

Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada

Estudo de caso do ambiente institucional
e da prática no Brasil

Marcos Siqueira Moraes
Gerardo Reyes-Tagle

O Setor de Instituições para o
Desenvolvimento

Divisão de Gestão
Fiscal e Municipal

NOTAS
TÉCNICAS Nº
IDB-TN-1246

Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada

Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil

Marcos Siqueira Moraes
Gerardo Reyes-Tagle

Fevereiro de 2017

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Siqueira Moraes, Marcos.

Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil / Marcos Siqueira Moraes, Gerardo Reyes-Tagle.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 1246)

Inclui referências bibliográficas.

1. Public-private sector cooperation-Brazil. 2. Infrastructure (Economics)-Brazil-Finance. 3. Fiscal policy-Brazil. I. Reyes-Tagle, Gerardo. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Gestão Fiscal e Municipal.

III. Título. IV. Série.

IDB-TN-1246

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Contato: Gerardo Reyes-Tagle, gerardor@iadb.org.

Resumo

Parcerias Público-Privadas (PPP) são um modelo de realização de investimentos em infraestrutura pública que gera diversos tipos de efeitos fiscais para os governos que as implementam. Esses efeitos precisam ser identificados e geridos para evitar que programas de PPP levem à exposição excessiva das finanças públicas a compromissos diretos e a riscos fiscais. No Brasil, as PPPs vêm crescendo sistematicamente, com destaque para o nível subnacional, o que veio acompanhado pela consolidação de um ambiente regulatório bastante detalhado sobre o controle dos impactos fiscais das PPPs. Contudo, os governos subnacionais no Brasil, selecionados para a pesquisa qualitativa deste estudo, têm enfrentado dificuldades para adotar as melhores práticas no monitoramento dos compromissos derivados das PPPs. Assim, é preciso que sejam implementadas reformas do ambiente regulatório de forma a se evitar que a saúde financeira de governos subnacionais no longo prazo seja comprometida por programas de investimento privado em infraestrutura pública.

Classificação JEL: H54

Palavras-chave: compromissos diretos, concessões; infraestrutura, parcerias público-privadas, passivos contingentes, PPP, riscos fiscais

Resumo executivo

As últimas duas décadas assistiram ao crescimento sistemático do uso do investimento privado em infraestrutura pública para enfrentar a demanda de serviços básicos no Brasil. Setores econômicos como transporte, energia e serviços públicos lideraram o caminho e permitiram o desenvolvimento de um extenso programa de parcerias público-privadas (PPP) no sentido amplo no país. Em 2004, uma alteração legislativa ampliou o uso do mecanismo de PPP, permitindo expressamente suporte financeiro do poder público, o qual era vetado até então pela legislação vigente. Passaram também a ser autorizados contratos com liberdade de alocar riscos. Essa mudança ampliou o tipo de infraestrutura a ser implementado pelo mecanismo de PPP, que passou a contar com modelos de receita mais diversos e esquemas de alocação de riscos mais sofisticados.

Uma nova onda de atração de investimentos privados em contratos de PPP teve início, incluindo então infraestrutura social bem como equipamentos econômicos com um *gap* de viabilidade. Essa segunda onda vem sendo claramente liderada por governos subnacionais, que têm se mostrado ativos na preparação e licitação de contratos de PPP. Uma característica relevante do aquecimento do mercado nos últimos anos é a utilização crescente de procedimentos de manifestação de interesse, em que o setor privado é chamado pelo setor público a elaborar os estudos de viabilidade e estruturar os projetos de PPP a ser licitados, semelhantes nesse sentido, à prática internacional de *unsolicited proposals*. De fato, os dados utilizados para o presente estudo revelam que a grande maioria dos contratos de PPP assinados no Brasil, desde a edição do marco legal que institucionalizou projetos com suporte financeiro público (lei 11.079/04), foi estruturada e planejada por meio desse tipo de procedimento.

Assim, dois fatores parecem ter sido fundamentais para o aquecimento do mercado de investimento privado em infraestrutura no Brasil:

- a possibilidade de apoio financeiro dos governos, de forma direta e contingente, aumentando a viabilidade comercial dos projetos que não eram sustentáveis somente com o pagamento por parte dos usuários;
- a institucionalização da participação do setor privado na estruturação e preparação dos contratos, de forma a mobilizar recursos para o planejamento dos projetos.

Nesse contexto, a nova onda de contratos enfatiza mecanismos de pagamentos que são efetuados pelos governos e instrumentos sofisticados de garantias e alocação de diversos riscos ao poder público. Ou seja, a multiplicação de contratos de PPP, particularmente no nível subnacional, vem gerando o rápido crescimento de compromissos diretos e contingentes a ser suportados pelos cofres públicos ao longo dos contratos de PPP. Importa salientar que o ambiente institucional brasileiro se aprimorou e hoje conta com um esquema regulatório cuidadoso para identificação, registro e acompanhamento do impacto fiscal dos contratos. Em especial, o ambiente regulatório brasileiro abrange:

- limites para compromissos diretos explícitos nos contratos (contraprestações públicas);
- regras para identificação, registro e comunicação do efeito patrimonial dos contratos, incluindo seu impacto no endividamento público;
- regras para identificação, registro e comunicação do valor correspondente ao risco fiscal ou passivo contingente assumido pelos governos nos contratos.

Apesar da modernização dos mecanismos disponíveis para acompanhamento dos efeitos fiscais dos contratos, o presente estudo identificou a necessidade de aprimoramento do mapeamento, registro e comunicação, tanto dos compromissos diretos quanto dos contingentes, dos contratos de PPP.

Há, portanto, no país o crescimento rápido da utilização do mecanismo de PPP e a oportunidade de revisão de práticas que permitam aos governos conhecer e gerenciar os compromissos e riscos por eles assumidos. Essa situação impõe um risco sistêmico crescente para a saúde das contas públicas no médio prazo e poderia ser objeto de uma futura revisão do marco institucional de contratos de PPP, criando as condições para que os governos no país adotem as melhores práticas internacionais para implementar programas de infraestrutura sustentáveis durante os ciclos econômicos.

Recomenda-se no futuro a adoção de quatro estratégias para aprimorar a capacidade dos governos de administrar as consequências fiscais desses contratos:

1. instituir um órgão federal com a finalidade específica de monitorar e comunicar o impacto fiscal agregado dos contratos de PPP (ou atribuir a responsabilidade a um órgão existente);
2. desenvolver mecanismos específicos de controle e verificação do impacto fiscal que incentivem e permitam o aprimoramento da qualidade da informação sobre o efeito fiscal das PPP;
3. revisar as políticas subnacionais que regulamentam o ciclo de projetos, promovendo a reestruturação das redes de governança e incluindo análises efetivas sobre o efeito fiscal em etapas intermediárias da fase de avaliação e planejamento dos projetos;
4. implementar a extensão do fundo garantidor federal para entes subnacionais de forma condicionada à geração de informações de maior qualidade e ao monitoramento efetivo do impacto fiscal pelos entes beneficiados.

Agradecimentos

A elaboração deste relatório somente foi possível pela disposição de vários profissionais em participar de discussões, debates e entrevistas que levaram à consolidação das hipóteses e do marco analítico do documento. Nesse sentido, um agradecimento especial deve ser feito a:

- Gilson Bittencourt, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- Karla Bertocco, do governo do estado de São Paulo
- Maria Aparecida Aiko Ikemura, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
- Ricardo Silva e Gustavo Guerrante, da prefeitura do Rio de Janeiro
- Ricardo Simões, à época da PBH Ativos
- Aod Cunha, do BTG Pactual
- Maria Eduarda Berto, da Estruturadora Brasileira de Projetos
- Paulo Cesena, da Odebrecht Transport

Os autores gostariam também de expressar seus agradecimentos aos especialistas de todo o país que contribuíram com comentários e avaliações às versões anteriores deste documento:

- Pablo Pereira dos Santos, Hugo Flórez Timorán, José Seligmann, Ana Lucia Dezolt, José Barroso Tostes Neto e José Luiz Rossi, do Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- Flávio Faria Antunes, do governo de Minas Gerais;
- Thaís Salzer Procópio, Leonardo Silveira do Nascimento, Bruno Ramos Mangualde, Diego Rodrigues Boente, Gabriela Leopoldina Abreu, Thiago de Castro Sousa, Sérgio Amorim de Oliveira, Marcelo Senna Valle Pioto, Raul Menezes dos Santos, do Ministério da Fazenda;
- Augusto de Oliveira Monteiro, do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais;
- Tomás Bruginski de Paula, da Companhia Paulista de Parcerias.

Todas as contribuições foram voluntárias e permitiram a correção de conceitos e da estrutura, sendo que as imprecisões que porventura persistiram são de responsabilidade exclusiva dos autores. Um especial agradecimento também deve ser registrado à equipe do Instituto Coreano de Desenvolvimento (KDI) pelo apoio para realização deste relatório. Por fim, registramos agradecimentos a William Laureano, pelo apoio administrativo na realização da pesquisa.

Introdução

As parcerias público-privadas se transformaram em um tópico muito debatido na última década no Brasil. O governo federal, a maioria dos governos estaduais e grande parte dos governos municipais instituíram alguma iniciativa de atração do setor privado para a realização de investimentos em infraestrutura em contratos de longo prazo. Há várias razões para esse interesse crescente:

- o amadurecimento do ambiente regulatório com a aprovação de leis que autorizam a realização de projetos de PPP;
- o acúmulo de experiência dos atores privados que contribuem para a consolidação do modelo de PPP;
- o sucesso dos primeiros projetos que contribui para conferir segurança à viabilidade do modelo de PPP.

Além das razões mencionadas acima, a expansão pode estar relacionada à situação de pressão fiscal que tem cada vez mais caracterizado os entes subnacionais¹, o que sublinha a necessidade de mecanismos estritos de identificação, controle e acompanhamento dos impactos fiscais das PPPs, os quais serão discutidos ao longo deste relatório.

É verdade que as experiências subnacionais foram bastante diversas. Alguns governos desenvolveram arquiteturas institucionais robustas, estruturadas em torno de unidades dedicadas à gestão de contratos de PPP e de mecanismos de governança para a aprovação de projetos, enquanto outros optaram por focar na consolidação de carteiras de projetos. E, ainda, há estados e municípios que não implementaram programas de PPP até o momento. Em um relatório de 2011, fruto de uma cooperação técnica não reembolsável entre o governo brasileiro e o Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, ficou demonstrada a diversidade das arquiteturas institucionais no país. Contudo, mais relevante é a conclusão do estudo que indica que, em todo o Brasil, um movimento claro para aumentar a participação privada em projetos de infraestrutura já tomava forma.²

Nesse contexto, foram formalmente instituídos diversos programas de PPP, foram criados órgãos específicos para estruturar projetos, e tanto o governo federal, quanto governos subnacionais iniciaram os estudos de preparação e avaliação de projetos de PPP. Essa atividade levou à celebração de diversos contratos que estão viabilizando volumes significativos de investimento em infraestrutura, em setores tão diversos como infraestrutura escolar, prisional e rodoviária. A diversificação dos

¹ Ver, por exemplo, nota do Ministério da Fazenda intitulada “Cenário fiscal exige nova política de
² Prado, Lucas N. Relatório sobre Evolução das PPPs no Brasil. Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional de Parcerias Público-Privadas e Cooperação Técnica Não-Reembolsável nº ATN/MT-9587-BR – Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Multilateral de Investimentos. Brasília, setembro de 2011.

contratos, contudo, levou ao desenho de sistemas de alocação de riscos também muito diversos, traduzidos em contratos que sistematicamente alocam riscos ao poder público, o que, por sua vez, submete o orçamento governamental a compromissos diretos e contingentes, tanto implícitos quanto explícitos. De uma forma geral, a identificação, comunicação e gestão dos compromissos fiscais derivados das PPPs são tarefas essenciais para que o instrumento possa de fato contribuir para a modernização de programas de infraestrutura e para que se possa, efetivamente, aumentar a eficiência do gasto público.

Este relatório pretende contribuir para a discussão do tema do impacto fiscal de PPP no Brasil em duas dimensões. Em primeiro lugar, permitirá uma abordagem sistêmica de como os governos vêm tratando os compromissos fiscais em contratos de PPP, o que indicará oportunidades e riscos para o futuro desses programas no país. Em segundo lugar, permitirá uma comparação com práticas de outros países, indicando caminhos para o aperfeiçoamento do ambiente institucional brasileiro.

Considerações metodológicas

Diante das dificuldades derivadas da natureza federativa do país, o presente relatório adotou as seguintes premissas metodológicas:

- 1) os aspectos regulatórios considerarão, a menos que expresse em contrário, a regulamentação federal com abrangência nacional. Ou seja, serão explorados as leis e regulamentos federais que sejam aplicáveis a todos os governos. Quando aspectos legais e/ou regulatórios específicos de algum estado ou município forem relevantes, esses aspectos serão evidenciados;
- 2) as análises sobre aspectos qualitativos (análises e discussões técnicas) considerarão, sempre que possível, práticas adotadas pelo governo federal, dado seu caráter multiplicador na prática dos entes subnacionais. Em alguns casos relevantes, a prática de governos subnacionais será usada como exemplo;
- 3) as análises e conclusões sobre as práticas de gestão do impacto fiscal considerarão o conjunto de governos selecionados para os estudos de caso. Foram selecionados os governos estaduais de Minas Gerais, Bahia e São Paulo, além dos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e o Distrito Federal, porque eles representam os entes subnacionais com maior experiência e atuação no tema de PPP. Como será apontado a seguir, esses governos representam cerca de 35% de todos os contratos assinados no Brasil. Além disso, são uma amostra significativa da diversidade de experiências nacionais, como será evidenciado na análise qualitativa abaixo. Esses entes federativos, ao lado do governo federal, compõem o conjunto de governos selecionados para ser objeto de estudo de caso. Assim, suas políticas de PPP, suas práticas e regulamentações, além dos projetos que foram implementados, serão considerados para: a) análises que envolvem avaliações quantitativas com foco em práticas de gestão de compromissos fiscais; b) menção prioritária em boxes ao longo do texto; e c) referências a projetos específicos. Dessa forma, pode-se dar uma visão global do ambiente institucional brasileiro que regula o impacto fiscal dos contratos de PPP, ao mesmo tempo em que é possível fazer uma

análise mais aprofundada dos contratos e efeitos fiscais nos entes subnacionais mais ativos;

4) Outro aspecto metodológico relevante diz respeito à fonte de dados para as análises quantitativas do mercado brasileiro de PPP. Com efeito, não há nenhuma consolidação oficial regular de dados a nível nacional sobre o desenvolvimento desses projetos. Houve, entre 2013 e 2014, a contratação de um consultor pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor de PPP do governo federal, para realizar levantamento de iniciativas de PPP em alguns entes subnacionais brasileiros³. A utilização dessas informações para as análises, contudo, é limitada pelo seguinte:

- as informações não pretenderam ser exaustivas, já que a metodologia de obtenção de dados envolveu o contato direto somente com estados e suas capitais, o que representa um recorte muito específico para avaliação quantitativa do número de projetos e se baseou em declaração espontânea de agentes públicos dos governos contatados;
- as informações somente capturam projetos que já se formalizaram em alguma fase do ciclo legal do projeto, e não capturam iniciativas em estágio preliminar de desenvolvimento, ou iniciativas que escapam do acompanhamento de órgãos centralizados dos governos contatados;
- o volume de variáveis mapeadas é muito reduzido;
- o banco de dados não foi atualizado e somente consta de projetos alimentados no levantamento original (2013).

Assim, esses dados são pouco úteis para esta pesquisa que explora os dados agregados do Brasil para a elaboração de análises generalistas e dados de projetos em fases iniciais de desenvolvimento, além de considerar as tendências do mercado a partir de variações anuais.

Por isso, a base de dados que será utilizada com maior frequência foi desenvolvida por uma consultoria especializada em promover análises de mercado (Radar PPP) e pretende ser exaustiva, incluindo todos os projetos do país, além de oferecer atualizações diárias.

A natureza federativa e a diversidade regulatória no Brasil

O Brasil conta com um federalismo em três níveis: federal, estadual e municipal. No total, são 27 estados (incluindo o Distrito Federal) e 5570 municípios. Cada um desses “governos brasileiros” é uma entidade política autônoma em termos administrativos e legislativos, contando inclusive com câmaras legislativas próprias. Apesar de haver parâmetros comuns, que devem ser seguidos por todos os governos, essa autonomia executiva e normativa cria dificuldades metodológicas para a obtenção de informações agregadas das iniciativas de PPP no país:

³ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/parcerias-publico-privadas/projetos>.

- a diversidade legislativa implica a coexistência de marcos regulatórios distintos no país. Ainda que o governo federal possa emitir normas gerais, aplicáveis a todos os entes subnacionais, o tema objeto deste estudo (contratos públicos e projetos de infraestrutura) trata de questões em que os três níveis federativos podem criar leis e procedimentos específicos;⁴
- a diversidade executiva implica autonomia para implementar projetos por entes subnacionais e na ausência de informações agregadas. Ou seja, a autonomia administrativa cria dificuldades para a existência de fontes centralizadas de informação que permitam uma visão nacional sobre iniciativas de competência concorrente dos três níveis de governo.

Definição brasileira de parcerias público-privadas e a expressão “PPP” neste estudo

Não há uma definição consensual de PPP no mundo. Contudo, no contexto internacional, um dos conceitos mais comuns de PPP indica que são contratos de longo prazo que implicam compartilhamento de riscos entre a iniciativa privada e o governo e atribuem ao setor privado a responsabilidade de realizar e integrar diversas fases do empreendimento, incluindo financiamento, construção, manutenção e operação de infraestrutura.⁵ Trata-se de um conceito amplo de PPP que é refletido no marco legal brasileiro.

De fato, a legislação brasileira permite a realização de contratos como os descritos acima separando-os em dois grandes grupos, conforme a fonte de receita da empresa executora do projeto e, conseqüentemente, a forma como impactam as finanças públicas.

O primeiro grupo é chamado de “concessões de serviço público” (que será frequentemente referido neste documento como “concessão comum”). Esse tipo de contrato tipicamente atribui ao setor privado a responsabilidade pelo financiamento e implementação das obras; é o parceiro privado que realiza os investimentos e presta os serviços. Em contrapartida, é autorizado a cobrar tarifas ou taxas, pagas diretamente por usuários, atendendo às condições estabelecidas no contrato ou nos marcos regulatórios setoriais específicos. Contratos desse tipo têm sido amplamente desenvolvidos desde a década de 1990 para a implantação de serviços como: a) água e saneamento; b) distribuição de energia elétrica; c) telefonia e comunicação; d) estradas e transportes sobre trilhos.

⁴ Há um debate jurídico sobre o conceito de normas gerais, mas, na prática, as regras criadas para as PPPs, e mencionadas em diversas partes deste documento, são consideradas normas gerais e, portanto, válidas em todos os entes subnacionais, além do governo federal. Apesar disso, todos os três níveis de governo podem elaborar legislações próprias detalhando as leis federais ou criando regras e procedimentos específicos, válidos somente para os governos que a aprovaram.

⁵ Esta definição de PPP está transcrita, por exemplo, no PPP Reference Guide 2.0, desenvolvido pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Asiático de Desenvolvimento. O documento está disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>

A regra para a concessão comum é que não há qualquer forma de pagamento público ao concessionário ao longo da vida do contrato e os projetos são, via de regra, totalmente pagos pela cobrança dos usuários. A exceção relevante a essa regra é que os contratos geralmente preveem uma compensação aos concessionários no momento do término do contrato, referente aos investimentos realizados pelo concessionário que não tenham sido amortizados. O valor é limitado ao valor dos investimentos efetivamente realizados e geralmente deve ser pago diretamente ao concessionário antes do término do contrato. O mesmo ocorre no caso de término antecipado do contrato, seja por culpa do parceiro público ou do privado. Essa compensação é a única forma de pagamento governamental direto ordinariamente previsto nos contratos de concessão comum para a concessionária, o que limita os compromissos diretos nos contratos e aumenta a previsibilidade dos compromissos contingentes.⁶

O segundo grupo de contratos é muito semelhante às concessões comuns, mas prevê pagamentos do orçamento público ao longo do contrato, seja como adicional às tarifas, seja como a única forma de receita da concessionária. Há, portanto, neste caso, uma exposição bem maior dos recursos públicos a riscos do empreendimento. Esses contratos são chamados, pela Lei 11.079/04, de parcerias público-privadas, nas modalidades de “concessão administrativa” e de “concessão patrocinada”.⁷ De fato, contratos desse tipo geralmente criam dois tipos de compromissos:

- diretos e regulares, que implicam pagamento público ao longo de todo o contrato, o qual pode ocorrer mesmo antes da conclusão das obras de implantação da infraestrutura;
- contingentes, explícitos ou implícitos, que derivam da alocação contratual de riscos para o governo.

A regulamentação legal no Brasil é muito pouco específica sobre os critérios para determinar os pagamentos públicos, ou contraprestações públicas, o que se reflete na diversidade de formas de pagamento adotadas nos contratos assinados no Brasil. Os pagamentos podem ser calculados a partir de.⁸

⁶ Compromissos contingentes significam as obrigações financeiras assumidas pelos governos que são incertas ou dependem da ocorrência de eventos futuros, como os riscos retidos pelos governos nos contratos de PPP. Esse conceito será amplamente explorado no restante deste documento.

⁷ A Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004 estabelece no artigo 2º que a PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A concessão patrocinada se estabelece como tarifa do usuário mais contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa se estabelece quando a administração pública é a usuária direta ou indireta.

⁸ Na versão original do marco legal brasileiro, os pagamentos governamentais somente podiam iniciar-se após a disponibilização dos serviços, o que exigia a conclusão de ao menos parte das obras. Em dezembro de 2012, a legislação foi alterada, criando a possibilidade de o pagamento ocorrer durante as obras. Trata-se da figura do aporte de que trata a Lei federal 12.766/2012 e que será discutida ao longo deste relatório.

- disponibilidade, assemelhando-se aos *availability payments*⁹ comuns em outros países do mundo. Estes são muito comuns em projetos de infraestrutura social, tais como escolas (em que há um pagamento por unidade escolar disponível) ou hospitais (em que os pagamentos são feitos por leito disponível para o uso). Um exemplo desse tipo de critério para determinação do pagamento público pode ser encontrado no projeto do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, firmado pelo governo de Minas Gerais, em que o pagamento depende da disponibilidade efetiva das instalações ao longo do contrato;
- demanda efetiva, ou nível de utilização do ativo, como as concessões de rodovias do tipo “sem cobrança ao utilizador” em Portugal. No caso brasileiro, alguns projetos de saneamento (água e esgoto) vêm introduzindo o pagamento por unidade de demanda (metro cúbico de água aduzida, por exemplo). Um exemplo desse tipo de critério para determinação do pagamento público pode ser encontrado no projeto das Unidades de Atendimento Integrado, firmado pelo governo de Minas Gerais, em que o pagamento é determinado pelo número de cidadãos atendidos pelo parceiro privado;
- realização de etapas da obra que geram um pagamento governamental independente de aspectos operacionais e cuja obrigação nasce com a realização de etapas do empreendimento ainda que os pagamentos ocorram ao longo do contrato. Neste caso, a racionalidade do mecanismo de pagamento é a redução dos custos de capital por meio da mitigação de riscos operacionais na perspectiva do investidor. Vários projetos no país têm gerado compromissos fiscais incondicionais em relação a aspectos operacionais em que parte do pagamento é devida em função da conclusão das obras, tanto em infraestrutura econômica quanto social. Um exemplo desse tipo de critério para determinação do pagamento público pode ser encontrado no projeto da Linha 4 do Metrô, firmado pelo governo estadual de São Paulo, em que o pagamento é devido pelo governo estadual uma vez que determinadas etapas da obra sejam “recebidas” pelo poder público.

Como a principal diferença entre os dois grupos de contratos de investimento privado em infraestrutura pública é a exposição do governo a compromissos regulares e/ou contingentes, a expressão PPP será usada como referência a contratos do segundo tipo. Isso quer dizer que adotaremos, portanto, a definição de PPP constante da legislação brasileira. Em outras palavras a expressão PPP, sem qualificações, será usada para referir-nos a contratos que preveem alguma forma de suporte financeiro governamental, direto ou contingente.

⁹ Os *availability payments* são pagamentos que ocorrem independentes do volume efetivo de utilização dos serviços pelo governo ou por usuários e dependem de alguma medida de disponibilidade, ou seja, potencial de uso. Uma apresentação do conceito e elementos comuns aos *availability payments* pode ser encontrado no site <http://www.eib.org/epec/g2g/>

Vale ressaltar que as semelhanças entre os contratos de PPP, no sentido legal brasileiro, e de concessão comum são muito maiores do que as diferenças. Deste modo, sempre que for aplicável ao contexto, serão feitas referências a concessões comuns.

