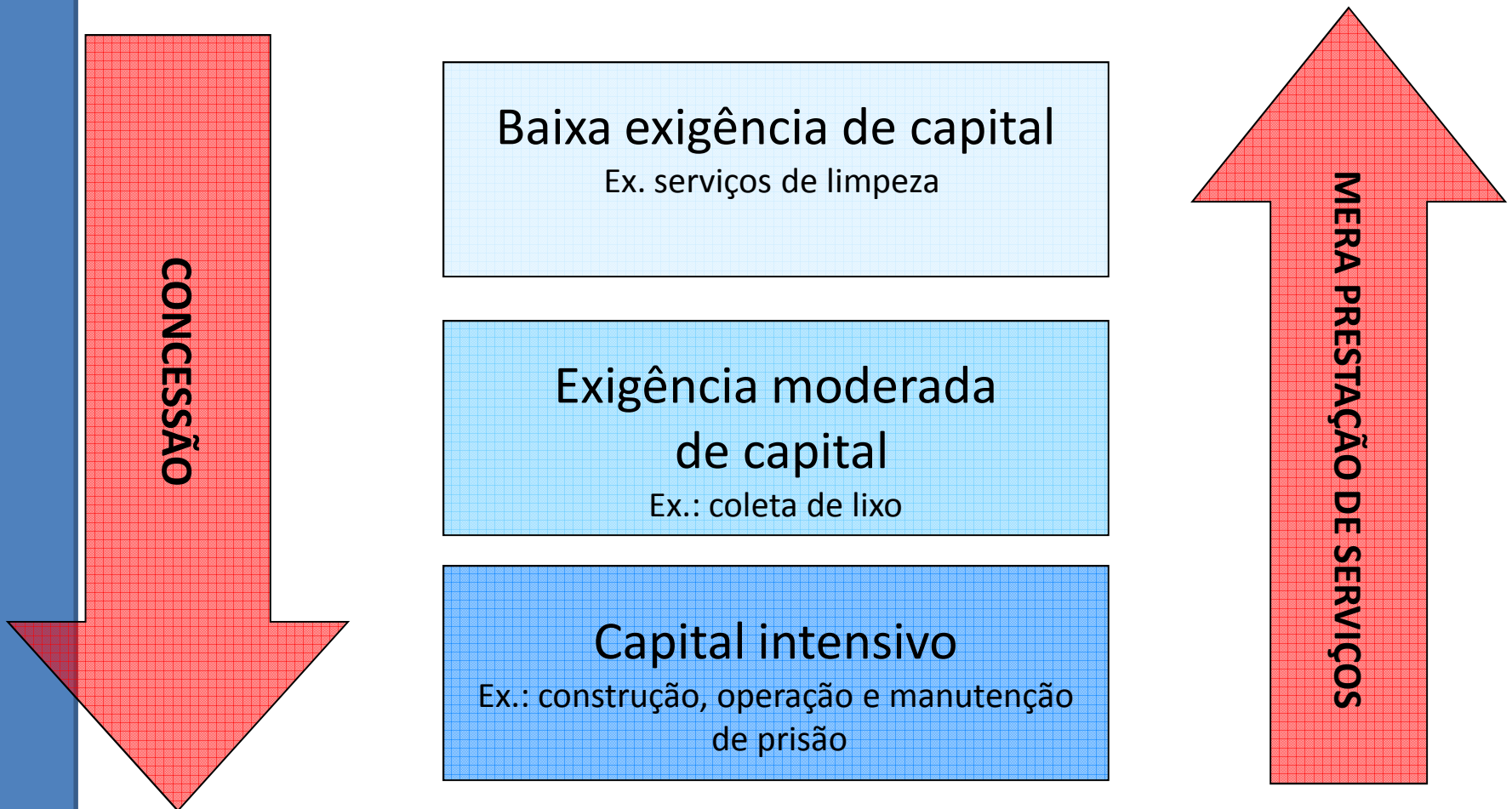
- Investimento na implantação/melhoria da infraestrutura pelo setor privado
- Amortização e remuneração pela exploração da infra-estrutura
- Necessidade de contratos de longo prazo
- O serviço é operado por quem investe na infra-estrutura:
  - Incentivo para aumento da eficiência
  - Fiscalização sobre o “output”



## Concessão e PPP

Especificação do projeto básico e projeto executivo + Financiamento + Obra + Manutenção + Operação

# Em que contextos a estrutura da concessão se justifica?








# Relação Marco Legal / Capacidade de Geração de Receita dos Projetos



# Características Gerais dos Contratos de PPP

---

-  **O Contrato envolve a realização dos projetos, construção, financiamento, operação e transferência dos bens ao final para o Poder Público**
-  **Contratos de longo prazo - 5 a 35 anos**
-  **Possibilidade de complementar a arrecadação da tarifa com contraprestação pública**
-  **Pagamento público condicionado à efetiva prestação dos serviços e à performance do parceiro privado**
-  **Pagamento público garantido por seguro ou garantias emitidas por fundo garantidor**

# Não se pode contratar PPP

---

- Para mera contratação de pessoal, mera aquisição de equipamentos ou mera realização de obras públicas
- O valor do contrato for menor que 20 milhões de reais
- Contrato com prazo menor que 5 anos ou maior que 35 anos

# Licitações de PPP - flexibilização de formalidades tradicionais

---

- **Possibilidade de aplicar a inversão de fases na licitação**
- **Possibilidade do Edital permitir correções de erros formais ou não substanciais**
- **Possibilidade de leilão em viva-voz entre licitantes cujos preços são até 20% maiores que a melhor proposta escrita**

# Gerenciando o inadimplemento e eventuais conflitos

---

## **Previsão dos step in rights dos financiadores**

- No caso de inadimplência ou de baixos níveis de retorno que antecipem a inadimplência
- As implicações no Brasil

## **Intervenção (step in rights do Governo) nos termos da Lei de Concessões**

- Risco de continuidade à prestação do serviço
- Risco à segurança dos usuários

## **Possibilidade de usar a arbitragem ou outros meios alternativos de solução de conflito**



# A Responsabilidade Fiscal e a Lei de PPP

---

## A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estipula dois tipos de controle

- Controle pelo fluxo (“Pay as you go”), arts. 15-17
- Limite da dívida consolidada e das operações de crédito, art. 29 e seguintes

## O problema da classificação

- serviço (despesas correntes) - somente o controle pelo fluxo se aplica
- aquisição de ativo – classificação como dívida

## Controvérsia sobre o assunto e a delegação a STN para a criação das normas

# Mecanismos para Garantir a Responsabilidade Fiscal

---

## Limite de 1% da RCL no ano e nos 10 anos seguintes

- O limite aplica-se a todos os níveis de governo
- Estados membros e os Municípios
  - são obrigados a submeter à STN informações sobre o projeto antes de contratar
  - STN estimará a RCL dos Estados e Municípios para os 10 anos seguintes e monitorará a sua capacidade de pagamento e o total de despesas com PPP

## Suspensão das transferências voluntárias e garantias da União como penalidade

# Direitos autorais sobre as fotos



The copyright holder of this work, has release it into the [public domain](#). This applies worldwide.



© by [Ian Balcombe](#) and licensed for [reuse](#) under this [Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 License](#).



© by Oliver Dixon. This work is licensed for reuse under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 Generic License](#).



© by [Lynne Kirton](#) and licensed for [reuse](#) under this [Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 Generic License](#).



© by [Richard Chambers](#), AAA Yangtze Sampler Tour, May 2004, This file is licensed under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 License](#).



© by Dario Alpern, and licensed under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 License](#).