O que não pode ser feito por meio de PPP e concessões comuns no Brasil

Há algumas proibições específicas para a celebração de contratos de PPP e concessões comuns no Brasil. Antes da legislação que instituiu os modelos de concessão patrocinada e administrativa (PPP), não era expressamente prevista a possibilidade de haver pagamentos públicos ao longo da vigência dos contratos e, assim, a grande maioria dos contratos desenvolvidos previa a cobrança de tarifas como única fonte de receita privada. Com a lei nacional que criou as concessões patrocinadas e administrativas, foi possível expandir o modelo de investimento privado em infraestrutura para diversos novos setores. Ainda há limitação específica para a realização, pelo setor privado, de atividades que incluem o exercício da autoridade do governo ou a tomada de decisões judiciais. Contudo, não há limitações setoriais, que proíbam o desenvolvimento de projetos em setores econômicos. O boxe 1 é um exemplo de projeto implementado em um setor pouco comum na América Latina.

Boxe 1. O caso do complexo penal de Minas Gerais

O projeto para um complexo prisional no estado brasileiro de Minas Gerais é um exemplo de contrato de PPP em um setor econômico não tradicional que foi implementado e está sendo executado com sucesso. O projeto trata do desenho, construção e operação de um grande complexo penal para cerca de 3.000 presos, na região metropolitana de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. Começou a ser desenvolvido em junho de 2006; gerou um investimento de mais de R\$ 350 milhões e foi implementado a partir de um modelo que atribuiu ao setor privado as obrigações de: a) desenhar a arquitetura das unidades prisionais; b) obter o financiamento necessário à implantação; c) construir e implantar a infraestrutura; d) promover a manutenção física das unidades; e) operar e prestar todos os serviços internos, inclusive a segurança interna do complexo.

O governo permanecia responsável pela segurança da área externa a cada unidade prisional, além dos pagamentos mensais regulares, após o início da operação das unidades. Esse pagamento possui dois componentes fundamentais: a) pagamento por disponibilidade (semelhante aos availability payments), determinado a partir do número de vagas disponíveis para o uso, estando ou não ocupada; b) pagamento por demanda, determinado pelo número de presos que efetivamente está encarcerado no complexo. Ao final do contrato de 27 anos, a infraestrutura retorna ao poder público e não há previsão contratual de qualquer compensação ao parceiro privado, além dos pagamentos públicos regulares. Uma característica importante do projeto desenvolvido pelo governo de Minas Gerais foi a ausência de projeto arquitetônico básico, como diretriz obrigatória da licitação. Em outras palavras, os licitantes poderiam propor diferentes desenhos da infraestrutura, adequados aos seus modelos operacionais e de manutenção de infraestrutura. Portanto, no modelo proposto, o setor privado teria um alto nível de autonomia em relação aos métodos e

insumos do projeto, sendo regulado por meio dos resultados pretendidos com a operação da penitenciária.

Entre dezembro de 2007 e julho de 2008 o projeto foi submetido a consulta pública, durante a qual as empresas tiveram acesso ao modelo de negócios, projeções financeiras e documentos da licitação. Dezenas de empresas encaminharam sugestões de alteração e comentários que levaram à consolidação da versão final do modelo de negócios em novembro de 2008. A licitação teve início em dezembro de 2008 e o período para as empresas apresentarem suas propostas foi de cinco meses. Somente um consórcio de empresas apresentou proposta comercial que atendeu os parâmetros do edital de licitação. Depois de preparar a documentação, o contrato foi assinado em junho de 2009. Durante a fase de implantação do ativo, o parceiro privado enfrentou diversos problemas que afetaram o cronograma da construção, entre eles: a) atrasos na obtenção da licença ambiental definitiva; b) dificuldades de obtenção das aprovações municipais; c) excesso de chuva e mau tempo; d) greves dos trabalhadores da obra.

Diante desses problemas, a construção da primeira unidade atrasou seis meses. Esses eventos, entretanto, foram considerados como relief events, e não geraram a aplicação de multas contratuais. Contudo, as consequências financeiras do atraso nas receitas (somente geradas a partir da operação) foram integralmente suportadas pelo parceiro privado. A primeira unidade foi inaugurada em 2011 e as demais seguiram o cronograma estabelecido e/ou revisto por aditivos ao contrato.

PPP no Brasil e o sistema tributário

Não há privilégios fiscais concedidos especificamente às empresas responsáveis por executar PPP ou concessões comuns no Brasil, e as sociedades de propósito específico (SPE) que celebram contratos de PPP pagam impostos como qualquer outra empresa no país. Há, entretanto, dois pontos que merecem ser destacados.

Em primeiro lugar, empresas que atuam em projetos de infraestrutura, nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação, independentemente do tipo de contrato que tenham com o governo, são submetidas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (REIDI) que gera benefício no valor e na forma do cálculo de impostos sobre a receita bruta.¹⁰ Esse benefício, entretanto, é comum para todas as empresas autorizadas a implantar projetos de infraestrutura nos setores mencionados na legislação, independentemente do tipo de contrato que possuam ou se é um empreendimento exclusivamente privado. Trata-se da redução de impostos aplicáveis sobre a receita bruta das empresas, o que cria incentivos para diminuir os custos efetivos de projetos de infraestrutura. O valor exato dos benefícios não pode ser generalizado, pois varia em função de diversos fatores, tais como: a) setor econômico dos projetos; b) regime tributário ao qual as empresas estão submetidas; c) composição das despesas das empresas,

¹⁰ Lei 11.488 de 2007.

que implica a existência ou não de créditos tributários. Entretanto, é seguro afirmar que os benefícios da aplicação do REIDI podem implicar redução dos valores relativos a tributos que alcançam 3 % a 9 % da receita bruta das empresas.

O segundo ponto relevante é o regime fiscal aos quais os aportes de recursos públicos nos projetos de PPP ou concessões comuns estão submetidos. Aportes são formas de pagamentos realizados pelos governos para concessionárias que podem ocorrer antes da conclusão das obras (análogos aos *viability gap fundings* comuns em diversos países do mundo, como Índia e Canadá¹¹), realizados para reduzir a necessidade de financiamento privado da infraestrutura. Os aportes, no Brasil, não são considerados receita para fins de apuração de impostos no momento de sua realização financeira. Entretanto, à medida que os ativos constituídos são depreciados ou amortizados ao longo do contrato, esses impostos passam a ser devidos. Em outras palavras, o regime tributário dos aportes dilui, durante a vida do contrato, os impostos referentes às receitas da SPE assim classificadas.

Após a alteração legislativa que autorizou os aportes de recursos, diversos projetos no Brasil vêm considerando pagamentos públicos durante a implementação dos investimentos. Alguns desses projetos são apresentados no boxe 2.

Boxe 1. Aportes previstos em projetos de PPP selecionados no Brasil					
Nome do projeto	Segmento do projeto	Etapa do projeto	Investimento estimado (R\$ MM) ano-base	Aporte público (R\$ MM) ano-base	Aporte / valor estimado do investimento
Complexos hospitalares (São Paulo)	Saúde	Contrato assinado	793,32	475,99	60 %
Contorno Metropolitano Norte da RMBH (Minas Gerais)	Rodovia	Vencedor declarado ¹²	2.800,00	800,00	29 %
Metrô de São Paulo – Linha 18 Bronze (São Paulo)	Trem urbano	Contrato assinado	3.011,00	1.928,37	64 %
Metrô de São Paulo – Linha 6 Laranja (São Paulo)	Trem urbano	Contrato assinado	8.000,00	4.469,40	56 %

¹¹ As regras para o uso do *viability gap funding* pelo governo indiano podem ser encontradas no site: http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_eco_affairs/ppp/Guidelines_VGF.asp

¹² Após a declaração do vencedor, o governo de Minas Gerais anulou a licitação, conforme a publicação do dia 12/07/16 no Diário Oficial de MG.

Ponte estaiada sobre o rio Cocó (Ceará)	Mobilidade e urbana	Contrato assinado	338,07	338,07	100 %
Rodovia dos Tamoios (São Paulo)	Rodovia	Contrato assinado	3.906,33	2.185,33	56 %
Veículo sobre trilhos no eixo Anhanguera (Goiás)	Trem urbano	Contrato assinado	1.300,00	805,00	62 %
<i>Fonte: Elaboração própria.</i>					

Em todos esses casos, o pagamento dos aportes não é considerado receita para fins do cálculo tributário sobre a receita. Nesse caso, os impostos são devidos à medida que os valores referentes aos investimentos viabilizados por meio dos aportes são amortizados ou depreciados. O efeito desse tratamento fiscal é que o modelo de PPP no Brasil implica um pagamento de impostos associados a projetos de infraestrutura em valor maior do que ocorreria no caso de contratação tradicional do projeto pelo governo. Isso ocorre porque as atividades exercidas por empresas privadas responsáveis por projetos de PPP são sujeitas a impostos enquanto as atividades exercidas por governos são imunes a tributos no Brasil. Em outras palavras, o parceiro privado paga impostos (incidentes sobre a receita gerada por pagamentos públicos) que, no caso de uma mesma atividade ser desenvolvida diretamente pelo poder público, não seriam devidos.¹³

Um exemplo dessa incidência fiscal em projetos de PPP pode ser identificada no seguinte exemplo. Suponhamos dois hospitais idênticos, um gerido por meio de PPP e outro por meio de obra pública tradicional.¹⁴ O volume de recursos fiscais requerido em cada um desses hospitais poderia ser expresso de forma simplificada da seguinte forma (boxe 3):

¹³ O modelo de contratação tradicional discutido neste relatório considera uma estratégia de implementação e operação de projetos de infraestrutura em que:

- o governo contrata o projeto de arquitetura e engenharia do equipamento a ser construído;
- o governo contrata a execução de obra pública, geralmente por meio de contrato baseado em preços unitários;
- o governo opera e mantém a infraestrutura por meio de equipes próprias.

¹⁴ O exemplo considera, por razões didáticas, que tudo mais é constante. Assim, os custos de capital público e privado são iguais e não há diferença em termos de eficiência operacional nos dois modelos.

Boxe 3. Exemplo de regime fiscal de projetos de PPP no Brasil (custos de cada alternativa por ano)		
Custo	Contratação tradicional	PPP
Folha de pagamento	5.000	5.000
Manutenção	3.000	3.000
Recuperação dos investimentos (inclui o pagamento dos impostos associados ao projeto e à construção, empréstimos e juros, além da distribuição de dividendo no caso da PPP)	1.500	1.500
Impostos sobre serviços de qualquer natureza sobre a operação (ISSQN 5 % sobre a receita bruta)	0	500
Recursos públicos demandados anualmente	9.500	10.000

Nesse sentido, há um ônus financeiro inerente ao modelo de PPP, do ponto de vista do volume de pagamentos públicos necessários para garantir a viabilidade comercial do projeto, que, tudo mais constante, seria menor caso o projeto fosse executado diretamente por uma agência governamental imune a tributos.

Em grande parte dos países do mundo, entretanto, essa ineficiência é somente aparente e o efeito líquido dos tributos pagos pelas SPE nas contraprestações públicas é nulo, já que a necessidade de pagamentos públicos adicionais em função da carga tributária é compensada por receita tributária adicional para os cofres públicos. No sistema federativo brasileiro, contudo, o efeito tributário nas contraprestações não é nulo, já que os encargos fiscais são concentrados na autoridade contratante da PPP e a receita fiscal é distribuída a vários entes federativos, conforme o nível de governo que tributa os projetos. Nesse sentido, a empresa privada responsável por projetos de PPP paga tributos federais (como PIS/Cofins), estaduais (p. ex., imposto sobre veículos) e municipais (Imposto sobre propriedade imobiliária). Ou seja, o ente contratante não auferir receita nas mesmas proporções do acréscimo sobre o efeito tributário nos pagamentos públicos em contratos de PPP.

Dessa forma, as PPPs têm uma desvantagem financeira importante em relação à contratação tradicional, do ponto de vista dos governos. Naturalmente, essa desvantagem pode ser compensada caso a implantação e gestão privada gerem ganhos de eficiência maiores do que os efeitos fiscais negativos. De fato, vários projetos no país realizaram avaliações de ganhos de eficiência cuidadosos e demonstraram que PPP geraram vantagens financeiras líquidas para as entidades contratantes.

1. O mercado brasileiro de investimento privado em infraestrutura pública

As PPPs e concessões comuns têm tido um papel cada vez mais relevante nas políticas de infraestrutura no Brasil. Entretanto, o número total de iniciativas não está oficialmente disponível de forma agregada. As principais razões da ausência dessa informação são:

- não há um sistema nacional centralizado de informações de investimento que permita a agregação de todos os entes subnacionais;
- os valores referentes a empresas estatais não dependentes não compõem os mesmos relatórios de execução orçamentária;
- a contabilização de contratos de concessão não promove informações suficientemente claras sobre os investimentos realizados pelas SPE.

Mesmo com as limitações acima, é possível identificar uma tendência de crescimento do uso das PPPs e das concessões comuns. A figura 1, referente ao governo federal, reflete duas bases de dados distintas relativas aos investimentos diretos realizados pelo governo federal e a um levantamento sobre o total de investimento em infraestrutura realizado no país por ano. Esse levantamento, a partir das bases de dados públicas sobre execução do orçamento da União, sugere uma relação entre os investimentos em infraestrutura geral e o PIB da ordem de 1 %, 1,3 % e 1,4 % relativamente aos anos de 2011, 2012 e 2013.¹⁵ As concessões federais geraram valores consideráveis de investimento, estimado em cerca de R\$ 153 bilhões entre 2011 e 2013, segundo dados do Ministério da Fazenda. Esse valor, comparado aos valores totais de investimento do orçamento da União e os valores totais de investimento em infraestrutura, revela os percentuais na figura 2.

Figura 1. Investimentos em infraestrutura (R\$ MM)¹⁶

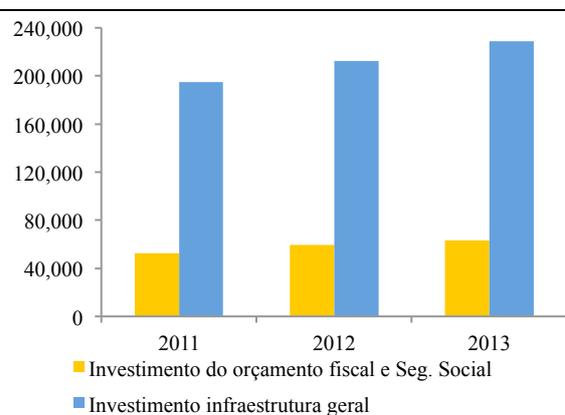
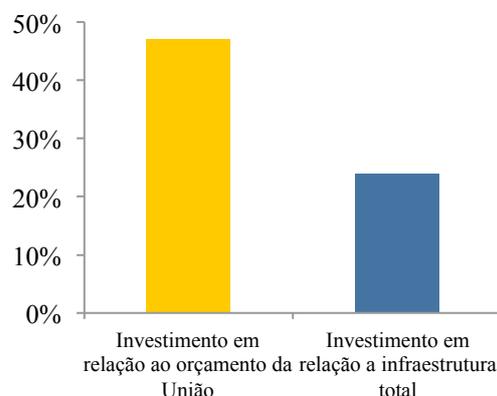


Figura 2. Investimentos federais em concessões: investimentos por concessionárias 2011-13¹⁷



Apesar de algumas variações, até o momento quase todos os contratos assinados pelo governo federal, que viabilizaram os investimentos mencionados acima, foram realizados por parceiros privados em contratos de concessão comum com o

¹⁵ Dados do PIB conforme publicação do IBGE acessada em 01/02/2015. Os valores de investimento desconsideram ajustes e dados subnacionais, portanto os percentuais devem ser interpretados somente como referência.

¹⁶ Fonte: dados de execução orçamentária do Sistema Integrado de Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://www.planejamento.gov.br/>). Trata-se de valores referentes a execução orçamentária efetiva (valores liquidados).

¹⁷ Fonte: dados de execução orçamentária do Sistema Integrado de Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://www.planejamento.gov.br/>), conforme publicação do IBGE acessada em 01/02/2015; elaboração própria.

governo, o que reduz os compromissos orçamentários diretos e contingentes, limitando-os, quase sempre, a eventuais indenizações no término do contrato. Também não há fonte de dados oficial sobre o número de projetos de PPP e concessões desenvolvidos no país, e o governo federal não disponibiliza regularmente dados atualizados sobre o número de contratos, mesmo para o nível federal. Contudo, é possível estimar os contratos nos principais setores de infraestrutura, bem como levantar os dados referentes aos entes subnacionais com a carteira mais dinâmica de PPP.

O governo federal desenvolveu, ao longo dos anos, uma série de “ondas” de contratos de investimento privado para infraestrutura de transportes que levaram à assinatura de 35 contratos entre 1994 e 2014 nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, com uma média de 3,18 contratos assinados por ano (figura 3). Todos eles são integralmente pagos por tarifas dos usuários. O gráfico revela o primeiro movimento em direção ao modelo de investimento privado em infraestrutura pública com a adoção da Lei federal 8.987/95 que criou o marco legal para concessões comuns no Brasil. Os primeiros projetos consolidaram-se nos anos subsequentes, gerando um inventário relativamente estável até o final da década de 1990. Após um período de reavaliação do modelo de concessões, os projetos foram reiniciados na segunda metade da década de 2000 e são um dos instrumentos centrais da política de infraestrutura logística no país. Mais recentemente, em maio de 2015, o governo federal anunciou um conjunto de projetos intitulado Segundo Programa de Investimento em Logística (PIL 2), que prevê a celebração de contratos de PPP e concessão comum entre os anos de 2015 e 2018, reforçando a relevância do modelo de concessões como promotor do investimento em infraestrutura no país. Esse programa, ainda em fase de planejamento e avaliação, prevê totais (por toda a vida dos contratos) da ordem de¹⁸: a) aeroportos: R\$ 26 bilhões; b) rodovias: R\$ 66,1 bilhões; c) ferrovias: R\$ 86,4 bilhões; d) portos R\$ 37,4 bilhões.

¹⁸ Dados apresentados em www.planejamento.gov.br (acessado em 01/06/2015).

Figura 3. Contratos de concessão comum assinados pelo governo federal em setores selecionados de infraestrutura¹⁹

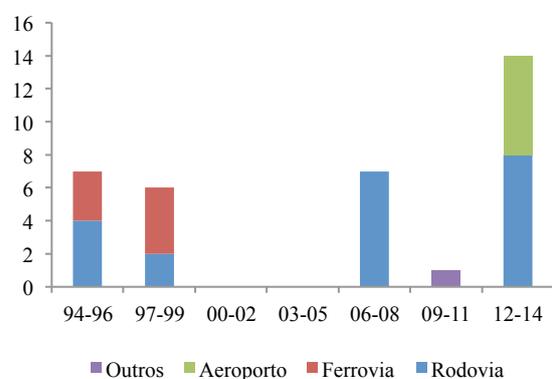
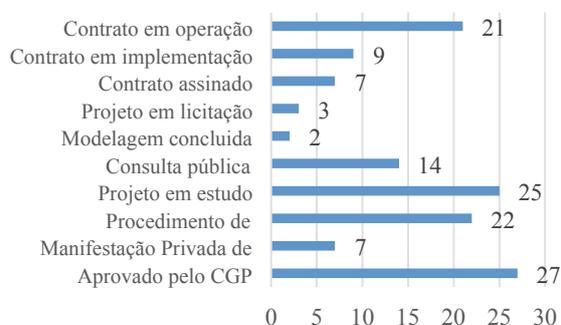


Figura 4. Estado dos projetos de PPP no Brasil



Números semelhantes podem ser construídos para refletir os contratos nos quais há pagamentos públicos regulares ao longo do contrato, sejam eles a principal fonte de receita da concessionária, sejam eles adicionais à cobrança de tarifa dos usuários. Segundo base de dados elaborada sob encomenda da Secretaria Executiva do programa federal de PPP, havia, em 2014, 37 contratos de PPP assinados por governos estaduais no Brasil. Além disso, outros 100 projetos estavam em fases anteriores de preparação (figura 4). Esses dados, entretanto, somente referem-se a governos estaduais e capitais, além de estarem limitados a certos projetos e terem sido atualizados desde sua publicação. Uma base de dados mais atualizada indica um número bem maior de PPP no Brasil, incorporando os demais municípios e o grande número de iniciativas desenvolvidas em 2015 (figura 5)²⁰. Essa base de dados será utilizada para as análises a seguir.

¹⁹ Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres (www.antt.gov.br); Empresa de Planejamento e Logística (www.epl.gov.br) e Agência Nacional de Aviação Civil (www.anac.gov.br).

²⁰ A base de dados sobre projetos de PPP utilizada foi construída e disponibilizada pela consultoria estratégica especializada em PPP Radar PPP (www.radarppp.com).

Figura 5. Contratos de PPP com pagamentos públicos regulares assinados por estados e pelo governo federal (2006-14)

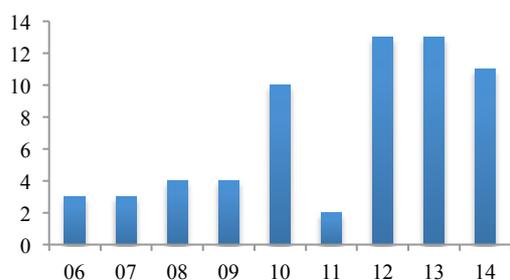


Figura 6. Número estimado de contratos de PPP assinados (2006-14)

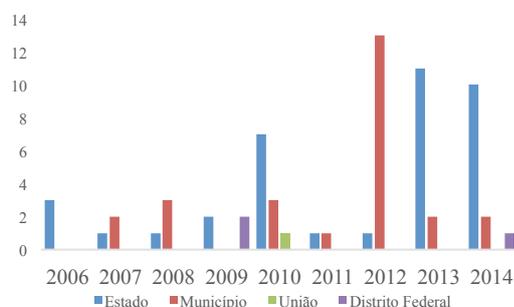


Figura 7. Projetos de PPP desenvolvidos por ente concedente entre 2006 e 2014²¹

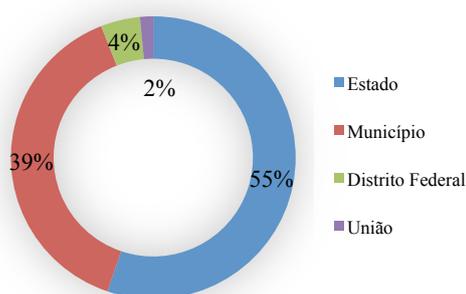
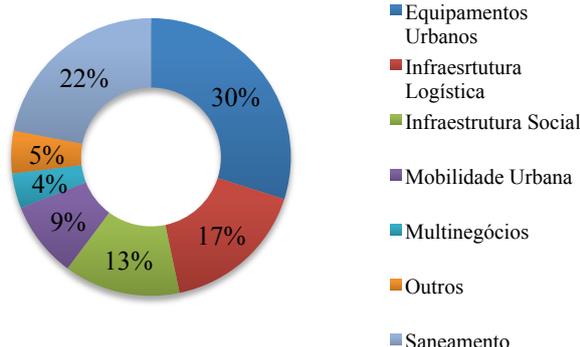


Figura 8. Projetos de PPP em desenvolvimento por setor



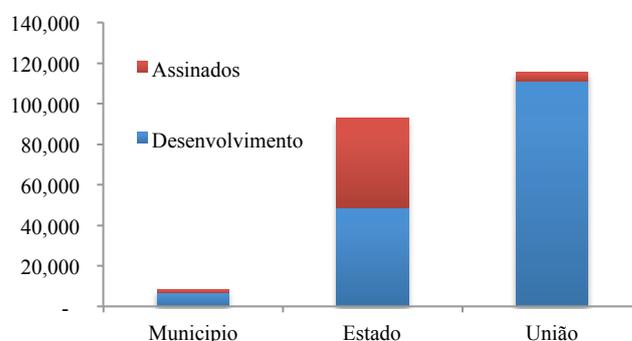
Fonte: Elaboração própria.

A experiência subnacional tem sido cada vez mais relevante (ver figura 6), especialmente em contratos de PPP, ou seja, aqueles em que há pagamentos públicos regulares ao longo do contrato. No total, os entes subnacionais foram muito mais ativos na celebração de contratos com pagamentos públicos regulares (figura 7). Nesse caso, o tipo de ativos constituídos é bem mais diverso, já que pode incluir equipamentos de infraestrutura social, bem como infraestrutura para uso direto do governo (figura 8). Essa diversificação ocorre no contexto do pacto federativo brasileiro, que atribui uma parcela significativa das competências governamentais para os níveis estadual e municipal de governos.

²¹ Os projetos desenvolvidos incorporam iniciativas em diferentes fases do ciclo de projetos incluindo projetos anunciados por governos, projetos sendo planejados e preparados, consultas públicas em andamento, licitações abertas e contratos associados e excluem os projetos cancelados.

Assim, a implementação de diversos serviços públicos encontra-se sob a responsabilidade dos entes subnacionais no país, o que se reflete na diversidade de iniciativas de PPP em implementação. Também é possível estimar o volume de investimentos previsto nos contratos de PPP em que há pagamentos públicos regulares ao longo dos contratos (figura 9).

Figura 9. Estimativa de investimentos a ser realizados (contratos com pagamentos públicos regulares (R\$ MM))



Fonte: Elaboração própria.

De qualquer ponto de vista, portanto, o modelo de investimento privado em infraestrutura não somente já é responsável por uma parcela relevante dos investimentos em infraestrutura no país, mas também vem se diversificando regional e setorialmente. A conclusão desta análise é que cada vez mais governos têm utilizado PPP e concessões comuns em setores crescentemente diversos. Uma das características dessa expansão é a ampliação do uso de uma ferramenta de estruturação de projetos que é o “procedimento de manifestação de interesse”, que guarda certas semelhanças com modelos de propostas não solicitadas utilizadas em outros países do mundo.

Os procedimentos de manifestação de interesse (PMI) e as unsolicited proposals

Não há, na regulamentação federal, qualquer menção expressa a propostas não solicitadas (PNS), ao menos na forma com que esse instrumento é geralmente usado em outros países. Ocorre que uma regra específica do marco legal brasileiro, mencionada a seguir, permitiu uma prática que, em algum sentido, se assemelha ao conceito de PNS.²²

A lei federal sobre concessões comuns, editada em 1995, já menciona a possibilidade de o governo autorizar empresas privadas a realizar estudos técnicos

²² O governo do estado de São Paulo aprovou o decreto nº 57.289, de 30 de agosto de 2011, que estabelece as manifestações de interesse privado, ou MIP. As MIP aproximam-se mais do conceito internacional de propostas não solicitadas do que os PMI, porque representam estudos espontaneamente entregues pelo setor privado; são avaliações preliminares dos projetos e não constituem estudos detalhados a ponto de representarem propostas concretas para o desenvolvimento de projetos. No caso do governo de São Paulo, as MIP devem se transformar em chamamento público no qual outras empresas poderão contribuir com seus estudos e investigações. Em qualquer caso, o resultado desse processo de contribuições do setor privado, da mesma maneira que os PMI, é a transformação em uma licitação para identificar o parceiro privado com quem o governo assinará o contrato de PPP. Apesar dessa experiência do estado de São Paulo, a grande maioria dos casos no Brasil tem início com os PMI.

necessários à preparação e planejamento de projetos de concessão. Essa autorização, repetida na lei que cria as PPP, permite que o vencedor da concorrência para a implantação do projeto reembolse os custos necessários à realização desses estudos.²³ Esse dispositivo permitiu que governos emitissem solicitações públicas de estudos que foram comumente chamadas de PMI. Essas solicitações, gratuitas para o governo no momento do recebimento dos estudos, levaram a prática de preparação, pelo setor privado, dos estudos de viabilidade técnicos, financeiros, jurídicos e ambientais de forma semelhante à prática internacional com PNS.

Há importantes semelhanças entre o modelo de PMI geralmente realizado no Brasil e as PNS. Em primeiro lugar, em ambos casos, o setor privado realiza as avaliações financeiras técnicas e jurídicas necessárias à elaboração do modelo de negócios e do contrato. Em segundo lugar, o governo não arca com os custos, tais como a contratação de consultores para a elaboração dos estudos técnicos e a realização de avaliações de engenharia. A diferença fundamental entre os PMI e a prática internacional de PNS é que os PMI são tipicamente precedidos de uma demanda do governo, que estabelece as características essenciais do projeto aos quais os estudos vão se referir, bem como os parâmetros que deverão ser seguidos pelos elaboradores dos estudos. Assim, enquanto as propostas não solicitadas permitem que o setor privado identifique oportunidades de projetos fora das prioridades governamentais, os PMI reduzem a flexibilidade de decisão do setor privado. Outra diferença importante é que mais de uma empresa pode atender ao convite do governo, criando, na prática, uma competição, já que o poder público pode escolher os estudos que utilizará.

Quadro 1. Diferenças e semelhanças entre PNS e PMI

Semelhanças	Diferenças
<ul style="list-style-type: none"> • Ambos os instrumentos permitem a elaboração de estudos preparatórios pelo setor privado. • Os custos para elaboração dos estudos são inicialmente pagos pelo setor privado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os PMI são precedidos de uma solicitação formal pelo poder público que limita a autonomia do setor privado em comparação com as propostas não solicitadas. • Com o PMI há a possibilidade de uma competição entre as empresas que respondem ao convite do setor público, seja pelo preço do futuro ressarcimento, seja pela qualidade dos estudos.

Alguns entes subnacionais reconhecem a possibilidade de receber provocações do setor privado referentes a projetos de PPP a ser desenvolvidos. Contudo essas manifestações espontâneas de interesse não representam, até onde informações são disponíveis, propostas com conteúdo suficiente para a implementação de

²³ Artigo 21 da Lei 8.987/98 e artigo 3º da Lei 11.079/03.

projetos, sendo, portanto, seguidas de procedimentos de manifestação de interesse, que convidam empresas interessadas a realizar os estudos de avaliação, preparação e planejamento de projetos.

Apesar de não ser obrigatório, os governos que realizarem os PMI podem prever que os custos incorridos pelas empresas privadas com a realização dos estudos sejam reembolsados pelo grupo que venha a vencer a licitação do contrato de PPP. Em outras palavras, quando o governo assim o prever, a empresa que vencer a licitação para implantação e operação da infraestrutura deve reembolsar a empresa que participou do PMI e cujos estudos tenham sido utilizados pelo governo para elaborar o edital de licitação.

É importante salientar que o marco legal brasileiro proíbe que um PMI se transforme em contrato de PPP sem uma licitação pública. Portanto, apesar dos estudos e avaliações realizados por uma empresa específica, não se pode afastar a possibilidade de outras empresas participarem da licitação e de serem eventualmente escolhidas para assinar o contrato. Como já foi apresentado, há um grande número de projetos em desenvolvimento no país, em especial em entes subnacionais. Apesar de haver projetos em diversas fases de desenvolvimento, um dos fenômenos característicos do mercado brasileiro tem sido o crescente uso dos PMI (figura 10).

Figura 10. Número de PMI realizados

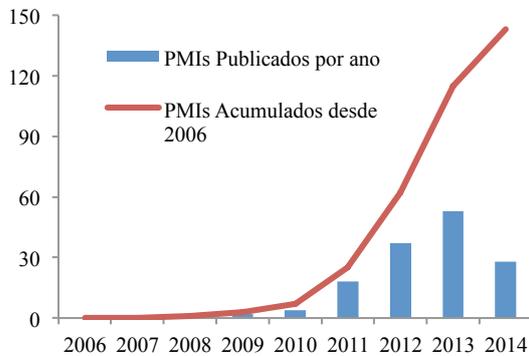
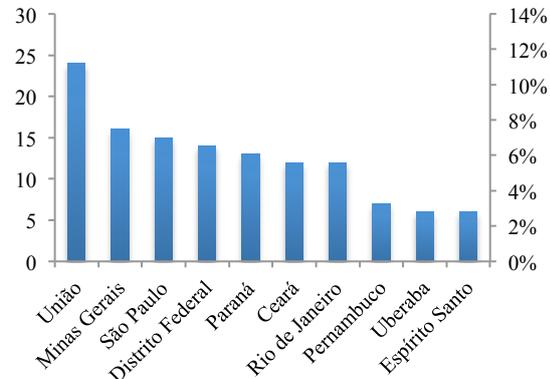
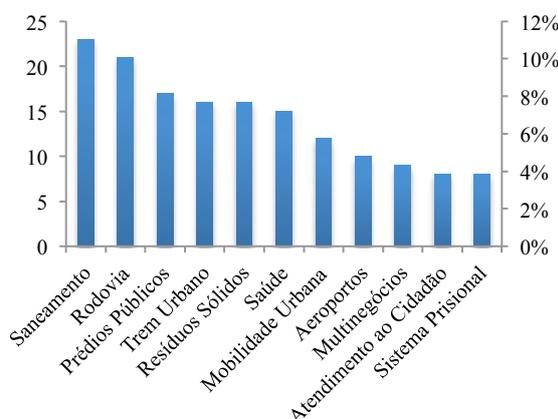


Figura 11. PMI subnacionais (2006-14)



Entre 2006 e 2014, houve um total de 143 PMI, com o pico de 53 PMI em 2013. Esses dados incluem todos os níveis de governo e excluem as manifestações específicas para o setor de energia. Os gráficos acima revelam como o instituto das PMI tem sido usado para diversos setores econômicos e por diversos governos em diferentes níveis da federação (figura 11), sendo o setor de saneamento o que tem maior demanda (figura 12).

Figura 12. Setores com PMI (2006–14)



2. O ambiente regulatório para o investimento privado em infraestrutura no Brasil

A legislação federal específica sobre concessões e PPP se aplica a todos os níveis de governo do país. No nível nacional, há duas leis abrangentes e estruturantes que tratam especificamente dos contratos de PPP e concessão comuns, e que criam as regras fundamentais para o funcionamento desse modelo de implementação de projetos de infraestrutura.

- A Lei federal 8.987, de fevereiro de 1995, cria o marco legal para contratos de concessão de serviço público (projetos autossustentáveis) e define as principais regras legais para o funcionamento deste tipo de negócio em todo o país. De maneira geral, como já foi dito, esses contratos são integralmente pagos pelos usuários.
- A Lei federal 11.079, de dezembro de 2004 (Lei das PPP),²⁴ cria o marco legal para contratos em que há pagamentos públicos regulares, havendo ou não cobrança do usuário.

A legislação federal sobre contratos públicos

Além dessas duas regulamentações legais específicas, o tema de concessões e PPP sofre influência das normas setoriais e de vários textos legais que tratam de temas correlatos, como finanças públicas, contratos públicos, licitação, etc. O Brasil possui um conjunto detalhado de normas sobre licitações e contratos públicos, cujo principal instrumento é a Lei 8.666/93. Trata-se de uma regra nacional que, na prática, é aplicável a todas as contratações de governos no país, desde a compra de material de escritório até a construção de grandes obras de infraestrutura. Essa regulamentação é aplicável a concessões e PPP em diversos aspectos, incluindo:

²⁴ Aprovação da lei 11.079/2004 criando as figuras das concessões patrocinadas e concessões administrativas, que são modelos jurídicos adicionais ao modelo de concessão comum, regulado pela lei 8.987/1998.

- princípios gerais para a estruturação e interpretação de contratos;
- regras que limitam as obrigações assumidas pelo governo;
- normas para a concorrência e licitação.

As leis 8.987/95 e 11.079/04, mencionadas acima, criaram, na prática, algumas exceções a regras típicas para contratos impostas pela lei 8.666/93. Alguns exemplos são:

- a ampliação do prazo máximo para a duração dos contratos, que antes era de cinco anos;
- o relaxamento da proibição de incluir o financiamento das obras nos contratos;
- a exceção à obrigação de haver projeto de engenharia detalhado para a licitação de obras e;
- a previsão expressa da possibilidade de inclusão de uma fase de pré-qualificação dos licitantes, durante a concorrência, o que não é possível para projetos implementados por obra pública tradicional.

Assim, exceto os itens expressamente tratados nas leis específicas sobre concessões comuns e PPP, as regras gerais de licitação e contratos públicos são aplicáveis a contratos de concessões comuns e de PPP. Em outras palavras, a legislação específica de concessões e PPP pode criar exceções às regras gerais, aplicando-se as normas das leis específicas quando houver incompatibilidades. Entretanto, as normas gerais sobre contratação pública não são, em sua maioria, contestadas pela legislação de PPP, sendo, portanto aplicáveis em grande medida aos contratos de PPP.

Quadro 2. Principais leis brasileiras que determinam regras dos contratos de PPP

Lei	Data	Artigos	Tema
8.666	Jun. 1993	126	Estabelece regras gerais para licitações e contratos públicos.
8.987	Fev 1995	47	Dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos, no qual o pagamento é efetuado pelos usuários.
9.074	Jul. 1995	40	Estabelece regras adicionais para as concessões comuns.
9.491	Set. 1997	34	Define procedimentos de aprovação de projetos para compor o Plano Nacional de Desestatização.
11.079	Dez. 2004	30	Institui normas gerais para licitação e contratação de PPP (contratos com pagamentos públicos regulares).
11.445	Jan. 2007	60	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
12.766	Dez. 2012	14	Altera a lei 11.079, criando a possibilidade de pagamentos públicos em contratos de PPP antes da disponibilização de serviços e permitindo o acesso, por entes subnacionais, ao fundo garantidor federal, desde que esses entes prestem contragarantia apropriada.

Setores específicos

Apesar das regras nacionais gerais sobre concessões comuns e PPP, há regras setoriais que criam adaptações do marco legal para alguns setores. De uma forma geral, contudo, as principais regras e estruturas normativas desses dois textos legais são aplicáveis a todos os setores. Alguns exemplos de regras setoriais específicas são:

- Lei 11.445, de janeiro de 2007, que estabelece as normas para prestação de serviços de saneamento básico no Brasil, incluindo normas específicas para contratos de concessão de água, esgoto e resíduos sólidos domiciliares.
- Lei 9.472, de julho de 1997, que estabelece regras para a prestação de serviços de telefonia no país e trata dos contratos de concessão e do modelo regulatório.

Como mencionado acima, essas duas regulamentações são bastante específicas e, de um modo geral, as regras de PPP também se aplicam aos setores de energia e saneamento. Havendo sobreposição ou conflito entre essas normas e as regras gerais sobre contratos públicos ou PPP, aplicam-se as regras mais específicas.

Os marcos regulatórios subnacionais no país

As leis nacionais mencionadas acima se aplicam às entidades subnacionais. Entretanto, a maioria dos estados e uma boa parte dos municípios no Brasil aprovaram leis próprias de concessões e PPP. Como as leis federais aplicam-se aos estados e municípios, as leis subnacionais são desnecessárias para que os governos sejam autorizados a celebrar contratos de PPP. Em outras palavras, a legislação federal já autoriza que entes subnacionais desenvolvam seus próprios projetos. Além disso, as características dos contratos de PPP, tal como duração, alocação de risco, mecanismos de pagamento, etc, continuam sendo contempladas pelas leis federais que tratam do modelo.

Contudo, as legislações subnacionais criam sistemas de governança e marcos institucionais próprios que são específicos de cada ente. Em outras palavras, as leis dos entes subnacionais atribuem responsabilidades, definem papéis institucionais e criam critérios de decisão. Todo esse arranjo é fundamental para o sucesso de programas de PPP sob diversos aspectos, inclusive para promover a avaliação adequada de riscos fiscais e compromissos assumidos pelos governos em cada projeto. O quadro constante do Apêndice 1 apresenta a legislação dos estados e municípios que são capital dos estados. Além das capitais, existem outros 5.543 municípios no Brasil e vários deles possuem legislação que regula contratos de PPP.

Um dos pontos mais relevantes do modelo brasileiro de investimentos privados em infraestrutura é que não há uma supervisão centralizada a respeito da compatibilidade das leis subnacionais com a legislação federal. Esse tema deveria ser abordado no processo de aprovação pelas respectivas câmaras legislativas. Na prática, esse controle de aderência é realizado pelo poder judiciário sempre que alguma disputa implica a necessidade de aplicação da regra legal, momento em que sua validade no sistema jurídico é avaliada. Além disso, instituições de classe e alguns órgãos de controle podem contestar a validade de qualquer lei no Brasil diante da hierarquia legislativa. Essa contestação também é submetida ao poder judiciário.

Outro aspecto relevante do modelo nacional e subnacional de PPP é que não há, automaticamente, qualquer obrigação do governo federal de promover apoio financeiro aos estados e municípios na hipótese de problemas. Em outras palavras, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal,²⁵ os governos subnacionais no Brasil são fiscalmente autônomos, sendo capazes de assumir compromissos, inclusive em termos de endividamento, que não são transferíveis a outras unidades da federação. Ou seja, não há ordinariamente garantia implícita de que a União deva assumir compromissos estaduais ou que os estados devam assumir compromissos municipais em caso de inadimplência.

²⁵ Lei complementar 101/00.

Cumpra mencionar que a lei federal de PPP criou a possibilidade de o governo federal garantir os compromissos subnacionais assumidos em contratos de PPP, desde que sejam prestadas contragarantias por esses entes subnacionais ao governo federal. Nesse caso, é prevista a utilização do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas,²⁶ com patrimônio próprio, que poderia ser executado pelo parceiro privado, inclusive aqueles com débitos diante de entes subnacionais, na hipótese de recusa do pagamento das obrigações pelo poder concedente. Contudo, essa extensão da obrigação para o governo federal tem duas características importantes:

- Limita-se ao patrimônio do Fundo Garantidor das PPPs e não atinge o orçamento da União.
- Depende de uma transação explícita e específica para projetos, que deve ser indicada nos registros contábeis do Fundo Garantidor das PPPs.

O ambiente regulatório e PPP em entidades descentralizadas

Entidades descentralizadas e empresas controladas pelo poder público também podem celebrar contratos de PPP e concessão comum no Brasil. A regulamentação aplicável é a mesma que vale para a administração direta, exceto que, em alguns casos, os impactos no orçamento fiscal e os limites de teto de contratação não se aplicam. Para compreender esses efeitos é preciso diferenciar dois tipos de empresas controladas pelo setor público no Brasil.

O primeiro grupo é o de “empresas públicas dependentes”. Esse grupo é formado por empresas controladas pelo governo que dependem de recursos públicos para cobrir suas despesas operacionais.²⁷ O segundo grupo é o de “empresas públicas não dependentes”. Esse grupo é formado por empresas, como a Caixa Econômica Federal, que geram recursos suficientes para não depender de aportes regulares do Tesouro. Nesse caso, não há controle ou acompanhamento dos efeitos contábeis ou dos passivos contingentes assumidos nos contratos, além dos mecanismos de governança de cada empresa pública. Ambos os tipos de empresas controladas

²⁶ Segundo a Lei federal 11.079/04, que regula as parcerias público-privadas, em seu artigo 16: Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$6 bilhões, em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas–FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei”.

²⁷ Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, há 18 empresas estatais dependentes no governo federal. São elas: Amazônia Azul Tecnologias de Defesa Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada, Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, Companhia Nacional de Abastecimento, Empresa Brasil de Comunicação, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, Empresa de Pesquisa Energética, Empresa de Planejamento e Logística S.A., Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., Indústria de Material Bélico do Brasil, indústrias Nucleares do Brasil S.A., Nuclebrás, Equipamentos Pesados S.A., Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

podem celebrar contratos de PPP para realizar suas atividades. Apesar disso, algumas legislações subnacionais definem um processo de decisão e análise distinto para cada um dos grupos.

É importante ressaltar que, independentemente das regulamentações subnacionais, as PPPs celebradas por empresas públicas não dependentes não são consideradas para o limite de despesas anuais com PPP, não são registradas no endividamento do setor público e, caso não haja garantias do tesouro público, não são consideradas para avaliação dos passivos contingentes. A lógica por detrás dessa regra é que empresas públicas não dependentes não acessam, regularmente, o orçamento dos governos para arcar com seus compromissos. Assim, não haveria risco fiscal relacionado aos seus contratos.

As empresas públicas dependentes, por sua vez, são equiparadas a órgãos do governo para fins de avaliação dos impactos fiscais, incluindo a avaliação do limite de despesas anuais, o eventual registro no endividamento e a consideração dos passivos contingentes, conforme o caso.²⁸

Boxe 4. O caso da PPP do Banco do Brasil

Apesar de diversos projetos em estudo e preparação, o único contrato de PPP assinado pelo governo federal que prevê pagamentos públicos regulares foi assinado por um consórcio formado por duas empresas controladas não dependentes: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Trata-se de um contrato, assinado em 2010, para construção e operação pelo setor privado de um complexo Datacenter.

O complexo foi construído na chamada Cidade Digital, em Brasília, e concluído em 2013. O contrato previa a execução da obra civil (um edifício que abriga equipamentos de processamento e armazenamento de dados) e a instalação de bens pelo consórcio que vencesse a licitação, bem como as atividades de operação e manutenção ao longo do contrato.

O Datacenter tem um total de 24.000 m² de área construída; o prazo de vigência do contrato é de 15 anos e ao final todas as benfeitorias edificadas no terreno passarão ao controle das consorciadas (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

Outras vantagens destacadas pelo governo federal estão no compartilhamento dos riscos com o setor privado, na garantia da continuidade dos negócios — mesmo em **caso de desastres — e na redução dos riscos operacionais.**

Cumprе salientar que, no caso do governo federal, os contratos de PPP desenvolvidos por empresas públicas devem ser aprovados pelos mesmos órgãos de decisão que outras PPP.

²⁸Um exemplo de contrato de PPP assinado por empresa dependente foi o contrato de concessão administrativa para implantação e prestação de serviços acessórios para moradias populares no Distrito Federal que foi celebrado em 2009 pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal.

Entidades públicas autônomas

No universo de organizações públicas brasileiras relativamente autônomas encontram-se as autarquias e as fundações públicas. Ambas são organizações governamentais, diretamente controladas pelos respectivos governos, e que operam, em sua grande maioria, com recursos majoritariamente derivados de impostos. Essas organizações podem entrar em negócios de PPP e são submetidas exatamente às mesmas regulamentações que os órgãos ministeriais. Ou seja, não há qualquer diferença significativa no ambiente institucional para a celebração de contratos de PPP por autarquias ou fundações públicas, de modo que as regulamentações mencionadas neste documento são inteiramente aplicáveis, inclusive naquilo que se refere às estruturas de governança.

3. O ambiente institucional para PPP no Brasil

A Lei federal 11.079, bem como alguns atos regulamentares subsequentes, criou uma sofisticada arquitetura institucional para selecionar, preparar, aprovar e implementar projetos de PPP no âmbito do governo federal brasileiro. Essa arquitetura teve um papel importante para inspirar modelos do processo de PPP em governos subnacionais por todo o país, além de servir de moldura organizacional para a preparação de todos os projetos que tramitaram no governo nacional.

O modelo institucional, representado pelo conjunto de organizações e departamentos que atua nas diversas etapas do ciclo de projetos, vinha sendo atualizado e refinado ao longo do tempo. Em maio de 2016, por meio da edição de uma medida provisória, o governo instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal brasileiro (MP 727).²⁹ Com o programa, nasceu nova regulamentação de projetos realizados pelo governo federal, inclusive com a alteração do ambiente institucional para a gestão do ciclo de vida dos projetos.

A medida provisória foi convertida em lei aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 2016 (Lei federal 13.334/16), tendo sido significativamente alterada pelo órgão legislativo. Essas novas diretrizes institucionais propostas para o governo nacional, contudo, ainda não foram integralmente implementadas. Além disso, como diversos aspectos ainda não foram regulamentados, a forma de interação entre os novos órgãos e os departamentos governamentais existentes está pendente.

Nesse contexto, o desenho organizacional vigente até maio de 2016, bem como suas nuances e características, continua sendo relevante, não só porque inspirou a consolidação de programas de PPP em todo o país, mas também porque representou o marco organizacional no qual se inserem todos os projetos de PPP que já foram preparados no governo federal. Além disso, a arquitetura institucional

criada pela Lei 11.079 é o ponto de partida para as reformas impostas pela MP 727/Lei 13.334 e, portanto influenciará, em grande medida, o funcionamento das instituições quando o novo modelo for definitivamente implantado.

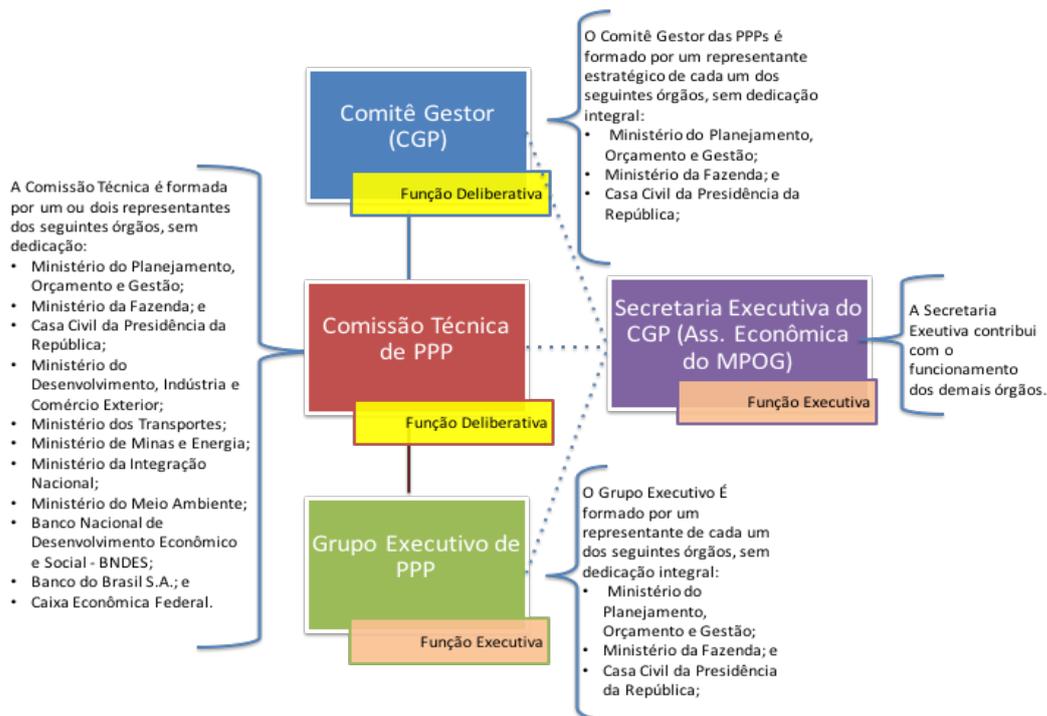
O ambiente institucional antes da MP 727

Até maio de 2016, o ambiente institucional que lidava com PPP no governo federal brasileiro contava com quatro organizações principais:³⁰

- O Comitê Gestor de PPP federal (CGP), órgão com participação multiministerial;
- A Comissão Técnica das PPP, órgão com participação multiministerial;
- O Grupo Executivo, órgão com participação multiministerial e coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
- A Secretaria Executiva do CGP, cujas funções são exercidas pela Assessoria Econômica, órgão da estrutura permanente do MPOG.

Os dois primeiros órgãos são estruturados como entidades de decisão e coordenação, enquanto os dois últimos têm um caráter executivo.

Figura 12. Ambiente institucional de PPP no governo federal brasileiro



³⁰ Decreto 5.385/05.

O Comitê Gestor, entre outras coisas, é responsável por:

- definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime;
- disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações;
- autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações;
- apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de parceria público-privada enviados pelos ministérios e agências reguladoras, em suas áreas de competência;
- elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União um relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de site na Web (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas;
- aprovar o Plano de parcerias público-privadas (PLP), acompanhar e avaliar a sua execução;
- autorizar a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoas físicas ou jurídicas não pertencentes à administração pública direta ou indireta, que possam ser eventualmente utilizados em licitação de parceria público-privada, desde que a autorização se relacione com projetos já definidos como prioritários pelo CGP, com o intuito de permitir o ressarcimento previsto no art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995;
- estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de parceria público-privada e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos ministérios e agências reguladoras;
- estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação;
- estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de parceria público-privada.

Entre as funções acima estão algumas iniciativas que foram desenvolvidas com sucesso em outros países do mundo, tais como a padronização de regras e cláusulas contratuais, bem como o estabelecimento de critérios para avaliação de ganhos de eficiência, no sentido amplo, proporcionados pelos contratos de PPP. Outra competência muito relevante é a aprovação final de editais e contratos de licitação. De fato, o Comitê é o único órgão, além do ministério setorial, com a função formal de aprovação ou reprovação dos negócios.

A Comissão Técnica das PPPs é um órgão multissetorial cuja principal responsabilidade é coordenar e acompanhar os trabalhos do Grupo Executivo. A Comissão Técnica possui uma representação de 11 órgãos, incluindo os bancos públicos, que têm tido um papel relevante no financiamento de infraestrutura no

país. Trata-se de uma comissão de consulta tática cujas decisões não são vinculantes.

O Grupo Executivo é composto por um grupo menor de organizações com tarefas operacionais que tipicamente são associadas a competências de unidades dedicadas de PPP em outros países do mundo³¹ e em governos subnacionais no Brasil. Compete a esse grupo, entre outros:

- propor ao CGP a definição dos serviços prioritários para a execução no regime de parceria público-privada e dos critérios para a análise da conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime;
- recomendar ao CGP a autorização para a abertura de procedimentos licitatórios e a aprovação das minutas de editais e de contratos;
- propor ao CGP os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e analisar suas eventuais modificações;
- elaborar a proposta do PLP e preparar a minuta de relatório de acompanhamento e avaliação de sua execução, a ser submetidas ao CGP; estudar e formular proposta de resoluções e procedimentos de competência do CGP.

A Secretaria Executiva do CGP, levada a cabo pela Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, exerce algumas funções que também são associadas ao papel das unidades dedicadas de PPP em vários países do mundo e em governos subnacionais no Brasil.³² Entre as responsabilidades da Secretaria Executiva estão:

- promover o apoio e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGP, do Grupo Executivo e da CTP;
- prestar assistência direta aos coordenadores do CGP, do Grupo Executivo e da CTP;
- preparar as reuniões do CGP e da CTP;
- acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo CGP;
- recepcionar, instruir e encaminhar à CTP os processos de autorização para a abertura de procedimentos licitatórios e de aprovação das minutas de editais e de contratos;

³¹ Para uma revisão do papel típico de unidades dedicadas de PPP em vários países do mundo ver o relatório da OCDE (2010) *“Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures”*, disponível em: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/dedicated-public-private-partnership-units-survey-institutional-and-governance-structures-le>

³² Até meados de 2015, a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão manteve uma equipe dedicada às tarefas da Secretaria Executiva do CGP comumente referida como Unidade PPP. Apesar desse nome informal, as funções executivas de coordenação e acompanhamento do programa e de projetos de PPP, desde a edição do decreto 5.385/05, eram compartilhadas entre a Assessoria Econômica e o Grupo Executivo.

- elaborar minutas de relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada a ser apreciados pela CTP ou pelo Grupo Executivo e aprovados pelo CGP;
- manter na Internet um site para divulgação dos relatórios aprovados pelo CGP e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada sujeitos a sua apreciação, ressalvadas as informações sigilosas;
- orientar os órgãos ou entes públicos que pretendam celebrar contratos de parceria público-privada.

O papel da Unidade PPP no governo federal

Na arquitetura institucional que antecedeu a edição da MP 727, dois órgãos executivos desempenhavam de forma compartilhada funções de acompanhamento técnico e apoio a decisões governamentais sobre o programa e projetos de PPP, de acordo com o Decreto 5.385/05. Eram o Grupo Executivo e a Secretaria Executiva do CGP. Apesar da composição interministerial do Grupo, ele era coordenado por representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Secretaria Executiva era exercida pela Assessoria Econômica, que é parte da estrutura orgânica do MPOG. Assim, o MPOG exercia um papel de coordenação operacional muito relevante para a condução do programa de PPP do governo federal. Importa salientar que, no Brasil, esse ministério assume algumas funções típicas de departamentos do Tesouro em outros países, já que é responsável pelo desenho, acompanhamento e gestão do orçamento governamental, tendo papel central nas decisões de alocação de recursos, priorização de projetos de infraestrutura e controle e gestão do gasto público. Ambos os órgãos atuavam exclusivamente em projetos de PPP de competência do governo federal, e não havia atribuições formais que os autorizassem a atuar em projetos de concessão comum ou mesmo na apreciação de iniciativas de contratação tradicional de infraestrutura.

No que se refere a seu campo de atuação, ambos atuavam promovendo suporte técnico aos órgãos interessados em desenvolver projetos de PPP durante a fase de preparação e de licitação de projetos. Além disso, a Secretaria Executiva do CGP também promovia o mecanismo de PPP, organizando seminários e eventos, além de desenvolver capacidades nos órgãos do governo federal por meio de cursos e treinamentos específicos.

É importante salientar que o Grupo Executivo, diferentemente da Secretaria Executiva do CGP, tinha a competência de promover análises técnicas dos projetos em diferentes fases do seu ciclo, apoiando os ministérios setoriais e elaborando opiniões e recomendações para todos os projetos de PPP. Contudo, suas avaliações não eram vinculantes. Em outras palavras, apesar do trâmite de projetos incluir obrigatoriamente a análise do Grupo Executivo, não havia uma função formal de “*gate keeping*”. Isso porque a aprovação de projetos ocorria via Comitê Gestor, que podia discordar das orientações do Grupo Executivo.

A Secretaria Executiva do CGP, com sua função de organização documental e procedimental das atividades do CGP e também do Grupo Executivo, concentrava suas competências no programa de PPP do governo federal e no apoio às decisões estratégicas do CGP. Da mesma forma que o Grupo Executivo, a Secretaria Executiva não participava de decisões vinculadas ao andamento de projetos de PPP. Outra característica do arranjo institucional era que nenhum dos dois órgãos executivos tinha papel de articulação interfederativa, ou seja, não atuava na agregação e compartilhamento das experiências desenvolvidas pelas unidades de PPP estaduais, que, como será indicado no próximo item, têm assumido um papel de protagonista no mercado nacional de infraestrutura.

Responsabilidades institucionais antes da MP 727

A regulamentação do ambiente institucional brasileiro tem um foco importante em aspectos formais do ciclo de projetos de PPP. Algumas etapas expressamente descritas na regulamentação estão apresentados na figura abaixo, incluindo exemplo de tarefas previstas em cada uma das etapas.

Figura 13. Principais etapas do ciclo de projetos de PPP contempladas no ambiente institucional brasileiro



As responsabilidades por essas etapas eram distribuídas pelos órgãos do governo federal mencionados acima, bem como por outras instituições conforme resumido no quadro abaixo. Vale ressaltar que as organizações de diversos ministérios e de fora do poder executivo desempenhavam papel importante no ciclo de projetos de PPP.

Quadro 3. Responsabilidades institucionais no ciclo de projetos de PPP

	Desenho Institucional	Identificação	Avaliação de projetos	Preparação	Recomendação	Decisão	Licitação	Gestão do Contrato
Comitê Gestor (CGP)	✓		✓			✓		
Comitê Técnico (CTP)	✓			✓				
Grupo Executivo (GE)	✓			✓				
Secretaria Executiva (Unidade PPP)	✓			✓				✓
Ministério Setorial		✓	✓	✓		✓	✓	✓
Ministério da Fazenda					✓			
Ministério do Planejamento					✓			
Tribunal de Contas						✓		

O ambiente institucional atribuía função muito relevante ao ministério setorial responsável pela política pública ao qual determinado projeto de PPP se referia. O ministério setorial é o que deveria identificar a necessidade a ser atendida pelo projeto de PPP, bem como realizar uma análise preliminar. As aprovações necessárias para que o projeto pudesse continuar a ser preparado como uma PPP eram realizadas pelo CGP a partir de análises feitas pelos ministérios setoriais. Após a aprovação, os estudos de preparação técnica, financeira, jurídica e operacional poderiam se iniciar. Esses estudos podiam ser conduzidos pelo Grupo Executivo, sob a coordenação do CTP, e/ou pela equipe da Secretaria Executiva do CGP, contando com a equipe do ministério setorial respectivo. Este seria responsável pela submissão do modelo de negócios proposto, bem como pelos estudos que o fundamentavam, para a decisão do CGP.

Havia, na verdade, duas decisões relevantes tomadas pelo governo.

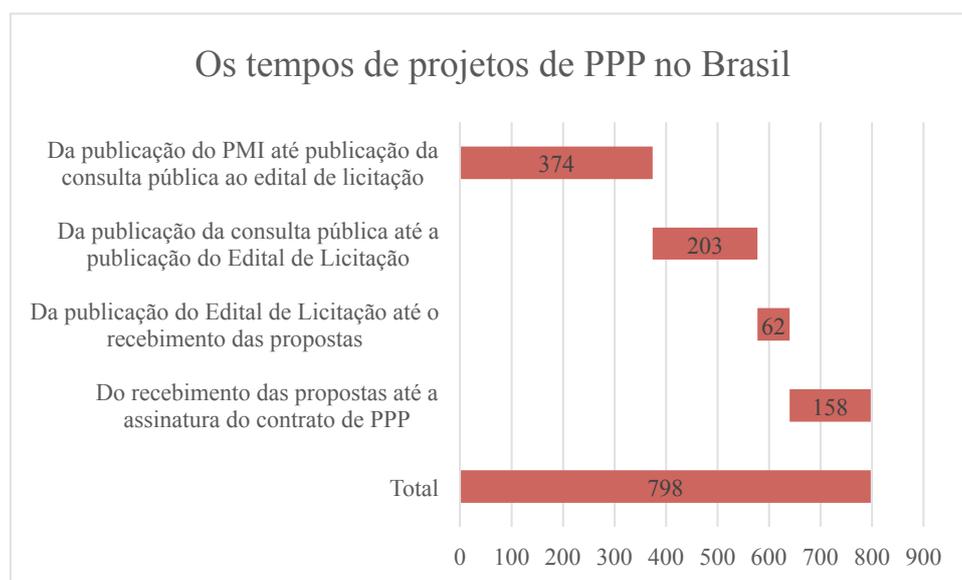
- A primeira era tomada pelo CGP, que precisava aprovar todos os projetos antes de serem submetidos a licitação.
- A segunda era a decisão final tomada pelo ministério setorial, após a aprovação do CGP.

É importante salientar que os órgãos técnicos que atuavam em projetos de PPP, incluindo a Comissão Técnica, o Grupo Executivo e a Secretaria Executiva, não tomavam qualquer decisão vinculante. A decisão final de aprovação/reprovação do CGP era precedida de pareceres e “recomendações” emitidos pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento que, conforme o caso, abordavam aspectos do mérito dos projetos, da viabilidade das garantias, do cumprimento dos tetos para gastos com PPP e dos riscos para o Tesouro nacional. Após a decisão final do CGP, o

plano de negócios, o edital, o contrato e outros documentos deveriam ser encaminhados para o Tribunal de Contas da União, que promoveria uma análise detalhada da coerência interna dos dados financeiros técnicos e jurídicos emitindo orientações que, na prática, eram vinculativas. Após a aprovação final do CGP e do Tribunal de Contas, o projeto seria licitado pelo ministério setorial, que conduziria a concorrência e a interface com o setor privado. O contrato seria assinado e, a partir de então, o projeto seria gerido também pelo ministério setorial.

Boxe 5. Os prazos dos projetos de PPP no Brasil

Os processos de implementação de PPP no Brasil vêm sendo conduzidos por diversos governos subnacionais e pelo governo federal. A base de dados da consultoria especializada Radar PPP contém 108 projetos cujas informações permitem calcular o tempo consumido pelos governos para conduzir esse processo, dos quais 46 foram estruturados com o auxílio a Procedimentos de Manifestação de Interesse³³. O gráfico abaixo mostra o tempo gasto desde a publicação de editais para consulta pública, ou seja, somente considera as etapas após a fase de análise dos projetos e preparação dos contratos. Em média, os projetos da amostra consumiram 423 dias entre a publicação da consulta pública e a assinatura do contrato, com destaque para o período de 62 dias conferido aos interessados para preparação das propostas.



Fonte: Elaboração própria.

³³ Os dados referentes ao prazo entre a publicação do PMI e a publicação da consulta pública representam a média de 46 projetos e os demais prazos representam a média de 108 projetos.

Uma das características mais evidentes do ambiente institucional descrito acima é a desconexão entre o ciclo de projetos de PPP e o sistema nacional de decisão e implementação de investimentos públicos.

Não há menção explícita de uma integração entre as decisões associadas ao desenvolvimento de projetos de PPP e as decisões associadas ao modelo de investimento público por meio de contratação tradicional. Isso sugere que a decisão de desenvolver projetos por meio do mecanismo de PPP ocorria antes da atividade de preparação, ou seja, projetos iniciavam uma trajetória em direção ao modelo de PPP, o qual segue uma linha distinta daquela trilhada por projetos executados por meio da contratação tradicional.

De fato, a existência de rotas muito diferentes para projetos de PPP e de contratação tradicional pode criar problemas. Pode induzir a uma opção indevida por modelos de PPP porque a decisão sobre o modelo contratual ocorre em estágios muito preliminares em relação à avaliação de projetos. Ou seja, na medida em que os estudos são conduzidos e as informações sobre o projeto tornam-se mais precisas, o projeto já avançou significativamente na rota em direção ao modelo de PPP, tendo, possivelmente, ultrapassado o ponto de não retorno.

Naturalmente, os órgãos responsáveis pela aprovação final dos projetos podem mitigar esse efeito inadequado de rotas distintas entre o modelo de PPP e o de investimentos tradicionais. Ainda assim é preciso que o sistema de governança e decisão seja sólido e estável, permitindo decisões técnicas e fundamentadas sobre a adequação dos projetos ao modelo de PPP.

Quem aprova os projetos?

Na arquitetura institucional que antecedeu a edição da MP 727, havia diversos atores que atuavam no ciclo de projetos com capacidade de decisão, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e outros órgãos. Alguns atores merecem destaque:

O Ministério da Fazenda. O Ministério da Fazenda (MF) participava de diversas etapas do ciclo de projetos. O MF indicava um membro do CGP, possuía dois representantes (dois votos) no CTP e um membro do Grupo Executivo. Além disso, o MF também elaborava parecer específico recomendando a decisão final de aprovação/reprovação do CGP, abordando os temas do impacto fiscal e da exposição a riscos fiscais gerados pelo projeto. Apesar disso, o MF não tinha capacidade de vetar projetos, e representava somente 1/3 dos votos do CGP.

O poder legislativo. A Lei federal 11.079 somente exige aprovação do legislativo, separadamente da aprovação do orçamento, no caso em que se tratar de uma concessão patrocinada para a qual a contribuição do pagamento público for maior

que 70 % da receita total da concessionária.³⁴ Em outras palavras, quando for possível a cobrança de tarifa do usuário, e mesmo assim o projeto prever um pagamento público superior a 70 % das receitas da SPE, deve haver uma aprovação específica do poder legislativo, em qualquer nível de governo. Dessa forma, a grande maioria dos projetos de PPP ocorre sem aprovação legislativa específica, para além da aprovação orçamentária.

Outros atores. Como já foi apresentado, os papéis institucionais no governo federal fortalecem o papel do ministério setorial na preparação dos projetos de PPP. No caso dos governos subnacionais, esse papel é, por vezes, compartilhado com estruturas centrais de PPP. Além disso, com a crescente prática de uso dos PMI, especialmente no nível subnacional, o setor privado tem a oportunidade de participar dos estudos técnicos que levam a priorização dos projetos. O crescente número de PMI tem tornado o papel do setor privado cada vez mais relevante para a priorização de investimentos.

As inovações da reforma institucional da lei 13.334/2016

Em 16 de setembro de 2016, o Congresso Nacional converteu a Medida Provisória 727 na Lei Federal 13.334/16, após várias alterações em relação ao texto originalmente encaminhado pelo governo, criando o Programa de Parcerias de Investimento (PPI). Essa lei reorganizou as diretrizes do ambiente institucional para a realização das PPP.

Embora grande parte das consequências que a criação do novo programa terá no desenho institucional do governo federal ainda sejam incertas, algumas das diretrizes já podem ser identificadas:

- Foi criado um novo Conselho do PPI, que assume as funções de decisão anteriormente atribuídas ao Conselho Gestor de PPP. Esse conselho tem a seguinte composição:
 - Secretário-Executivo da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos
 - Ministro-chefe da Casa Civil;
 - Ministro de Estado da Fazenda;
 - Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
 - Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
 - Ministro do Meio Ambiente;
 - o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social–BNDES;
 - o Presidente da Caixa Econômica Federal.
- Foi criada a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) responsável por:

³⁴ Essa regra não foi objeto de alteração pela MP 727 ou Lei 13.334.

- dirigir a SPPI, superintender e coordenar suas atividades e orientar sua atuação;
- despachar com o presidente da República;
- assessorar o presidente da República em assuntos relativos à atuação da SPPI, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;
- exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto às matérias relativas às atribuições da SPPI;
- editar o regimento interno da SPPI; e
- editar e praticar os atos normativos e os demais atos inerentes às suas atribuições.

O governo ainda está planejando como esses órgãos vão interagir com os órgãos anteriormente existentes, como o Grupo Executivo e a Comissão Técnica, ou mesmo se esses órgãos continuarão a existir ou se suas funções serão incorporadas pela nova Secretaria Executiva. Também, o governo estabelecerá em que medida os ministérios da Fazenda e Planejamento atuarão no ciclo de projetos de PPP. Assim, a alteração da regulamentação do ambiente institucional, editada a partir da mudança legislativa, será chave para que se determine até que ponto os aspectos organizacionais em operação antes da revisão imposta pela MP 727 serão preservados no governo federal.

É particularmente relevante o papel que será atribuído ao Ministério da Fazenda durante a avaliação e decisão dos projetos, dado que ainda é incerto como os mecanismos de identificação dos impactos fiscais dos projetos serão operados no novo ambiente institucional. A sustentabilidade do PPI dependerá de como a nova arquitetura dos órgãos vai mensurar os compromissos derivados dos projetos e considerar essas informações como critérios relevantes para a decisão de aprovação e licitação das iniciativas.

Governança no nível subnacional

No nível estadual e municipal, é muito comum a existência de Unidades dedicadas de PPP, ou departamentos que centralizem funções de coordenação dos programas de PPP. Nos entes subnacionais, objeto de estudo de caso, a configuração da Unidade PPP está apresentada abaixo:

Quadro 4. Unidades PPP em governos selecionados

Estado	Nome	Subordinação	Natureza	Funcionários
Minas Gerais	Unidade Central de PPP	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico / Secretaria de Estado da Fazenda ³⁵	Órgão da administração direta	7
Bahia	Secretaria Executiva de PPP	Secretaria de Estado da Fazenda	Vinculada à Secretaria da Fazenda	5
São Paulo (Estado)	Unidade PPP	Secretaria de Estado de Governo	Órgão da administração direta	20
Distrito Federal	Secretaria Executiva de PPP	Secretaria de Governo	Órgão da administração direta	12
Belo Horizonte		Secretaria Municipal de Desenvolvimento	Órgão da administração direta	4

Boxe 6. A governança no estado de São Paulo

Alguns entes nacionais optaram por organizar estruturas distintas para o gerenciamento dos programas de PPP. O estado de São Paulo é um desses exemplos. No estado, duas estruturas contribuem para a avaliação, preparação (inclusive com a eventual contratação de consultores), condução interna, obtenção de aprovações e, até mesmo, apoio à celebração de contratos. Trata-se da Companhia Paulista de Parceiras (CPP) e da Unidade PPP. A primeira é uma empresa controlada pelo estado e vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda que tem o papel de elaborar ou contratar a elaboração de estudos técnicos acerca da viabilidade de projetos de PPP, além de emitir pareceres técnicos que subsidiam as decisões do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.

Além da CPP, o estado de São Paulo também conta com uma estrutura específica, vinculada à Secretaria de Governo, e parte da Subsecretaria de Parcerias e Inovação, chamada de Unidade PPP. A Unidade PPP assessora o Conselho Gestor e, ao lado da CPP, manifesta-se recomendando ou não a aprovação de projetos para o Conselho Gestor estadual. Assim o governo paulista optou por desenvolver duas estruturas distintas para apoio técnico ao programa estadual de PPP.

É relevante ressaltar que os entes subnacionais têm total autonomia para desenhar suas próprias arquiteturas institucionais e procedimentos de governança, incluindo o papel e a abrangência de funções das Unidades PPP. Isso levou a uma diversidade de modelos de funcionamento, da qual o caso mencionado no boxe 5 é um exemplo.

³⁵ Em 2016 houve uma reforma institucional no governo de Minas Gerais que reorganizou a Unidade Central de PPP, transferindo-a para a Secretaria de Estado da Fazenda.

Além disso, os órgãos subnacionais são autônomos para realizar seus próprios projetos. O governo central não pode vetar ou sequer interferir na preparação, contratação e execução dos projetos realizados por entes subnacionais. É preciso sublinhar que, nos casos em que há recursos do governo federal para pagar pelos subsídios e contraprestações, o governo federal pode impor condições e, em alguns casos, até exigir características específicas dos projetos.

4. PPP no contexto dos mecanismos de seleção e priorização de projetos de infraestrutura no Brasil

Não há um único sistema nacional centralizado de investimentos que permita a seleção, priorização e coordenação integrada dos projetos de infraestrutura no país. Como a responsabilidade por projetos de infraestrutura é dividida entre os governos federal, estaduais e municipais, cada um desses entes políticos pode selecionar, priorizar, desenvolver, implementar e pagar por projetos de infraestrutura de forma independente.³⁶

A coordenação e o planejamento integrado e centralizado dessas ações nos três níveis de governo é uma das grandes críticas recorrentemente feitas às políticas brasileiras de infraestrutura. Contudo, alguns mecanismos se desenvolveram nessa direção para buscar melhor coordenação, especialmente nos últimos anos. Um deles foi a definição de dois Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), que consistiram em conjuntos coerentes de iniciativas em diversos setores, organizados em um único planejamento.³⁷ O PAC continha iniciativas que seriam implantadas, pagas ou financiadas, total ou parcialmente, pelo governo federal. Apesar das revisões permanentes da lista de iniciativas que compunham o PAC, havia uma coerência em relação aos projetos priorizados. Estes, porém, não eram classificados ou diferenciados a partir da estratégia de implantação. O plano tão somente indicava quais iniciativas receberiam recursos federais, seja como forma de pagamento, seja como financiamento com recursos públicos.

³⁶ Alguns setores estão mais bem estruturados para a definição de competências. Um exemplo é o setor de geração e transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade é do governo federal. Nos casos de infraestrutura de transportes, mobilidade urbana e infraestrutura social, há competências concorrentes que geram dificuldades para a coordenação centralizada.

³⁷ Houve dois Planos de Aceleração do Crescimento, o primeiro entre 2007 e 2010 e o segundo entre 2011 e 2014.

Boxe 7. A criação da EPL e o planejamento integrado de logística

Uma das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal para promover o planejamento, priorização e desenvolvimento coordenados de projetos de investimento, ao menos ligados à logística de transportes, foi a criação, em 2012, da Empresa de Planejamento e Logística, controlada pelo governo federal. Segundo comunicado oficial, “a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) é uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias”.

A EPL pretende ser, portanto, um instrumento para coordenação do planejamento do governo federal a respeito de projetos de infraestrutura, centralizando decisões de priorização e alocação de recursos.³⁸ Uma das primeiras iniciativas da EPL foi o desenho e implementação, ainda em curso, de um amplo programa de concessões e PPP, em projetos identificados como prioritários, em parceria com os ministérios setoriais, chamado Programa de Investimento em Logística (PIL). O PIL prevê um conjunto de iniciativas nos seguintes setores, algumas delas já em avançado estágio de implantação, outras ainda na fase de planejamento:

- concessão de rodovias — concessão de cinco rodovias com investimento estimado em R\$ 17,8 bilhões ao longo dos contratos de concessão;
- concessão de ferrovias — desenvolvimento de um modelo de concessão ferroviária para implantação e/ou reforma de 11.000 km de ferrovias que viabilizaria investimentos privados estimados em R\$ 99 bilhões;
- concessão de aeroportos — implementação de um modelo de concessão que permitirá investimentos estimados em R\$ 9 bilhões em dois aeroportos estruturantes da malha aeroviária nacional;
- concessão de portos — desenvolvimento de um modelo de participação privada em portos que permitirá investimentos da ordem de R\$ 54 bilhões.

Em 16 de setembro de 2016, a Lei federal 13.334, que criou o PPI, vinculou a EPL à secretaria executiva criada para implementação do novo programa. Suas funções no ciclo de projetos de PPP ainda são incertos e dependem de regulamentação futura.

De fato, o principal mecanismo de priorização de projetos de investimento do governo federal entre 2011 e 2016 foi o PAC,³⁹ que indica a lista de iniciativas a ser priorizadas no país. Apesar de haver avaliações técnicas dos ministérios responsáveis pelos projetos associadas com sua inclusão no PAC, não há uma abordagem padronizada que permita avaliações técnicas comparativas entre os projetos. Por exemplo, estudos de custo/benefício que ofereçam avaliações quantitativas comparáveis entre os projetos que compõem o programa não são

³⁸ Em maio de 2016, foi editada medida provisória que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal brasileiro (MP 727). Com o programa, nasceu nova regulamentação para os projetos realizados pelo governo federal, inclusive com a alteração do ambiente institucional para a gestão do ciclo de vida dos projetos. Nesse contexto, a EPL passa a ser o órgão de apoio ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, vinculando-se à secretaria executiva do PPI. Os moldes da relação da EPL com as estruturas existentes, conforme apresentadas neste relatório, ainda estão sendo elaborados.

³⁹ Um exemplo desta priorização está na Lei que institui o PPA 2012-2015 (12.593), que menciona expressamente os projetos prioritários (art. 19)

obrigatórios conforme o plano plurianual em vigor. Além disso, projetos mencionados no PAC estão em estágios muito diferentes do ciclo de implementação. Há projetos que estão em fase preliminar de planejamento e outros com detalhamento bastante avançado. Assim, não é possível identificar critérios técnicos específicos para seleção ou priorização das iniciativas, de forma que a composição do plano ocorre por decisões associadas às políticas públicas setoriais.⁴⁰

Uma iniciativa mais recente voltada para a priorização de projetos de infraestrutura no país nasceu com o PPI. Trata-se do Projeto Crescer, o qual consolidou uma carteira de 34 projetos de infraestrutura, quase todos contando com estudos de viabilidade bastante maduros e desenvolvidos.

Essas iniciativas passaram a compor o novo PPI e, segundo anúncio do governo federal,⁴¹ assumiriam prioridade para a conclusão das atividades preparatórias e realização das licitações.

Estudos de custo-benefício para a identificação e priorização de projetos

No Plano Plurianual de Ação Governamental vigente entre os anos de 2009 e 2012, havia uma regra específica para aprovação de projetos de grande vulto (cujos custos de implantação fossem superiores a R\$ 50 milhões, independentemente de serem implantados via PPP ou por meio de contratações públicas tradicionais). Havia a necessidade de aprovação por duas comissões: a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual e a Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação, que deveriam considerar avaliações técnicas capazes de lidar ao menos com quatro temas: a) análise financeira; b) análise ambiental; c) análise socioeconômica; e d) análise gerencial. O referente à análise socioeconômica reuniria dados de custos financeiros ajustados para impostos, bem como incorporaria todos os benefícios financeiros e socioeconômicos dos projetos. Assim, seria elaborado um fluxo de caixa socioeconômico que formaria a taxa de retorno social do projeto e o seu valor socioeconômico presente líquido,⁴² que indicaria se os benefícios totais do projeto para a sociedade eram maiores que os seus custos. Trata-se, portanto, de uma

⁴⁰ Em maio de 2016, foi editada medida provisória que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal brasileiro (MP 727). Com o programa, nasceu nova regulamentação para os projetos realizados pelo governo federal, inclusive com a alteração do ambiente institucional para a gestão do ciclo de vida dos projetos. O programa passaria a ser responsável por incorporar projetos de PPP com prioridade de execução e tramitação. As regras e os critérios para identificação e priorização dos projetos, contudo, ainda não foram estabelecidos pelos órgãos responsáveis pela adoção do PPI e ainda não foi determinada a forma de interação desses projetos com os demais mecanismos de priorização de iniciativas de infraestrutura no Brasil.

⁴¹ O anúncio da nova carteira de projetos que compõem o Projeto Crescer pode ser encontrado em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/governo-anuncia-concessao-de-25-projetos-de-infraestrutura>

⁴² O Manual de apresentação de estudos de viabilidade de projetos de grande vulto, versão 2.0 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão descreve os procedimentos específicos que eram demandados dos órgãos responsáveis por projetos, no contexto do PPA 2008-2011. O manual está disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/cma-1/100812_ppa_cma_manual_ctpgv.pdf

metodologia clássica de análise de custo–benefício aplicada a projetos de grande vulto. O modelo, entretanto, não representava uma tentativa explícita de priorização e ordenação de projetos, mas somente um critério de aprovação de iniciativas isoladas, elaboradas e priorizadas pelos ministérios setoriais. Ocorre que essa metodologia não foi replicada para o plano plurianual vigente (2012-2015), e não foi substituída por metodologia análoga de avaliação de custo-benefício. Assim, no marco regulamentar vigente, a inclusão de projetos de investimento no sistema orçamentário de médio prazo não demanda a realização de estudos de custo–benefício, devendo somente ter as aprovações governamentais pertinentes a cada política pública setorial.

Estudos de “value for money” (VfM) para priorização de projetos

A experiência internacional demonstra uma frequente utilização de metodologias quantitativas para avaliação das vantagens e desvantagens de implementar um projeto via PPP em comparação com o modelo tradicional de construção e operação pública de iniciativas de infraestrutura.⁴³ É comum que essas metodologias representem uma forma de avaliação dos impactos fiscais líquidos (ou, em alguns casos, benefícios sociais líquidos) dos projetos, nos dois cenários, em termos do valor presente líquido dos custos ou receitas estimados do projeto. O nome comum que essas avaliações recebem é “*value for money*”. Os estudos de VfM oferecem um critério objetivo de decisão dos governos para aprovar o desenvolvimento de um projeto por meio de PPP. No contexto brasileiro, a Lei federal 11.079/04 não indica critério ou metodologia específicos para informar a decisão entre implementar um projeto por meio de obra pública (associado à operação pública do ativo) e PPP. Há somente a exigência de estudos técnicos que justifiquem a escolha de PPP em detrimento da implantação tradicional. Nesse sentido, as práticas nos governos do país são muito diversas e há casos que já incorporaram estudos de VfM tradicionais, inclusive com a utilização do comparador do setor público,⁴⁴ avaliações qualitativas e considerações sobre fluxo de caixa dos governos.⁴⁵ Assim, estudos de comparação entre as alternativas são comuns, ainda que utilizem metodologia e premissas muito diferentes. O boxe abaixo apresenta um exemplo.

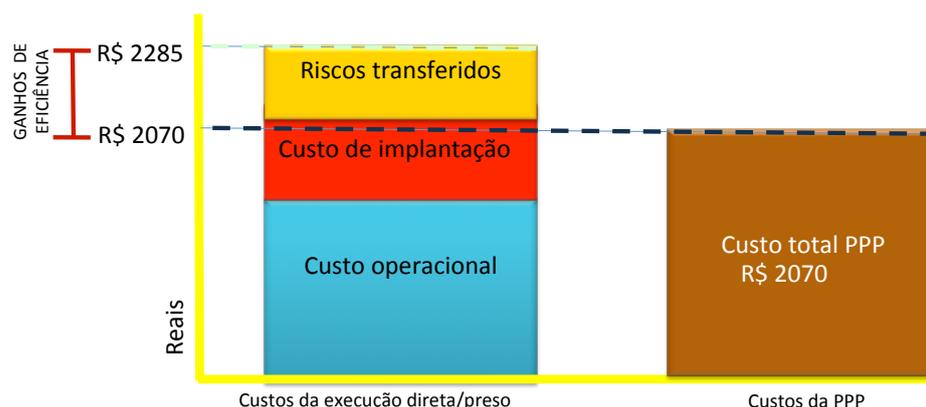
⁴³ Uma das primeiras metodologias de estimativa de VfM foi desenvolvida pelo governo britânico, que dispõe de um manual detalhado para seu desenvolvimento (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252858/vfm_assessment_guidance061006opt.pdf)

⁴⁴ O comparador público é um instrumento utilizado em metodologias de *value for money* em diversos países do mundo. Trata-se da estimativa de custos de um projeto caso sua implementação e execução fossem feitas pelo poder público diretamente. Essas estimativas, trazidas ao valor presente, passam a ser o critério de comparação dos custos incorridos no caso da PPP. Em outras palavras, caso os custos de um projeto implementado via PPP sejam maiores do que o comparador público, esse projeto não deveria ser feito por meio de investimento privado, mas sim de execução de obra pública tradicional, seguida de operação pública do ativo.

⁴⁵ No que se refere a concessões comuns, sem a previsão de pagamentos públicos regulares, não há nenhuma exigência legal ou regulamentar para estudos que promovam a comparação de custos ou benefícios de concessão ou implementação tradicional.

Boxe 8. O VfM do complexo penal em Minas Gerais

Apesar de não haver requerimento legal específico, alguns entes subnacionais desenvolveram metodologias para a comparação entre formas de implantação que se assemelham ao modelo de VfM, internacionalmente utilizado. Esses modelos tipicamente estimam os custos de um comparador do setor público ajustado a risco e o comparam com os custos estimados dos pagamentos públicos ao longo do contrato. A comparação é geralmente feita entre valores presentes líquidos dos fluxos de caixa do PSC ajustado a risco e dos pagamentos da PPP. Um dos projetos que foi precedido de análise desse tipo foi o projeto de PPP do Complexo Penal mencionado no Error! Reference source not found.s conclusões do estudo de VfM são apresentadas no gráfico a seguir.



Os dados acima são em reais de dezembro de 2008. A análise de VfM do Complexo Penal em Minas Gerais indicou que o projeto de PPP representaria ganhos de eficiência da ordem de 8% em relação à execução tradicional (TIP). Essa análise foi baseada nas metodologias tradicionais de cálculo de VfM e portanto foi estruturada ao redor dos seguintes passos:

1. Construção de uma linha de base de custos do setor público relativa à construção, operação e manutenção de projeto com características semelhantes (comparador público). Neste caso, foram feitos ajustes para estimar custos públicos, aumentar os padrões de serviço. Considerou-se, por exemplo, a contratação de mais profissionais do setor de saúde do que tradicionalmente são contratados pelo setor público.
2. Identificação, análise e valoração monetária dos principais riscos que o governo assume no caso da execução tradicional da atividade (comparador público ajustado a riscos).
3. Construção de um modelo financeiro capaz de identificar os custos fiscais necessários para gerar viabilidade comercial do projeto no modelo de PPP, ajustado aos riscos fiscais retidos pelo poder público.
4. Comparação dos dois fluxos de caixa no tempo, considerando o custo médio de capital do poder público. A metodologia utilizada foi a de valor futuro uniforme equivalente, ao invés de comparação a partir do valor presente líquido.

É importante destacar que os estudos de VfM do projeto desenvolvidos pelo governo de Minas Gerais não consideraram o ajuste de competitividade dos dois fluxos de caixa em função dos impostos, já que os impostos pagos pelo parceiro privado do projeto não retornariam diretamente aos cofres estaduais, mas sim seriam transferidos, em grande parte, ao governo federal e à prefeitura do município no qual o projeto seria implantado.

Desta forma, não há metodologia específica, ou manual nacionalmente adotado, para elaboração de estudos quantitativos de ganhos de eficiência ou de construção de um comparador público. Mesmo as experiências que buscaram a construção de indicadores quantitativos para comparação divergem em premissas tais como: a) a consideração de ajustes de impostos para a elaboração dos custos da PPP; b) a metodologia para quantificação de riscos a ser incluídos no comparador público e; c) metodologia para determinação das taxas de desconto para cálculo dos valores presentes líquidos da alternativa de PPP e de contratação tradicional pelo governo.

5. Orçamento público no Brasil e as PPPs

Um dos principais instrumentos que regulamentam o orçamento e a contabilidade pública é a Lei 4.320/1964. A lei estabelece que os orçamentos de capital e custeio devam ser integrados e que o documento orçamentário deve classificar cada linha de autorização de gasto, ou dotação orçamentária, como despesa ou investimento. O orçamento do governo federal contém os seguintes itens:

- receitas e despesas do governo federal;
- receitas e despesas de entidades descentralizadas, como autarquias e fundações;
- receitas e despesas da seguridade social;
- investimento das empresas públicas.

É importante ressaltar que a contabilidade pública brasileira atualmente obedece ao regime de competência. Contudo, as despesas orçamentárias seguem sendo movimentadas com base no empenho (um modelo de caixa modificado), no qual se respeita a anualidade orçamentária. Em outras palavras, a despesa é registrada no momento de seu empenho, o que antecede a realização efetiva do desembolso.

Nesse contexto, as saídas de caixa associadas ao pagamento pela constituição de ativos fixos associados a projetos de infraestrutura são registradas no orçamento no ano em que o evento financeiro de pagamento ocorre, por meio do empenho dos valores respectivos.

Assim, no caso de investimentos públicos tradicionais, o registro orçamentário ocorre no momento da constituição da infraestrutura. No caso de PPP, o registro orçamentário ocorre no momento do pagamento da contraprestação, ao longo dos contratos.

Na prática, os procedimentos de elaboração e informe de dados fiscais e contábeis são detalhados por um conjunto de normas emitido pelo Ministério da Fazenda. Para o escopo deste documento são importantes, ao menos dois documentos estruturantes:

- o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público–MCASP,⁴⁶ que apresenta regras sobre o registro contábil dos eventos patrimoniais dos governos, e contém uma seção detalhada sobre os efeitos dos contratos de PPP nos livros governamentais, como será explorado abaixo; e
- o Manual de Demonstrativos Fiscais, que apresenta regras quanto à forma e conteúdo das publicações referentes aos eventos contábeis, incluindo a publicação de dados referentes a PPP, como será explorado abaixo.

Ambos os documentos acima são muito importantes para o sistema de regulação do impacto fiscal de PPP no Brasil e foram emitidos por órgãos técnicos do Ministério da Fazenda. Esses documentos serão extensivamente citados nos itens abaixo.

O primeiro instrumento formal obrigatório do ciclo de planejamento governamental é o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA). O PPA é um documento emitido por cada um dos governos no nível subnacional e pelo governo federal a cada quatro anos, sem prejuízo de possíveis revisões intermediárias. O PPA contém o planejamento quadrienal do governo, especificando os valores do orçamento a ser gastos e os programas de governo.

Anualmente os governos devem aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), válidas para o ano seguinte à sua aprovação. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as diretrizes para o orçamento do ano subsequente, incluindo metas fiscais a ser alcançadas. Um dos elementos previstos na LDO é o conjunto de metas trienais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Outro instrumento de planejamento anual é a Lei de Orçamento Anual, que contém o orçamento entendido como a descrição e individualização de todas as despesas, de custeio e/ou de investimento, a ser realizadas no ano seguinte pelo governo.

As PPPs são incorporadas, em alguma medida, em cada um desses instrumentos de planejamento de diferentes formas:

- O PPA precisa prever o objeto de todos os contratos de PPP assinados. Nesse sentido há a necessidade, como condição para o início da licitação, de que o PPA preveja o objeto do contrato e consequentemente contenha a previsão dos pagamentos públicos, desde que estejam dentro do horizonte temporal do plano. Em relação aos contratos celebrados, o PPA precisa prever os pagamentos estimados para ocorrer dentro de sua vigência. Mais

⁴⁶ No caso do MCASP, o parceiro público deverá reconhecer uma provisão para riscos (lista não exaustiva) quando for provável a saída de recursos e quando for possível a estimativa confiável do valor. A provisão deverá ser reconhecida na conta patrimonial de Provisão para riscos decorrentes de contratos de PPP. Outras orientações do MCASP são: a) distinção entre os passivos: ativo da concessão por prestação de serviços (p. ex., previsão de aporte de recursos para obras e aquisições de bens reversíveis e contraprestações devem ser separáveis entre despesa de capital e despesa corrente); b) provisão para riscos com passivos contingentes; e c) controle da prestação de garantias e contragarantias.

precisamente, o PPA precisa prever os empenhos relativos aos pagamentos, o que é condizente com um regime orçamentário de caixa modificado.

- A LDO incorpora os contratos de PPP de duas formas. A primeira é a previsão, dentro das metas trienais da previsão de despesas com PPP.⁴⁷ Há portanto, a necessidade de projeção anual das despesas com PPP para os três anos subsequentes. Outra forma de inclusão dos contratos de PPP na LDO é em seu anexo de Riscos fiscais. Esse anexo da LDO deve conter uma estimativa dos passivos contingentes assumidos pelos governos, inclusive os contratuais. Assim, as obrigações explícitas incertas derivadas de contratos de PPP devem ser descritas anualmente na LDO.
- A LOA deve prever para cada ano as despesas explícitas e diretas com PPP, representando os créditos a ser empenhados anualmente.

Dessa forma, os três instrumentos formais e obrigatórios de orçamento no Brasil incorporam especificamente efeitos fiscais das PPP. É relevante notar, entretanto, que o horizonte mais longo formalmente previsto é de quatro anos, bem mais curto do que os contratos de PPP. Assim, esses instrumentos são pouco efetivos para introduzir as variáveis de sustentabilidade fiscal na decisão sobre assinar ou não contratos de PPP. Em primeiro lugar, os contratos de PPP criam obrigações para muito além do que o horizonte temporal prevê. Em segundo lugar, os compromissos com PPP geralmente começam quando a infraestrutura está concluída, o que pode ocorrer vários anos após a assinatura do contrato. Assim, o sistema orçamentário de médio prazo, baseado em um modelo de caixa modificado, não consegue oferecer informações adequadas sobre os efeitos fiscais dos projetos.

Limites e constrangimentos orçamentários

Os documentos de planejamento determinam limites anuais para agregados fiscais específicos. Vale notar, especialmente, o conjunto de metas fiscais estabelecido na LDO,⁴⁸ anualmente, para os três anos subsequentes, referentes a:

- receitas totais
- despesas
- resultado nominal e primário
- montante da dívida pública

Especificamente nas metas referentes a despesas, o Manual de Demonstrativos Fiscais menciona a obrigação de destacar as despesas decorrentes de PPP ao longo dos três anos aos quais o documento se refere. Neste caso, entretanto, constariam do documento somente as referências a passivos explícitos e diretos e não há obrigação para prever passivos contingentes implícitos ou explícitos.

⁴⁷ Quadro modelo do item 02.01.02 do manual de demonstrativos fiscais.
⁴⁸ 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101.

Anualmente, junto à revisão da LDO, cada governo deve gerar um relatório destacando o cumprimento das metas previstas na LDO anterior. Esses dados permitem o acompanhamento dos limites pelo Ministério da Fazenda e pelos respectivos Tribunais de Contas. Como as despesas com PPP são especificamente mencionadas no anexo de metas fiscais, o relatório de acompanhamento deve demonstrar seu cumprimento, que é apreciado pelo poder legislativo.

Além das metas trienais da LDO há outros limites impostos pelo legislativo que incluem:

- limites para o endividamento público agregado;
- limites para os gastos com pessoal;
- piso para gastos com políticas de saúde;
- piso para gastos com políticas de educação.

O cronograma de aprovação dos instrumentos orçamentários

Segundo a Constituição federal, o cronograma formal dos instrumentos de planejamento é o seguinte:

- o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
- o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O processo e os atores envolvidos na aprovação do orçamento

O processo de construção do orçamento anual envolve várias fases descritas no quadro abaixo, extraídas do Manual para Elaboração do Orçamento do Governo Federal de 2014:

Quadro 5. Principais etapas para construção anual do orçamento federal

ETAPAS	RESPONSÁVEIS	PRODUTO
Planejamento do processo de elaboração	–SOF	<ul style="list-style-type: none"> – Definição da estratégia do processo de elaboração – Etapas, produtos e agentes responsáveis no processo – Papel dos agentes – Metodologia de projeção de receitas e despesas – Fluxo do processo – Instruções para detalhamento da proposta setorial
Definição de diretrizes macro	<ul style="list-style-type: none"> – SOF – Assessoria Econômica/MP – Órgãos setoriais – MF – Casa Civil/ Presidência da República 	<ul style="list-style-type: none"> – Diretrizes para a elaboração da LOA: LDO – parâmetros macroeconômicos – Metas fiscais – Riscos fiscais – Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial – Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado
Revisão da estrutura programática	<ul style="list-style-type: none"> – SOF, SPI e DEST – Órgãos setoriais – UOs 	<ul style="list-style-type: none"> – Estrutura programática do orçamento
Avaliação da NFGC (necessidade de financiamento do governo federal) para a proposta orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> – SOF – Assessoria econômica/ MP – Órgãos setoriais – MF – Casa Civil/ Presidência da República 	<ul style="list-style-type: none"> – Estimativa das receitas e das despesas que compõem a NFGC para a proposta orçamentária

Estudo, definição e divulgação de limites para a proposta setorial	<ul style="list-style-type: none"> -- SOF – MP – Casa Civil/ Presidência da República 	– Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais
Captação da proposta setorial	<ul style="list-style-type: none"> – UOs – Órgãos setoriais 	– Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no SIOP
Análise e ajuste da proposta setorial	<ul style="list-style-type: none"> – SOF 	– Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida
Fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> – SOF – MP – Casa Civil/ Presidência da República 	– Proposta orçamentária aprovada pelo MP e pela Presidência da República, consolidada e compatibilizada em consonância com a CF, o PPA, a LDO e a LRF
Elaboração e formalização da mensagem presidencial e do projeto de lei orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> – SOF e DEST – Assessoria Econômica/ MP – Órgãos setoriais – Casa Civil/ Presidência da República 	– Mensagem presidencial, texto e anexos do PLOA, elaborados e entregues ao Congresso Nacional

SOF: Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; MF: Ministério da Fazenda; MP: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; DEST: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; NFGC: necessidade de financiamento do governo federal.

Os principais entes envolvidos são o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que lidera a elaboração do orçamento, o Ministério da Fazenda, que opina sobre os limites de gastos e as prioridades, o ministério setorial, que propõe os gastos dentro dos limites impostos, e a Presidência da República, que aprova o texto e o encaminha para aprovação do Congresso Nacional.

Projetos de PPP podem surgir em qualquer momento como parte das iniciativas dos ministérios setoriais, não havendo um cronograma que estabeleça janelas específicas para a identificação de projetos de PPP. Na prática, a partir do início do

processo de preparação de projetos e assim que se estabeleçam os valores referenciais de impacto fiscal, eles podem ser incorporados ao ciclo de definição orçamentária imediatamente seguinte. Como os processos de preparação e licitação de PPP são geralmente extensos e duram vários anos, antes que qualquer impacto orçamentário efetivamente ocorra, há tempo o suficiente para que os ciclos anuais encarreguem-se de absorver os projetos em preparação. Na prática, o orçamento para projetos de PPP pode ser considerado em dois momentos distintos:

- a definição dos limites orçamentários pelos ministérios da Fazenda e Planejamento; e
- a apresentação pelos ministérios setoriais das propostas de utilização desses limites.

Apesar de variações dos processos no caso dos governos subnacionais, os estados e municípios inspiram-se nos procedimentos adotados pelo governo federal. De qualquer forma, o ambiente institucional exige a apropriação orçamentária anual das despesas com PPP por todos os entes subnacionais, o que acaba por exigir que ou os ministérios (secretarias) da Fazenda e do Planejamento ou os ministérios setoriais incluam nas propostas orçamentárias as despesas com PPP, entendidas como o efetivo pagamento das contraprestações a ser realizadas no ano.

A aprovação do orçamento vs. aprovação de projetos

O processo de aprovação de projetos de PPP é inteiramente distinto do processo de aprovação do orçamento. Contudo, legalmente, a aprovação de projetos de PPP depende de seu objeto estar previsto nos instrumentos de orçamento. Apesar dessa regra geral, na prática tal exigência é difícil de ser cumprida por governos com programas de PPP avançados. Isso acontece porque o momento da aprovação de projetos de PPP pode estar muito distante no tempo do momento em que o primeiro desembolso de subsídios ou contraprestações ocorrerá. Assim, como o orçamento brasileiro opera em uma variação do regime de caixa, os instrumentos de planejamento podem não prever o objeto das PPPs no momento da aprovação do projeto simplesmente porque não alcançam o horizonte temporal apropriado. Nesses casos, a aprovação do orçamento pode ocorrer em um momento em que projetos de PPP já foram aprovados, contratos foram assinados e compromissos orçamentários já foram contraídos.

Apesar do limite de 5% da receita corrente líquida, essa dissociação das aprovações dos projetos e do orçamento pode gerar a redução da flexibilidade orçamentária, já que as autoridades responsáveis pela priorização da aplicação de recursos públicos perdem autonomia em função da obrigação de acomodar as despesas contraídas em projetos previamente aprovados.

6. A dívida pública e as PPPs no Brasil

Em 2006, a Secretaria do Tesouro Nacional estipulou o critérios para a classificação contábil de contratos de PPP como endividamento público, inspirada na

regulamentação adotada no “European System of Accounts”.⁴⁹ A Portaria 614 estabelece que: “A assunção pelo parceiro público de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos”.

Para fins de interpretação da portaria, parte significativa do risco representa mais do que 40 % do valor monetário dos riscos previstos nos contratos de PPP. Assim, todos os contratos de PPP que previrem alocação de riscos para o poder público nos limites acima devem ter impacto no endividamento idêntico ao de uma operação financeira.

Contudo, a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público⁵⁰ (MCASP), vigente a partir de 2015, desta vez inspirado no “International Public Sector Accounting Standard 32”,⁵¹ alterou as regras de contabilização dos ativos constituídos ou utilizados pelo parceiro privado nos contratos, como parte do esforço de convergência com as normas internacionais de contabilidade.

O critério para contabilização do ativo no balanço patrimonial do governo, com a nova regulamentação, espelha as regras aplicáveis à contabilidade dos parceiros privados. Segundo esse critério, o parceiro público deve reconhecer os ativos imobilizados quando:

- o parceiro público controla ou regula o serviço objeto da concessão;
- o parceiro público detém o controle ou qualquer participação residual no ativo ao final do contrato ou o ativo é utilizado durante toda a sua vida econômica.

O novo critério é bastante mais abrangente do que as regras estabelecidas originalmente por meio da Portaria 614, porque os contratos de PPP quase sempre impõem regulação de preço e/ou qualidade dos serviços. Isso ocorre pela definição de tarifas ou de contraprestação bem como pela definição de indicadores de desempenho. Além disso, a reversibilidade de ativos diretamente associados à prestação dos serviços é a regra dos contratos, o que determina a participação residual do poder público em boa parte dos ativos.

De qualquer forma, o registro dos passivos associados aos ativos registrados pelo poder público, segundo o MCASP, deve ser o menor valor entre:

⁴⁹ Uma descrição das regras da ESA pode ser encontrada em: <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>

⁵⁰ Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014.

⁵¹ O IPSAS 32 contém regras de contabilidade internacional para o registro de PPP por parceiros públicos. Seu texto integral pode ser consultado em: www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf

- o valor dos investimentos realizados pelo parceiro privado para constituição dos ativos;
- o valor presente líquido dos compromissos governamentais diretos não associados à prestação de serviços ao longo do contrato.⁵²

Essa regra para valoração dos passivos patrimoniais, portanto, requer que os governos registrem como endividamento passivos cujo valor seja, ao menos, igual ao valor presente dos pagamentos governamentais (contraprestação) que não sejam alterados em função da efetiva prestação dos serviços.

Em resumo, o governo federal e os governos subnacionais no Brasil, após a 6ª edição do MCASP, estão obrigados a registrar os ativos dos contratos de PPP e os passivos a eles correspondentes, observada a regra de definição do valor, para praticamente todos os ativos dos contratos. Essa abordagem cria as condições normativas para uma avaliação cuidadosa dos efeitos patrimoniais dos contratos, bem como dos compromissos diretos assumidos no longo prazo, no momento da constituição das obrigações.

Entretanto, na prática, como se verá a seguir, os governos no país têm falhado na aplicação das regras de registro patrimonial descritas acima.

7. PPP e passivos contingentes no Brasil

Em concessões comuns (projetos sem a previsão de contraprestações públicas regulares ao longo do contrato), alguns riscos que são tipicamente alocados ao setor privado incluem riscos de demanda, no caso de rodovias e utilidades em geral (exceto transmissão e geração de energia elétrica), e riscos de variação de custos em relação às regras fixadas de reajuste das tarifas. Esses contratos também podem alocar para o setor público os riscos de *force majeure* e de obtenção dos licenciamentos ambientais quando requeridos.

Nos PPP em que há a previsão de contraprestações regulares, a legislação permite que os contratos façam a alocação explícita de todos os riscos dos projetos, inclusive os de *force majeure*. Assim, há uma variação muito grande na forma como os riscos vêm sendo alocados em contratos. Entretanto, tem sido prática comum alocar ao governo parcelas dos riscos de demanda, disponibilidade e construção, de

⁵² O texto do MCASP refere-se ao valor presente das “parcelas referentes à aquisição do ativo”, como referência para valor do passivo patrimonial, ou seja, o valor não associado à prestação de serviços. A melhor interpretação desse dispositivo, em consonância com o IPSAS 32, aponta para a parcela que independe da prestação efetiva de serviços. Ou seja, para contratos que determinam **exclusivamente** um pagamento fixo, independentemente do volume de demanda, disponibilidade ou de qualquer outra métrica de prestação de serviços, esse pagamento deverá ser considerado como pagamento pela constituição do ativo. Essa caracterização é relevante dado o grande número de contratos no país que tem adotado mecanismos de pagamento que determinam contraprestação invariável em função da efetiva prestação de serviços, criando compromissos estáveis para o poder público que independem da fruição de serviços pelo poder público ou por usuários.

forma a preservar recursos suficientes para o pagamento aos financiadores pelo investidor privado, mesmo em situações de baixo desempenho.

Boxe 9. O caso das escolas do município de Belo Horizonte e a alocação de risco de disponibilidade

Um dos projetos mais paradigmáticos já implantados no Brasil foi desenvolvido pela prefeitura do município de Belo Horizonte. Trata-se de projeto para implantação e/ou reforma, além de manutenção e operação, de 52 unidades de ensino da rede municipal básica de ensino. O contrato foi assinado em 2013 e encontra-se em plena operação. O mecanismo de pagamento do contrato cria um sistema de alocação de riscos que reflete a prática frequente em contratos desse tipo no Brasil: o compartilhamento do risco de disponibilidade entre o poder público e o parceiro privado. O pagamento público mensal é determinado pela fórmula abaixo:

$$CM = VMCP \times FO \times FD$$

Onde:

- CM é a contraprestação mensal, ou seja, o valor efetivamente pago pelo município para a SPE
- VMCP é o valor oferecido pela licitante vencedora na proposta constituindo-se como o valor máximo possível da contraprestação
- FO é o fator de operação que é determinado pelo número de unidades de ensino inauguradas, ou seja, quando todas as unidades de ensino tiverem sido inauguradas o FO será igual a 1
- FD é o fator de desempenho que reflete a nota obtida pelo parceiro privado na avaliação de desempenho. Esse número variará entre 0,8 e 1.

O mecanismo de cálculo do pagamento público pelos serviços de implantação, manutenção e operação das unidades de ensino descrito acima reflete um aspecto comum em contratos de PPP no Brasil: uma parte significativa dos pagamentos é incondicional. Em outras palavras, a variável FO depende exclusivamente da aceitação da obra pela prefeitura e nenhuma avaliação de disponibilidade da infraestrutura é feita como condição para a realização dos pagamentos regulares. Assim, o risco de disponibilidade da infraestrutura é, em boa parte, suportado pelo governo, cujos pagamentos, na prática, independem da efetiva disponibilidade da infraestrutura.

As regras para registro e quantificação de passivos contingentes

Os passivos contingentes ou riscos fiscais assumidos no contexto de contratos de PPP precisam ser registrados em anexo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias, instituído por meio da Lei Complementar nº 101. O § 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal–LRF, transcrito a seguir, determina o que deverá conter o Anexo de Riscos Fiscais: “§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

De fato, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (7ª edição):

“Sob o ponto de vista fiscal, as obrigações explícitas contingentes (ou passivos contingentes) decorrem de compromissos firmados pelo governo em função de lei ou contrato e que dependem da ocorrência de um ou mais eventos futuros para gerar compromissos de pagamento. Tais eventos futuros não estão totalmente sob o controle da entidade, e podem ou não ocorrer. Como a probabilidade de ocorrência do evento e a magnitude da despesa resultante dependem de condições externas, a estimativa desses passivos é, muitas vezes, difícil e imprecisa. No entanto, o Anexo de Riscos Fiscais deve espelhar a situação da forma mais fiel possível.”

Assim, as obrigações contingentes fruto de contrato de PPP precisam ser tratadas nesse anexo. Para fins de quantificação, a análise típica deveria envolver a identificação das situações que levam a impactos fiscais específicos, a estimativa de sua probabilidade e a multiplicação por seu impacto.

Além da apresentação e quantificação dos riscos no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, os passivos contingentes fruto das PPPs devem ainda ser anotados:

- na conta patrimonial de “Riscos decorrentes de contratos de PPP” como uma provisão, sempre que a saída de recursos for provável e quando for possível a estimativa confiável do valor,⁵³
- no Relatório resumido de execução orçamentária, publicado bimestralmente, no campo específico para as provisões derivadas de contratos de PPP.⁵⁴

As boas práticas sugerem que as provisões deverão ser reconhecidas no momento da assunção dos riscos pelo valor da perda provável assumida pelo parceiro público, e reavaliadas na medida em que a execução do contrato fornecer informações adicionais relevantes.

Assim, da mesma forma que a regulamentação quanto ao impacto patrimonial dos ativos e passivos da concessão, o ambiente regulatório brasileiro cria as condições para que governos exerçam práticas responsáveis de identificação, registro, acompanhamento, comunicação e gestão dos compromissos fiscais contingentes.

Fundos garantidores vs. fundos para suportar passivos contingentes

A identificação de riscos fiscais decorrentes de contratos de PPP deve gerar provisões feitas conforme as regras estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Entretanto, não há um fundo financeiro que reúna os recursos necessários ao eventual pagamento das obrigações contingentes. De fato,

⁵³ Segundo o MACASP, 6ª edição, item 2.2.4: “O parceiro público deverá reconhecer uma provisão para riscos quando for provável a saída de recursos e quando for possível a estimativa confiável do valor. A provisão deverá ser reconhecida na conta patrimonial de Provisão para Riscos Decorrentes de Contratos de PPP”.

⁵⁴ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, item 03.13.05.01.

não há um fundo como esse em nenhum ente subnacional. Vale notar que um fator semelhante a um fundo de contingências, ainda que cumpra papel diferente, é comum no ambiente institucional de implantação de PPP no Brasil. Trata-se das estruturas de garantia.

Previstas expressamente na Lei federal 11.079, as estruturas de garantia em contratos de PPP representam ativos identificados pelos governos contratantes que funcionam como garantias ao adimplemento das obrigações assumidas pelos governos nos contratos. Segundo a legislação brasileira, podem ser utilizados como garantias em contratos de PPP:

- vinculação de receitas;
- instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo poder público;
- garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público;
- garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- outros mecanismos admitidos em lei.

O termo “garantia” usado acima não implica uma prerrogativa que atribua à SPE direitos além dos estabelecidos nos contratos. O termo significa a utilização de ativos como colaterais que permitam o adimplemento dos pagamentos devidos no contrato no caso de inadimplência ilegítima do governo. Em outras palavras, trata-se de instrumento que favorece o cumprimento das regras, inclusive de alocação de risco, do contrato e não de mecanismo exógeno ao contrato para conferir direitos específicos aos investidores (como, por exemplo, garantia de demanda mínima ou de determinada taxa de retorno).

A necessidade de estruturação de garantias deriva da percepção do mercado de um grande risco de não pagamento, ainda que os termos do contrato sejam cumpridos pelo setor privado. Essa incerteza quanto ao cumprimento das obrigações aumenta os custos de transação de ambas as partes e reduz a atratividade dos projetos. Do ponto de vista financeiro, a incerteza exigiu que os governos interessados em desenvolver programas de PPP desenvolvessem mecanismos de proteção do investidor durante a vigência dos contratos.

Todos os contratos de PPP já assinados no Brasil, em que governos assumem obrigações de pagamentos regulares, preveem alguma estrutura de ativos que possam ser usados pelo setor privado na hipótese de o governo não cumprir as obrigações de pagamento das contraprestações. A necessidade de estruturas de garantias para atrair investidores privados acabou por obrigar vários governos a constituir modelos de garantia, tipicamente agrupados em:

1. fundos com recursos financeiros ou ativos, como ações de empresas controladas, títulos da dívida pública federal, imóveis, etc. que compõem

- uma estrutura patrimonial específica e não podem ser acessados pelo governo durante o contrato de PPP ou até que as obrigações se encerrem;
2. fluxos de recebíveis que o governo direciona para contas bancárias específicas e que, comprovado o adimplemento das obrigações governamentais no período, retornam aos cofres públicos em seguida. Nesse caso, os recebíveis precisam ser autônomos em relação à decisão governamental de forma a permitir a eficácia das garantias.

Do ponto de vista das finanças públicas, a principal diferença entre o primeiro e o segundo conjunto de garantias é que, no primeiro caso, os ativos ficam congelados durante toda a vida do contrato. Trata-se, de fato, de adiantamento das obrigações governamentais que compõem a estrutura de proteção dos créditos adquiridos pela SPE.

No segundo caso, não há um congelamento de recursos públicos, mas cria-se a vinculação de recebíveis futuros a ser utilizados na hipótese de inadimplência.

Em ambos os casos a estrutura de garantias, na maioria das vezes, visa cobrir todos os compromissos assumidos pelos governos nos contratos, sejam eles diretos ou contingentes, implícitos ou explícitos. A ocorrência de evento que dispare algum pagamento contingente, desde que o contrato retenha o risco específico, seria coberta pela estrutura de garantias, caso o governo não efetue regularmente o pagamento.

Ocorre, porém, que, diferentemente de experiências de fundos para provisionamento de riscos, essas estruturas de garantia, quando acionadas, geram impactos fiscais de forma análoga ao pagamento público. Isso porque elas não refletem uma reserva de contingência, mas somente uma estrutura de ativos dados em garantia para o pagamento dos contratos. Em outras palavras, caso o pagamento aumente, em função da ocorrência de risco, a exposição da estrutura de garantias também aumentará, frustrando expectativas da disponibilidade de recursos públicos para outros fins.

Apesar disso, é verdade que os ativos dados em garantias, especialmente se forem fundos estruturados com ativos “congelados”, podem fazer as vezes de reserva para pagamentos inesperados com a ocorrência de riscos, ainda que reduzam a disponibilidade de recursos orçamentários.

Boxe 10. O pagamento das contraprestações em alguns projetos na Bahia

O governo do estado da Bahia vem diversificando o tipo de infraestrutura implantado por meio de PPP e aumentando o número de contratos. Diante da necessidade de identificar ativos para servir como garantia para seus contratos de PPP, o governo estadual promoveu uma mudança na legislação que autorizou a utilização do fluxo de recebíveis oriundo do Fundo de Participação dos Estados (FPE) como fonte de garantias e de pagamento dos compromissos assumidos nos contratos.

O Hospital do Subúrbio Ferroviário de Salvador é um dos projetos contratados pelo estado da Bahia que já se encontra em operação. A unidade hospitalar foi equipada e é mantida e gerida, à exceção dos serviços médicos, por meio de um contrato de PPP. Todo o investimento em equipamentos foi realizado pelo parceiro privado que foi financiado por meio de um modelo de *project finance*.

O FPE é um dos mecanismos previstos de transferência de recursos do governo federal para os estados. Essa transferência é obrigatória e não depende de decisão do governo federal. O valor transferido representa um percentual de determinados impostos que compõem um Fundo Nacional que é distribuído, a partir de critérios pré-estabelecidos na constituição federal, para todos os estados.

As transferências do FPE representam, portanto, um fluxo de recursos contínuo e relativamente estável ao longo do tempo, o que o torna um bom candidato à estrutura de garantias. Na prática, o arranjo em funcionamento no governo da Bahia direciona uma parte do depósito mensal feito pelo governo federal para um tipo de “conta caução” que não pode ser movimentada pelo governo estadual. Esse recurso é, então, diretamente transferido para as concessionárias, nos valores e condições estabelecidos em contratos de PPP, dentro do cronograma de pagamento das contraprestações.

O exemplo do estado da Bahia evidencia a diferença fundamental entre as estruturas de garantia e os fundos para provisão e riscos fiscais. No caso desse estado, a ocorrência de um risco contratualmente retido para o governo que implique em aumento do pagamento em um determinado período, uma parcela maior da transferência do FPE será utilizada para pagar PPP, o que retiraria recursos de outras atividades do governo.

O modelo de garantias para PPPs no Brasil também representa, em si mesmo, um tipo de impacto fiscal dos contratos de parceria. De fato, a constituição de modelos de garantia gera comprometimentos fiscais, seja na forma de custos de oportunidade de investimento público, geralmente bem maiores do que a rentabilidade de fundos no mercado financeiro, seja na forma de custos associados, por exemplo, a contratação de seguro-garantia.

Apesar desses custos caracterizarem a grande maioria dos contratos de PPP no país, em face dos riscos associados ao não cumprimento dos contratos por governos, eles são menos transparentes, menos explícitos e não são acompanhados pelos mecanismos institucionais de avaliação de gestão dos efeitos fiscais das PPPs que serão apresentados no item a seguir.

8. Instrumentos de acompanhamento e controle do impacto fiscal das PPPs no Brasil

Com o objetivo de promover o controle dos impactos fiscais ao longo dos ciclos orçamentários, o ambiente regulatório brasileiro desenvolveu uma série de mecanismos de controle e supervisão dos contratos. De uma forma geral, os governos estão submetidos a três tipos de controle:

- o registro e publicação regular dos impactos fiscais, que representam um controle por si mesmo devido à necessidade de transparência dos compromissos;
- limites específicos que impõem regras que reduzem a capacidade dos governos de assumir vários tipos de compromissos;
- regras de governança que incluem o tema de compromissos fiscais entre os fatores de tomada de decisão de projetos, ao menos no nível federal.

Registro dos impactos fiscais e transparência

Do ponto de vista fiscal, há preocupações importantes com transparência dos gastos com PPP no país. Trata-se da previsão, no Manual de Demonstrativos Fiscais, da obrigação de que os governos elaborem e publiquem bimestralmente um demonstrativo específico sobre os contratos de PPP assinados⁵⁵ como parte dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). Os governos nos três níveis são obrigados a publicar pro-ativamente esse documento. O modelo de demonstrativo, com os campos obrigatórios para seu preenchimento, está reproduzido a seguir.

⁵⁵ Estão obrigados a gerar os relatórios todos os governos que tenham contratos de PPP assinados.

Figura 14. Modelo de demonstrativo de despesas com PPP — Anexo 13 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária descrito no Manual de Demonstrativos Contábeis do Ministério da Fazenda

<ENTE DA FEDERAÇÃO> RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEMONSTRATIVO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL <PERÍODO DE REFERÊNCIA>												
RREO – Anexo 13 (Lei nº 11.079, de 30.12.2004, arts. 22, 25 e 28)										R\$ 1,00		
ESPECIFICAÇÃO	SALDO TOTAL EM 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (a)	REGISTROS EFETUADOS EM <EXERCÍCIO>		SALDO TOTAL (c) = (a + b)								
		No bimestre	Até o bimestre (b)									
TOTAL DE ATIVOS												
Direitos Futuros												
Ativos Contabilizados na SPE												
Contrapartida para Provisões de PPP												
TOTAL DE PASSIVOS (I)												
Obrigações Não Relacionadas a Serviços												
Contrapartida para Ativos da SPE												
Provisões de PPP												
GARANTIAS DE PPP (II)												
SALDO LÍQUIDO DE PASSIVOS DE PPP (III) = (I - II)												
PASSIVOS CONTINGENTES												
Contraprestações Futuras												
Riscos Não Provisionados												
Outros Passivos Contingentes												
ATIVOS CONTINGENTES												
Serviços Futuros												
Outros Ativos Contingentes												
DESPESAS DE PPP	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC+1 >	<EC+2 >	<EC+3 >	<EC+4 >	<EC+5 >	<EC+6 >	<EC+7 >	<EC+8 >	<EC+9 >	
Do Ente Federado (IV)												
Das Estatais Não-dependentes												
TOTAL DAS DESPESAS												
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) (V)												
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (%) (VI) = (IV) / (V)												
FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>												
Nota:												

Há 3 grupos de informações relevantes no demonstrativo.

- O primeiro grupo de informações reflete as despesas diretas, que podem ser calculadas a partir de fatores definidos nos contratos. Essa é a projeção que é cruzada contra o limite de 5% da receita corrente líquida,⁵⁶ representando o teto de compromissos permitidos pela legislação.
- O segundo grupo de informações refere-se aos passivos contingentes, implícitos ou explícitos, previstos nos contratos. Há aqui uma clara

⁵⁶ Segundo o art. 2º da Lei Complementar 101/2001, receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos estados e municípios, no caso da União, e aos municípios, no caso dos estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na lei.

preocupação com os pagamentos governamentais futuros incertos, como garantia de demanda mínima ou compartilhamento de riscos de disponibilidade e construção. Esta seção do RREO deveria ser preenchida com dados obtidos pela metodologia apresentada no item 7 deste relatório.

- O terceiro é referente ao impacto dos contratos na situação patrimonial dos governos (ativo e passivo), conforme regulamentado pela Portaria 614 da STN. Esse grupo de informações revela o estoque de ativos que foram registrados em contrapartida a endividamentos em função dos riscos retidos nos contratos. Esta seção do RREO deveria ser preenchida com dados obtidos pela metodologia apresentada no item 6 deste relatório.

É importante salientar que essas informações devem refletir o estado dos contratos na data da publicação do demonstrativo. Assim, elas devem incorporar os efeitos dos aditivos e renegociações, tanto no registro contábil, quanto nos compromissos diretos e contingentes dos governos.

Limite de despesas diretas

A legislação brasileira impõe um limite para a assunção de compromissos diretos em contratos de PPP no Brasil. Trata-se de controle no qual o fluxo de despesas anuais diretas com PPP não pode ultrapassar 1 % para o governo federal e 5 % para os governos subnacionais em relação ao total de receitas tributárias anuais desses entes (receita corrente líquida–RCL).⁵⁷

Quadro 6. Evolução dos limites legais de comprometimento de RCL com PPP

Lei/ano	Governo federal	Governos subnacionais
11.079/2004	1 % RCL	1 % RCL
12.024/2009	1 % RCL	3 % RCL
12.766/2012	1 % RCL	5 % RCL

O valor sujeito a limite trata das despesas obrigatória de caráter continuado, ou seja, os compromissos diretos assumidos ao longo do contrato. É importante sublinhar que os pagamentos efetuados pelos governos classificados como Aporte⁵⁸ de recursos não estão sujeitos a esse limite, uma vez que não têm caráter continuado.

O valor de referência é composto pela soma das receitas tributárias, bem como das transferências intergovernamentais recebidas pelos governos, excetuadas as transferências obrigatórias realizadas para os demais entes de governo. Em termos nominais, os valores impostos pelo limite de despesas em relação à RCL estão descritos no quadro abaixo, para o ano de 2010 (último ano com estatísticas disponíveis).

⁵⁷ O limite original inscrito na Lei federal 11.079 era de 1 % de receita corrente líquida para os entes subnacionais. Contudo, duas alterações foram feitas na referida lei, ampliando o limite dos entes subnacionais para 3 % e em seguida para 5 % da receita corrente líquida.

⁵⁸ Trata-se do modelo de suporte financeiro aos concessionários de que trata o box 3.

Quadro 7. Limites de pagamento anual com PPPs no Brasil

	Governo federal	Governos estaduais	Governos municipais	Total
Recebimentos de caixa por atividades operacionais – receita tributária	987.875.189.887	452.282.378.094	290.810.844.873	1.730.968.412.854
Limite de pagamento anual com PPP (R\$)	987.875.190	2.261.411.890	1.454.054.224	4.703.341.305
Limite PPP	365.879.700	837.559.959	538.538.602	1.741.978.261

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da receita corrente líquida das séries temporais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Esse limite é regulado por:

- Ministério da Fazenda. A lei de PPP determina o envio de informações sobre o volume de obrigações explícitas assumidas por governos ao Ministério da Fazenda antes da assinatura de qualquer contrato de PPP no país, seja ele assinado por estados ou municípios, o que cria as condições materiais necessárias à supervisão do cumprimento do limite de despesas com PPP.
- Tribunais de Contas dos estados. Os Tribunais de Contas têm a competência de supervisionar as contas públicas em geral, com mandato de avaliar o cumprimento das normas específicas de execução do orçamento, incluindo o limite de despesas com PPP.

O artigo 28 da Lei 11.079 impõe a seguinte penalidade para entes subnacionais que ultrapassarem o limite de 5 % da receita corrente líquida com PPP em qualquer ano ou na projeção constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária:

“Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5 % (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5 % (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.”

Limite de endividamento

Conforme descrito no item 6 deste relatório, os ativos constituídos por meio de contratos de PPP, sob certas condições, devem ser registrados no balanço do setor público, com registro de passivo de igual valor. Esse passivo deve ser considerado para fins dos limites gerais de endividamento estabelecidos pela legislação brasileira. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) determina

que o Senado federal estipulará limites para as dívidas públicas consolidadas do governo federal dos estados e municípios e estabelece as sanções no caso de descumprimento. A Resolução 40 do Senado federal impõe os seguintes limites ao endividamento:

- no caso dos estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida;
- no caso dos municípios: 1,2 (uma vez e dois décimos) a receita corrente líquida.

Limite de passivos contingentes

Diferentemente dos limites de despesas diretas e dos limites impostos ao endividamento governamental global, não há limite específico para os passivos contingentes e riscos fiscais. Entretanto, os valores considerados como riscos fiscais devem estar refletidos em provisões contábeis que são limitadas pela necessidade de equilíbrio geral do balanço do ente público.

Outros controles: avaliação da capacidade de pagamento antes da assinatura do contrato

O processo de PPPs no governo federal exige que o Ministério da Fazenda instrua a análise final de aprovação e rejeição de projetos com um relatório que trate dos riscos fiscais gerados pelo projeto sob análise. Os riscos fiscais globais assumidos em contratos de PPP também devem ser mencionados e publicados bimestralmente por todos os governos como parte do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Um dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve ser elaborado e publicado anualmente por todos os governos no Brasil, é o anexo de Riscos Fiscais. Apesar de não haver um tratamento específico para inclusão das PPP, esse anexo deve descrever quantitativa e qualitativamente os passivos contingentes contratuais assumidos pelos governos.

9. Mapeamento dos impactos fiscais das PPPs

Os impactos fiscais dos contratos de PPP assumidos no Brasil podem ser analisados a partir das seguintes perspectivas:

1. Os compromissos diretos
2. Identificação dos impactos patrimoniais dos contratos
3. Análise dos compromissos contingentes ou riscos fiscais

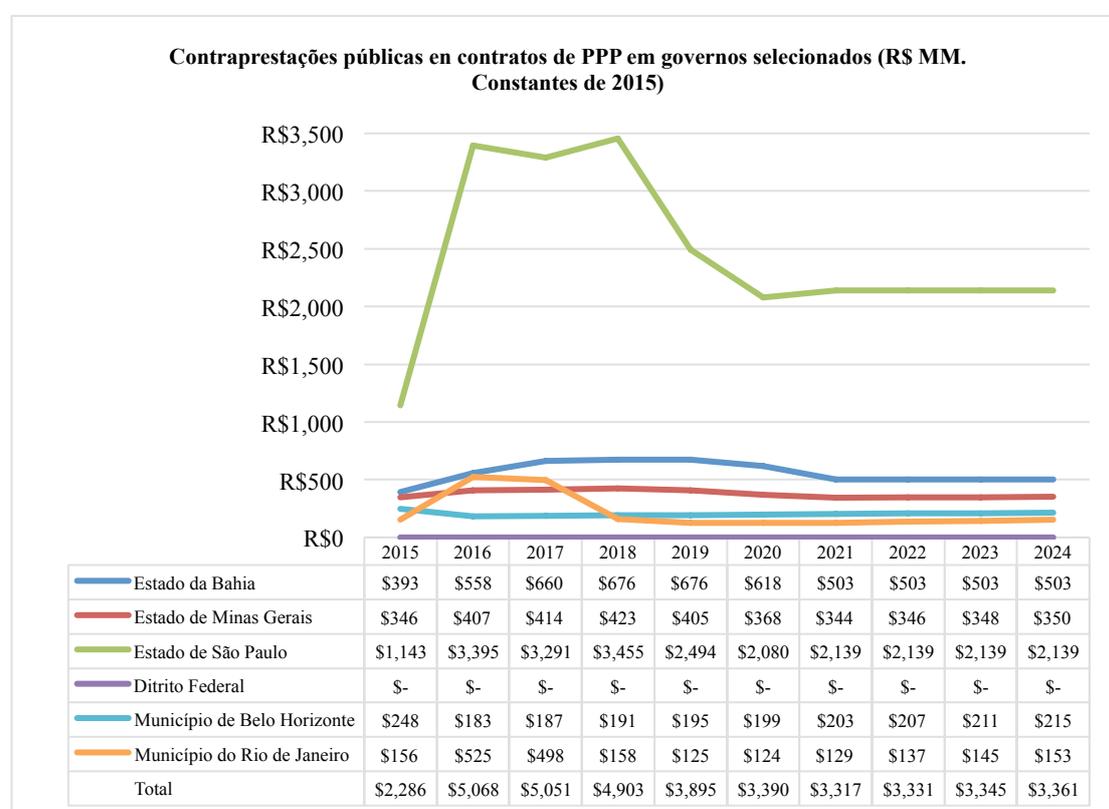
Como foi apresentado nos itens anteriores, as regras de identificação, registro e acompanhamento dos impactos fiscais de contratos de PPP no Brasil abordam com precisão os principais compromissos fiscais assumidos pelos governos. Assim, criou-se um sistema regulatório bastante abrangente que permite aos governos desenvolver práticas sustentáveis de acompanhamento e controle dos impactos fiscais dos contratos. Entretanto, como se exporá a seguir, a análise dos relatórios

orçamentários e contábeis dos governos selecionados indicou uma ausência sistemática de informações, especialmente sobre os passivos contingentes e os impactos patrimoniais dos contratos. Em outras palavras, a julgar pela amostra identificada, parece haver uma desconsideração dos compromissos assumidos na prática orçamentária e contábil do país, a despeito de um marco regulatório estável e abrangente.

Os compromissos diretos

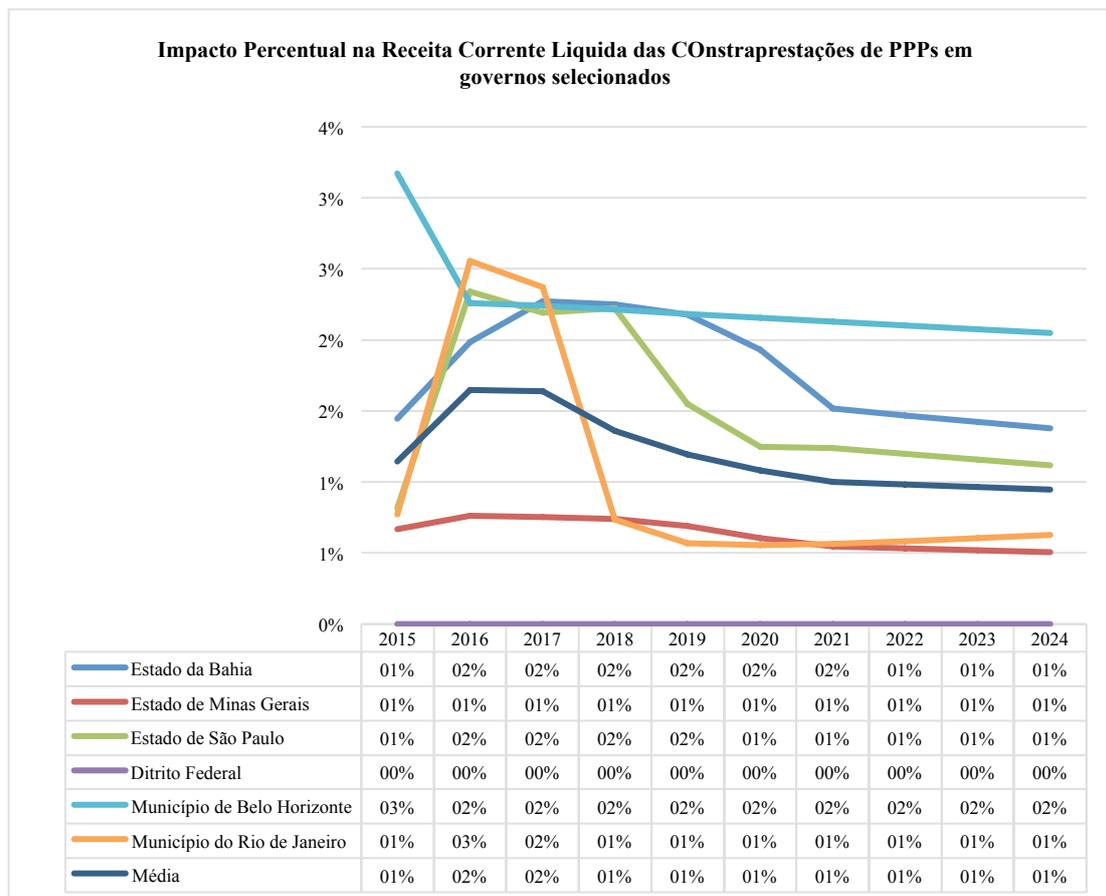
Os valores de contraprestação nos governos selecionados para estudo de caso são expressos na tabela abaixo:

Figura 15. Contraprestações públicas anuais em governos selecionados (R\$ MM constantes de 2015)



Os dados apresentados acima são dados absolutos. Como já foi discutido neste relatório, o mecanismo de acompanhamento de exposição fiscal direta é a relação entre as despesas de caráter obrigatório e a receita corrente líquida de cada ente. Esses dados são apresentados no gráfico abaixo.

Figura 16. Impacto percentual das contraprestações de PPP na receita corrente líquida em governos selecionados



Assim, os contratos de PPP criaram compromissos diretos para governos no país que vêm sendo compreendidos, publicados e registrados por meio dos mecanismos de acompanhamento existentes.

Análise dos compromissos contingentes ou riscos fiscais

Apesar do registro e comunicação dos compromissos diretos, nos governos selecionados para o estudo, não houve nenhum registro de compromissos contingentes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária até o primeiro bimestre de 2015. Essa ausência de registro contrasta com a clara alocação de riscos no poder público em diversos contratos de PPP no país.

Boxe 11. Compromissos contingentes em função de riscos de demanda: o caso da MG-050

O contrato de PPP para reformas e operação da Rodovia MG-050 foi um dos primeiros contratos assinados no Brasil que previa pagamentos públicos regulares. Assinado em 2007, previa investimentos públicos da ordem de R\$ 720 milhões em várias obras de duplicação e melhoramento em um rodovia de 350 km, que liga a capital do estado de Minas Gerais ao estado de São Paulo.

Rodovia MG-050, primeiro contrato de PPP assinado no Brasil. O contrato previa um pagamento público regular de cerca de R\$ 10 milhões ao ano, reajustado anualmente exclusivamente por um índice de preços de varejo (Índice de Preços ao Consumidor Amplo). Além do pagamento público, a concessionária recebeu o direito de cobrar tarifa de pedágio ao longo de toda a rodovia.

Os estudos de preparação e análise previram uma receita adicional fruto de pedágio estimada em torno de R\$ 50 milhões, com uma taxa de crescimento real médio de cerca de 2 % ao ano, em função do aumento projetado de tráfego. Como forma de reduzir o impacto da variação do tráfego nas receitas da concessionária, e conseqüentemente obter um custo de capital mais barato, o contrato criou uma alocação compartilhada do risco de demanda. Qualquer variação maior do que 10 % a mais ou a menos do tráfego projetado (e conseqüentemente da receita tarifária projetada) dispara o compartilhamento de 50 % entre o governo e a SPE da variação marginal. Assim, caso a demanda em um determinado período seja de 75 % do projetado originalmente no contrato, o governo deverá pagar, além da contraprestação direta assumida, 50 % dos 15 % de receita tarifária que ficaram abaixo do limite de 90 %. Nesse cenário, o pagamento do governo deverá ser aumentado em valor igual a 7,5 % da receita tarifária projetada no período.

O inverso ocorre caso a demanda se configure acima de 110% do projetado originalmente. Nesse caso, o governo deverá reduzir de seu pagamento 50 % da receita tarifária que ultrapassar o limite de compartilhamento de riscos. Esse mecanismo, ao mesmo tempo que reduz os custos de capital do projeto, cria um passivo contingente significativo para o governo. No caso extremo, o pagamento público pode ser aumentado em valor não superior a R\$ 25 milhões. Apesar disso, o governo de Minas Gerais não registrou nenhum passivo contingente fruto de seus contratos de PPP no Relatório Resumido de Execução Orçamentária até o sexto bimestre de 2015.

A prática de alocar riscos ao governo, com seus efeitos na criação de compromissos fiscais contingentes, como foi dito neste relatório, é bastante comum em contratos de PPP no Brasil. Outro exemplo pode ser identificado em contrato firmado pelo município do Rio de Janeiro.

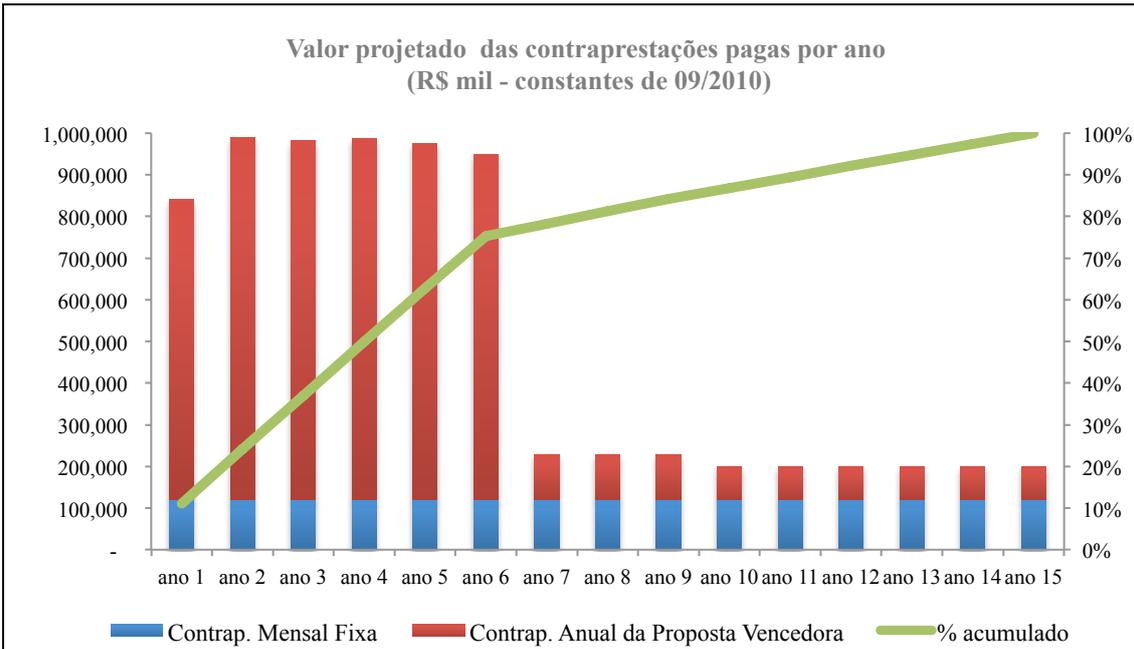
Boxe 2. Passivos contingentes em função de custos imobiliários: o caso do Porto Maravilha

Um dos maiores contratos de PPP assinados no Brasil foi o contrato para revitalização urbana de uma região do Centro do município do Rio de Janeiro conhecida como Porto Maravilha. Trata-se de antiga área portuária, relevante economicamente durante o século 19 e início do século 20, mas que foi muito depredada durante a segunda metade do século 20.

O contrato de PPP para revitalização urbana da região do Porto Maravilha atribui à concessionária obrigações relacionadas ao desenho arquitetônico, implantação de diversos equipamentos urbanos e obras, além da manutenção civil e operação de serviços públicos. No que se refere a obras de implantação de equipamentos de infraestrutura, cabe ao parceiro privado financiar-se e realizar intervenções, tais como: a) remoção completa da avenida Perimetral; b) construção de túnel com 3 km de extensão e seis faixas de tráfego, que substituirá a avenida Perimetral; c) construção do Museu do Amanhã; d) implantação de nova infraestrutura subterrânea de iluminação pública, distribuição de energia e telecomunicações; e) execução de 650 mil m² de calçadas; f) aquisição e plantio de 15 mil árvores; e g) implementação de 17 km de ciclovias.

Além da construção dos equipamentos e das obras de infraestrutura, o parceiro privado fica responsável por aplicar recursos para diversas atividades operacionais, tais como: a) promover a manutenção da malha viária; b) garantir conservação das áreas verdes, praças e demais equipamentos públicos; c) realizar a manutenção civil e elétrica das redes de iluminação pública, água e esgoto; e d) gerenciar o centro de controle de tráfego da região.

Para remunerar os investimentos privados, o contrato estabeleceu uma metodologia para o pagamento do poder público formada por pagamentos de contraprestações regulares durante os 15 anos de duração do contrato. Há duas diferentes parcelas da contraprestação, sendo a primeira uma parcela mensal e fixa, no valor de R\$ 10 milhões. Essa parcela se repete por 12 meses consecutivos mediante a ordem de início de cada uma das 15 etapas do projeto. Em outras palavras, a contraprestação mensal é paga concomitantemente à realização das intervenções pelo parceiro privado e a partir do momento em que o poder concedente autoriza o início dessas intervenções. No planejamento do projeto, as 15 etapas são anuais e ocorreriam sucessivamente, o que permitiria o pagamento contínuo das contraprestações mensais. Além da contraprestação mensal, a prefeitura promoveria o pagamento de uma parcela da contraprestação chamada no contrato de “contraprestação anual”. As contraprestações anuais tiveram seu valor determinado pelo parceiro privado em sua proposta econômica vencedora da licitação. Os valores apresentados pelo licitante vencedor, somados à contraprestação mensal fixa, geram um perfil de pagamento no tempo conforme o gráfico abaixo, reajustados anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Chama a atenção a concentração dos pagamentos nos primeiros 6 anos do contrato, período que também concentra a maioria dos investimentos privados.



É importante ressaltar que o pagamento não sofre interferências, para além do impacto dos indicadores de desempenho, de qualquer avaliação de disponibilidade dos equipamentos implementados. Em outras palavras, a execução das obras, em atendimento às especificações do projeto executivo de engenharia e ao cronograma proposto para cada etapa, é a única condição estabelecida que autoriza o pagamento das contraprestações, conforme estabelece o item 4.1 do Anexo 5 do contrato. Assim, não importa se as obras vão se manter disponíveis para o uso ao longo do contrato, seja por falhas na fase de obra ou na manutenção. Em outras palavras, a efetiva disponibilidade da infraestrutura e dos serviços não interfere na receita global da concessionária, para além dos efeitos dos indicadores de desempenho e da cobrança de eventuais sanções e penalidades. O risco de disponibilidade, até onde o mecanismo de pagamento alcança, não é suportado pela concessionária no contrato de PPP.

Outra característica importante que produz uma alocação de riscos no setor público é o dispositivo que transfere para a prefeitura a obrigação de efetuar pagamentos adicionais em função dos custos de desapropriação e aquisição imobiliária para todas as áreas que têm de ser adquiridas para a implantação da infraestrutura. Em outras palavras, qualquer variação para mais dos custos de aquisição de terrenos em relação ao planejamento original do projeto implicará um pagamento público adicional ao projetado. Assim, o contrato cria um passivo contingente que pode ser disparado por evento econômico externo ao contrato. Nesse sentido, a alocação de riscos contratuais cria riscos fiscais que poderiam ser tratados na forma prescrita pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e registrado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

O impacto patrimonial dos contratos de PPP

Como foi mencionado no item 6 acima, os contratos de PPP devem ser refletidos no balanço patrimonial do poder público, sempre que:

- o parceiro público controlar ou regular o serviço objeto da concessão;
- o parceiro público detiver o controle ou qualquer participação residual no ativo ao final do contrato ou o ativo for utilizado durante toda a sua vida econômica.

Nos governos selecionados para o estudo, contudo, essa análise não vem sendo feita de forma extensiva, já que nenhum valor foi registrado como passivo patrimonial nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, com exceção do registro, pelo município de Belo Horizonte, de valores do passivo patrimonial associados a contratos de PPP. Trata-se do valor de R\$ 49,69 milhões identificado como obrigações não relacionadas a serviço no relatório do sexto bimestre de 2015.

10. Conclusão: os impactos fiscais das PPPs no Brasil

O ambiente institucional brasileiro cria condições propícias para identificação, gestão e monitoramento dos impactos fiscais em três níveis:

- passivos diretos
- passivos contingentes
- impactos patrimoniais

Há instruções claras sobre como os governos devem identificar e estimar cada um dos grupos de efeitos fiscais mencionados acima. Além disso, há um sistema de transparência que obriga a publicação proativa desses impactos bimestralmente como parte do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Ocorre, entretanto, que a prática dos governos selecionados para os estudos de caso tem obedecido pouco aos mandamentos regulatórios.

Apesar da previsão dos passivos diretos ser a regra nos governos selecionados, não encontramos nenhum registro, em nenhum dos governos, de qualquer valor identificado como passivo contingente ou risco fiscal. Também os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos governos não apresentam valores referentes ao registro patrimonial dos contratos, incluindo o impacto no endividamento. Dessa forma, apesar de um sistema de normas bastante rígido, ainda há a possibilidade do mecanismo de PPP ser utilizado sem que todos os cuidados sejam preservados para garantir responsabilidade fiscal no longo prazo.

Recomendações

A gestão eficaz dos compromissos fiscais é um dos fatores-chave para que o modelo de PPP possa contribuir para o aumento da eficiência na implementação de

políticas de infraestrutura no Brasil. Assim, uma agenda para uma reforma da política pública setorial poderia incluir:

Recomendação 1: Instituir órgão, no governo federal, com a finalidade específica de monitoramento e comunicação dos impactos fiscais agregados dos contratos de PPP (ou especificação de atribuição para órgão existente).

A partir da determinação de responsabilidades específicas a um órgão técnico responsável pelo acompanhamento, consolidação e publicação dos compromissos fiscais agregados dos entes subnacionais, assim como do governo federal, seria possível obter um acompanhamento mais eficaz dos níveis de comprometimento fiscal brasileiro. Além disso, os novos padrões de transparência obtidos viabilizariam a supervisão desses compromissos para toda a sociedade. Esse órgão deveria, no mínimo, ser responsável por:

- garantir que os dados constantes do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais reflitam adequadamente os níveis de risco assumidos pelo poder público nos projetos de PPP e apresentar relatórios específicos consolidando a exposição a riscos fiscais do setor público de forma agregada
- agregar os compromissos fiscais e gerar relatórios específicos que identifiquem, além dos compromissos diretos, os compromissos contingentes e o impacto patrimonial total dos projetos;
- comunicar de forma transparente e sistemática as conclusões do acompanhamento para toda a sociedade e para os órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Ministério Público;
- exigir o cumprimento, pelos governos subnacionais, dos normativos quanto à identificação dos impactos patrimoniais dos contratos de PPP e que as publicações contábeis agregadas do setor público brasileiro reflitam adequadamente esses impactos.

Recomendação 2: Desenvolver mecanismos específicos de controle e verificação dos impactos fiscais que incentivem e permitam o aprimoramento da qualidade da informação sobre os efeitos fiscais das PPPs gerados por entes subnacionais. Como demonstrado, o grande movimento subnacional em direção ao modelo de PPP implica que as informações sobre impactos fiscais continuarão a ser produzidas, primordialmente, no nível subnacional. Assim, entre as reformas que garantam a qualidade da informação poderiam estar:

- promover mecanismos de controle e verificação para que a coleta de dados sobre Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais reflita efetivamente os passivos assumidos pelos governos em contratos de PPP;
- promover capacitação para dotar os entes subnacionais de capacidades institucionais para mapear e reportar compromissos fiscais contingentes e diretos na forma da regulamentação em vigor.

Recomendação 3: Revisar as políticas subnacionais que regulamentam o ciclo de projetos, promovendo a reestruturação das redes de governança e incluindo análises efetivas sobre os efeitos fiscais.

A identificação e monitoramento dos impactos fiscais dos contratos é essencial, mas essa gestão não é suficiente para prevenir a assunção de riscos e compromissos fiscais inadequados. É preciso que os compromissos sejam identificados e ajustados durante fases preliminares do desenvolvimento de projetos e que as decisões de aprovação das minutas de contratos considerem esses compromissos. Trata-se, portanto, de fomentar a existência de etapas do ciclo de projetos que permitam que as PPP, em fases preliminares de amadurecimento, possam ser analisadas do ponto de vista fiscal. Além disso, é preciso amadurecer as estruturas de governança criando um fórum adequado para que os resultados dessas análises possam ser considerados pelas autoridades administrativas competentes. Para isso, as legislações ou procedimentos dos entes políticos implementadores poderiam ser ajustados para:

- estabelecer uma clara etapa de aprovação da minuta de contrato de PPP antes da publicação do edital de licitação, ou várias etapas sucessivas com informações progressivamente mais detalhadas sobre o projeto;
- determinar que essa fase de aprovação seja instruída por avaliação detida dos impactos fiscais dos projetos diretos e contingentes (preferencialmente desenvolvida por entidade técnica ligada a Secretaria/Ministério da Fazenda, sem responsabilidade de promover o projeto);
- dispor que o ente responsável pela decisão seja composto por órgão do governo responsável pela administração fazendária e que seja administrativa e politicamente competente para vetar projetos com impactos fiscais desalinhados com a política financeira de longo prazo do ente governamental. .

Recomendação 4: Implementar a extensão do Fundo Garantidor Federal para entes subnacionais de forma condicionada à geração de informações de maior qualidade e ao monitoramento efetivo dos impactos fiscais pelos entes beneficiados.

A utilização do Fundo Garantidor das PPPs (FGP) pelos estados e municípios poderia expandir o uso do mecanismo de PPP, criando um apoio essencial do governo federal ao desenvolvimento do modelo para estados e municípios. Com essa aplicação, seria possível criar uma política de indução da prática subnacional de análise dos impactos fiscais diretos e contingentes, como condicionante ao acesso ao FGP, que poderia melhorar a qualidade das informações geradas e estabelecer as condições para o monitoramento centralizado dos efeitos fiscais no país.

Com efeito, a utilização sistemática e compreensiva do FGP para PPP subnacionais, lastreada por um esquema sólido de contragarantias, permitiria a convergência dos riscos e compromissos para uma estrutura fiscal centralizada. Essa convergência facilitaria a implementação de práticas modernas de identificação, monitoramento e

gestão de impactos fiscais. Nesse sentido, a política de implementação da expansão do FGP para entidades subnacionais poderia envolver:

- criação de um modelo de análise de impactos fiscais a ser executado durante a avaliação dos projetos que antecede a autorização técnica para acesso ao FGP pelos entes subnacionais;
- desenvolvimento de um modelo de análise de projetos que permita a padronização das análises da fase de avaliação dos projetos, inclusive em termos de impactos fiscais, a ser submetido à apreciação do grupo de especialistas;
- criação de procedimentos regulamentares que acelerem as autorizações administrativas do governo federal para utilização dos recursos do FGP.

A reflexão sobre a possível implementação dessas quatro recomendações pode vir a contribuir para que as políticas de infraestrutura implantadas via PPP no Brasil não colaborem para o desequilíbrio fiscal e assim possam de fato produzir ganhos de eficiência, promovendo de forma sustentável o desenvolvimento socioeconômico do país.

Apêndice 1. Principais leis subnacionais de PPP

O quadro abaixo consolida a pesquisa de identificação da legislação que autoriza a realização de contratos de longo prazo para implantação de infraestrutura que demanda alguma forma de suporte financeiro por parte do setor público.

A lista de iniciativas inclui todos os estados brasileiros e os municípios que são capitais.

Estado capital	N.º lei	Link	Data da publicação
Alagoas	6.972 de 7 de agosto de 2008	http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2008/test26	8/8/08
Amapá	921, de 18 de agosto de 2005	http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=20974	18/8/05
Amazonas	3.363, de 30 de dezembro de 2008	http://legislador.aleam.gov.br/LegislatorWEB/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=201&inEspecieLei=1&nrLei=3363&aaLei=2008&dsVerbete=	30/12/08
Bahia	9.290, de 27 de dezembro de 2004	http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/lei_9290.htm	27/12/04
Ceará	14.391, de 07 de julho de 2009	http://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2009/14391.htm	9/7/09
Distrito Federal	3.792, de 2 de fevereiro de 2006	http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislação/buscarLei-219!buscarLeiAtualizada.action	8/2/06
Espírito Santo	492 de 10 agosto de 2009	http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC%20492.html	11/8/09
Goiás	14.910, de 11 de agosto de 2004	http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=1311	11/8/04
Maranhão	8.437, de 26 de julho de 2006	http://www.al.ma.leg.br/ged/lei/2006/LEI_8437.pdf	31/7/06
Mato Grosso	9.641, de 17 novembro de 2011	http://www.al.mt.gov.br/leis/lei_5595.pdf	17/11/11
Mato Grosso do Sul	4.303, de 20 dezembro de 2012	http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secog/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/37f255d41ec1aa4384257adb00482205?OpenDocument	21/12/12

Minas Gerais	14.868, de 16 de dezembro de 2003	http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2003&num=14868&tipo=LEI	17/12/03
Pará	7.649, de 24 de julho de 2012	http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243599	25/7/12
Paraíba	8.684, de 7 de novembro de 2008	http://alpb1.pb.gov.br:8082/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9118_texto_integral	8/11/08
Paraná	17.046, de 11 de janeiro de 2012	http://www.alep.pr.gov.br/web/baixarArquivo.php?id=3747&tipo=LM&tplei=0&arq=1882	12/1/12
Pernambuco	12.765, de 27 de janeiro de 2005	http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12765&complemento=0&ano=2005&tipo=	28/1/05
Piauí	5.494, de 19 de setembro de 2005	http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl_documentos/norma_juridica/388_texto_integral	20/9/05
Rio de Janeiro	5.068, de 10 julho de 2007	http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/465e374d41ace5468325732100704436?OpenDocument	11/7/07
Rio Grande do Norte	307, de 11 de outubro de 2005	http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/Lei%20Comp.%20307.pdf	12/10/05
Rio Grande do Sul	12.234, de 13 de janeiro de 2005	http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.234.pdf	14/1/05
Rondônia	609, de 18 fevereiro de 2011	http://sapl.al.ro.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/5201_texto_integral	18/2/11
Santa Catarina	12.930, de 4 de fevereiro de 2004	http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppp/legislacao/estadual/lei_12930_2004.pdf	4/2/04
São Paulo	11.688, de 19 de maio de 2004	http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html	20/5/04
Sergipe	6.299, de 19 de dezembro de 2007	http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=6820	20/12/07
Tocantins	2.231, de 3 de dezembro de 2009	http://www.al.to.gov.br/arquivo/29962	4/12/09
Roraima	Projeto de Lei enviado para Assembleia em 10/04/2013		
Maceió	6.283, de 29 de	http://www.camarademaceio.al.gov.br/legislacao/6290_	2/12/13

	novembro de 2013		anexo.pdf	
Macapá	Lei não localizada			
Manaus	977, de 23 maio de 2006		http://ppp.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/Lei_977.pdf	26/5/06
Salvador	6.975, de 26 de janeiro de 2006		http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/leis_estruturas_organizacionais/documentos/Lei%206.975-06.pdf	27/1/06
Palmas	1.424, de 14 de março de 2006		http://legislativo.palmas.to.gov.br/resultado-pesquisa/?opcao=numero&tipo_lei=2&texto=1424&btn_search=Search	14/3/06
Fortaleza	9.783, de 13 de junho de 2011		http://216.59.16.201:8080/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=9783&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=&em_vigencia=&rd_ordenacao=1&btn_norma_pesquisar=Pesquisar	16/6/11
Vitória	8.538, de 18 de outubro de 2013		http://www.legislacaoonline.com.br/vitoria/images/leis/html/L85382013.html	18/10/13
Goiânia	Lei não localizada			
São Luís	4.894, de 26 de dezembro de 2007		https://www.leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2007/490/4894/lei-ordinaria-n-4894-2007-dispoe-sobre-normas-especificas-para-licitacao-e-contratacao-de-parceria-publico-privada-no-ambito-do-municipio-de-sao-luis-institui-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-na-administracao-publica-municipal-e-da-outras-providencias	26/12/07
Cuiabá	5.761, de 20 de dezembro de 2013		http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=263884	27/12/13
Campo Grande	5.008, de 24 de novembro de 2011		http://www.camara.ms.gov.br/?secao=legislacoes	24/11/14
Belo Horizonte	9.038, de 14 de janeiro 2005		http://cmbhsilinternet.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f76166df5df01166fe93570401c&metodo=detalhar	15/1/05
Belém	Não há lei específica - Lei 8.847, de 12 de maio de 2011 - permite contratação de PPP			
João Pessoa	12.875, de 4 de setembro de 2014		http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/16395_texto_integral	6/9/14

Curitiba	11.929, de 3 de outubro de 2006	de	https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/docs/lei_11929_de_03_de_outubro_de_2006.pdf	3/10/06
Recife	17.856, de 1º de janeiro de 2013	de	http://sapl.recife.pe.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/5_texto_integral	3/1/13
Teresina	3.466, de 25 de novembro de 2005	de	http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-3466-2005	25/11/05
Rio de Janeiro	105, de 22 de dezembro de 2009	de	http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/cea7da7eb7bf227032577220075c7de?OpenDocument	23/12/09
Natal	6.182, de 13 de janeiro de 2011	de	https://www.leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-ordinaria/2011/619/6182/lei-ordinaria-n-6182-2011-dispoe-sobre-normas-especificas-para-licitacao-e-contratacao-de-parcerias-publico-privadas-ppp-no-ambito-do-municipio-do-natal-institui-o-programa-municipal-de-ppp-e-da-outras-providencias	14/1/11
Porto Alegre	9.875, de 8 de dezembro de 2005	de	http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/lei_9875.htm	9/12/05
Porto Velho	Não possui lei ou projeto de lei em andamento			
Florianópolis	Projeto de Lei enviado para Assembleia em 11/04/2014			
São Paulo	14.517 de 16 de outubro de 2007	de	http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=legis&nextAction=search&form=A&indexSearch=^nTw^ITodos%20os%20campos&&exprSearch=LEI14.517/2007	17/10/07
Aracaju	4.476, de 26 de dezembro de 2013	de	http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/19513_texto_integral	27/12/13
Palmas	1424, de 14 de março de 2006		http://legislativo.palmas.to.gov.br/resultado-pesquisa/?opcao=numero&tipo_lei=2&texto=1424&btn_search=Search	14/3/06
Boa Vista	1563, de 3 de abril de 2014		http://sapl.boavista.rr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/100_texto_integral	12/5/14

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
VERSÃO: v3
VIGÊNCIA: 09/03/2015

Ente: 31 06200 - Belo Horizonte/MG
 Poder: E - Executivo
 Instituição: 4829 - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - MG
 Exercício: 2015
 Periodicidade: BIMESTRAL
 Período: 6º Bimestre

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Especificação de PPP
Rótulo: Padrão

Especificação de PPP	Saldo Exercício / 2014	Especificação de PPP		SALDO TOTAL (a) = (b) + (c)
		2014	2015	
		13.01	13.02	
TOTAL DE ATIVOS	80.811.965,30	41.693.688,25	93.588.709,87	124.400.675,77
Direitos Futuros	73.246.215,90	41.693.688,25	93.588.709,87	166.834.923,77
Ativos Contabilizados na SPE	7.565.753,00	0,00	0,00	7.565.753,00
Contrapartida para Provedores de PPP	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DE PASSIVOS (d)	7.635.137,36	8.794.447,46	42.049.871,42	49.685.068,78
Obrigações Não Relacionadas a Serviços	7.635.137,36	8.794.447,46	42.049.871,42	49.685.068,78
Contrapartida para Ativos da SPE	0,00	0,00	0,00	0,00
Provedores de PPP (e)	0,00	0,00	0,00	0,00
CANCELAMENTOS de PPP (f)	1.067.818.441,33	13.747.019,38	14.365.386,61	1.082.183.827,96
SALDO LÍQUIDO DE PASSIVOS DE PPP	-1.060.183.303,97	-4.952.571,90	27.684.486,81	-1.032.498.817,16
PASSIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Contraprestações Futuras	0,00	0,00	0,00	0,00
Riscos Não Provisionados	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Passivos Contingentes	0,00	0,00	0,00	0,00
ATIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços Futuros	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Ativos Contingentes	0,00	0,00	0,00	0,00

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Despesas de PPP do Ente Federado
Rótulo: Ente Federado

Despesas de PPP do Ente Federado	Despesas de PPP										
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (RCL)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>
Serviços/Obras Emp Prest Serv Apoio Não Assistenc	0,00	16.982.187,44	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16	85.473.281,16
Conc.Admin.Maal Obra e Prest.Serv.Escolas Municipais	83.512.120,21	155.899.041,90	61.402.910,00	66.021.500,00	69.961.800,00	73.668.700,00	77.453.500,00	81.463.700,00	85.309.700,00	89.794.300,00	94.159.800,00
Prest.Serv.Dispos.Final Resid.Solid.Limpeza Urb.BH	34.266.392,18	35.295.687,03	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60	35.778.559,60

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Despesas de PPP das Estatais Não-dependentes
Rótulo: Estatais Não-dependentes

Despesas de PPP das Estatais Não-dependentes	Despesas de PPP										
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (RCL)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Total das Despesas de PPP
Rótulo: Padrão

Total das Despesas de PPP	Despesas de PPP										
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (RCL)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>
Total das Despesas de PPP											
TOTAL DAS DESPESAS	11.778.512,09	248.176.898,37	102.654.750,16	117.213.340,76	119.213.340,76	104.920.540,76	118.703.340,76	120.715.540,76	126.761.540,76	130.986.140,16	135.411.640,76
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) IV	7.402.546.140,20	7.825.485.297,77	8.086.338.413,42	8.335.886.751,11	8.634.420.161,67	8.922.238.145,51	9.219.650.194,76	9.526.976.116,03	9.844.546.376,27	10.172.702.458,19	10.511.787.227,37
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (R)	1,9	3,17	2,98	2,24	2,01	2,18	2,18	2,18	2,10	2,07	2,06

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Notas Explicativas
Rótulo: Padrão

Notas Explicativas	Valores
	31/12/2015
Notas Explicativas	
Notas Explicativas	1 Este demonstrativo foi elaborado com exclusividade pela Contadora Geral do Município com base nos dados informados pelas diversas entidades do Município e será auditado pelo Controle Interno após assinaturas e homologação.

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
VERSÃO: v3
VIGÊNCIA: 09/03/2015

Ente: 31 - Minas Gerais
 Poder: E - Executivo
 Instituição: 124 - Governo do Estado de Minas Gerais
 Exercício: 2015
 Periodicidade: BIMESTRAL
 Período: 6º bimestre

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Especificação de PPP
Rótulo: Padrão

Especificação de PPP	Saldo Exercício / 2014	REGISTROS EFETIVADOS EM 2015		SALDO TOTAL (c) = (a + b)
		Av. o Bimestre		
		No Bimestre	Até o Bimestre	
TOTAL DE ATIVOS	0,00	0,00	0,00	0,00
Direitos Futuros				
Ativos Contabilizados na SPE				
Contrapartida para Provisões de PPP				
TOTAL DE PASSIVOS (II)	0,00	0,00	0,00	0,00
Obrigações Não Relacionadas a Serviços				
Contrapartida para Ativos da SPE				
Provisões de PPP				
GARANTIAS DE PPP (II)	420.487.986,10			420.487.986,10
SALDO LÍQUIDO DE PASSIVOS DE PPP	-420.487.986,10	0,00	0,00	-420.487.986,10
PASSIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Contraprestações Futuras				
Riscos Não Provisionados				
Outros Passivos Contingentes				
ATIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços Futuros				
Outros Ativos Contingentes				

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Despesas de PPP do Ente Federado
Rótulo: Do Ente Federado

Despesas de PPP do Ente Federado	Despesas de PPP										
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>
UAI Fase 1 Minas Cidadão Centrais Atendimento S/A	14.983.621,05	24.143.513,02	24.533.414,80	18.865.864,56	19.149.206,56	19.427.685,71	19.701.552,52	19.971.086,97	20.236.554,32	20.498.072,44	20.755.611,87
UAI Fase 2		8.759.346,14	20.109.049,78	31.860.427,46	42.324.178,38	46.152.582,48	46.424.749,94	46.688.552,56	46.948.777,05	47.200.825,48	47.444.178,32
ARZM Concessionária do Aeroporto Zona da Mata S.A.		3.352.838,70	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56	4.470.451,56
Rodovia MG-050	11.452.199,95	12.536.232,99	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55	12.720.280,55
Resíduos Sólidos Urbanos		27.150.670,46	67.067.327,44	68.745.941,21	70.077.793,72	71.042.369,00	72.710.951,22	74.336.901,25	75.743.773,24	77.156.891,02	78.572.170,57
Complexo do Mineirão	139.042.194,82	139.754.627,72	136.375.536,12	132.156.070,12	127.936.604,12	123.717.137,12	84.099.632,12	57.936.262,12	57.936.262,12	57.936.262,12	57.936.262,12
Complexo Penal	112.523.796,72	130.207.573,50	130.207.573,50	130.207.573,50	130.207.573,50	112.256.315,20	112.256.315,20	112.256.315,20	112.256.315,20	112.256.315,20	112.256.315,20
UAI - Fase 3		0,00	11.576.428,71	15.413.135,21	15.488.119,68	15.560.674,02	15.630.942,94	15.699.053,08	15.764.767,70	15.828.286,15	15.889.491,15

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Despesas de PPP das Estatais Não-dependentes
Rótulo: Das Estatais Não-dependentes

Despesas de PPP das Estatais Não-dependentes	Despesas de PPP										
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Total das Despesas de PPP
Rótulo: Padrão

Total das Despesas de PPP	Despesas de PPP										
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>
Total das Despesas de PPP											
TOTAL DAS DESPESAS	278.001.812,54	345.904.802,53	407.000.052,46	414.935.741,18	422.574.508,06	405.347.402,64	393.014.378,06	344.078.300,30	340.237.181,74	348.067.194,53	350.044.770,35
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) (IV)	47.644.235.435,77	51.643.235.767,49	53.364.700.755,22	55.143.548.702,40	56.981.692.400,79	58.881.108.402,75	60.843.839.146,63	62.871.995.153,00	64.967.757.294,08	67.133.379.138,86	69.371.189.376,31
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (V)	0,58	0,67	0,76	0,75	0,74	0,69	0,60	0,55	0,53	0,52	0,50

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
Tabela: Notas Explicativas
Rótulo: Padrão

Notas Explicativas	Valores
Notas Explicativas	
Notas Explicativas	

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
VERSÃO: v3
VIGÊNCIA: 09/03/2015

Ente: 3304557 - Rio de Janeiro/RJ
 Poder: E - Executivo
 Instituição: 6695 - Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro - RJ
 Exercício: 2015
 Periodicidade: BIMESTRAL
 Período: 6º bimestre

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas				
Tabela: Especificação de PPP				
Rótulo: Padrão				
Especificação de PPP	Saldo Exercício / 2014	REGISTROS EFETUADOS EM 2015		SALDO TOTAL (c) = (a + b)
		No Bimestre	Até o Bimestre	
Especificação de PPP				
TOTAL DE ATIVOS:	0,00	0,00	0,00	0,00
Direitos Futuros				
Ativos Contabilizados na SPE				
Contrapartida para Provisões de PPP				
TOTAL DE PASSIVOS (I)	0,00	0,00	0,00	0,00
Obrigações Não Relacionadas a Serviços				
Contrapartida para Ativos da SPE				
Provisões de PPP				
GARANTIAS DE PPP (II)				
SALDO LÍQUIDO DE PASSIVOS DE PPP	0,00	0,00	0,00	0,00
PASSIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Contraprestações Futuras				
Riscos Não Provisionados				
Outros Passivos Contingentes				
ATIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços Futuros				
Outros Ativos Contingentes				

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas												
Tabela: Despesas de PPP do Ente Federado												
Rótulo: Do Ente Federado												
Despesas de PPP do Ente Federado	Despesas de PPP											
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>	
Veículo Leve sobre Trilhos	0,00	313.756.828,31	381.126.104,00	132.472.564,00	103.718.236,00	110.459.921,00	117.639.916,00	125.286.404,00	133.430.020,00	142.102.971,00	151.339.664,00	
Parque Olímpico	155.677.484,87	211.298.415,36	116.906.312,84	25.324.906,41	20.976.339,00	13.877.131,59	10.964.180,34	11.224.046,34	11.243.855,70	11.329.272,63	11.630.664,81	

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas												
Tabela: Despesas de PPP das Estatais Não-dependentes												
Rótulo: Das Estatais Não-dependentes												
Despesas de PPP das Estatais Não-dependentes	Despesas de PPP											
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>	
Porto Maravilha	994.856.727,81	1.045.183.285,67	1.225.195.086,05	941.783.035,64	467.071.016,00	467.071.016,00	448.559.055,00	430.047.094,00	357.423.247,00	284.799.400,00	284.799.400,00	

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas												
Tabela: Total das Despesas de PPP												
Rótulo: Padrão												
Total das Despesas de PPP	Despesas de PPP											
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>	
Total das Despesas de PPP												
TOTAL DAS DESPESAS	155.677.484,87	525.065.243,67	498.032.416,84	157.797.470,41	124.694.575,00	124.337.052,59	128.603.996,34	136.510.450,34	144.673.875,70	153.432.243,63	162.970.328,81	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) (IV)	18.567.614.835,32	20.127.298.018,47	20.559.201.812,72	21.000.373.661,10	21.451.012.443,15	21.911.321.306,08	22.381.507.756,37	22.861.783.751,28	23.352.365.804,45	23.853.475.063,45	24.365.337.429,51	
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (%)	0,84	2,61	2,42	0,75	0,58	0,57	0,57	0,60	0,62	0,64	0,67	

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas		
Tabela: Notas Explicativas		
Rótulo: Padrão		
Notas Explicativas	Valores	
	31/12/2015	
Notas Explicativas		
Notas Explicativas		

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
VERSÃO: v3
VIGÊNCIA: 09/03/2015

Ente: 35 - São Paulo
 Poder: 5 - Executivo
 Instituição: 202 - Governo do Estado de São Paulo
 Exercício: 2015
 Periodicidade: BIMESTRAL
 Período: 6º bimestre

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas				
Tabela: Especificação de PPP				
Rótulo: Padrão				
Especificação de PPP	Saldo Exercício / 2014	Especificação de PPP		
		REGISTROS EFETUADOS EM 2015		SALDO TOTAL (c) = (a + b)
		6º Bimestre	7º Bimestre	
Especificação de PPP				
TOTAL DE ATIVOS				
Direitos Futuros	0,00	0,00	0,00	0,00
Ativos Contabilizados na SPE				
Contrapartida para Provisões de PPP				
TOTAL DE PASSIVOS (b)	0,00	0,00	0,00	0,00
Obrigações Não-Relacionadas a Serviços				
Contrapartida para Ativos da SPE				
Provisões de PPP				
CARANTAS DE PPP (d)	683.167.377,26	11.269.332,36	73.945.546,49	757.112.923,75
SALDO LÍQUIDO DE PASSIVOS DE PPP	683.167.377,26	-13.269.332,36	-73.945.546,49	-757.112.923,75
PASSIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Contrapartidas Futuras				
Riscos Não-Provisionados				
Outros Passivos Contingentes				
ATIVOS CONTINGENTES	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços Futuros				
Outros Ativos Contingentes				

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas												
Tabela: Despesas de PPP do Ente Federado												
Rótulo: Do Ente Federado												
Despesas de PPP do Ente Federado	Despesas de PPP											
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>	

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas												
Tabela: Despesas de PPP das Entidades Não-Dependentes												
Rótulo: Das Entidades Não-Dependentes												
Despesas de PPP das Entidades Não-Dependentes	Despesas de PPP											
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>	

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas												
Tabela: Total das Despesas de PPP												
Rótulo: Padrão												
Total das Despesas de PPP	Despesas de PPP											
	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE (EC)	<EC + 1>	<EC + 2>	<EC + 3>	<EC + 4>	<EC + 5>	<EC + 6>	<EC + 7>	<EC + 8>	<EC + 9>	
Total das Despesas de PPP												
TOTAL DAS DESPESAS	810.748.250,00	1.145.471.560,00	3.305.189.350,00	3.291.071.040,00	3.655.133.070,00	2.493.695.770,00	2.060.181.200,00	2.138.720.110,00	2.138.720.110,00	2.138.720.110,00	2.138.720.110,00	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) (V)	135.630.164,995,48	140.396.951,315,01	145.078.983,12,34	150.199.702,848,31	155.501.164,116,01	160.980.745,456,02	166.677.033,737,25	172.514.024,423,07	178.645,437,402,43	184.950.021,035,01	191.478.964,754,05	
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (W)	0,60	0,81	2,34	2,19	2,32	1,55	1,25	1,24	1,20	1,16	1,12	

Grupo: Tabela 13.0 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas		
Tabela: Notas Explicativas		
Rótulo: Padrão		
Notas Explicativas	Valores	
	31/03/2015	31/03/2014
Notas Explicativas		
Notas Explicativas		

1) Companhia Paulista de Parcerias - C/P. Catálogo de PPP, Edição: 18/01/2016, de: 13-57h; 2) Secretaria de Governo/Subsecretaria de Parcerias e Inovação - UPPF - Despesas de PPPs, Edição: 15/01/2016, de: 17-23h; 3) RCL Exercício anterior - Anexo III do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Para os demais exercícios foi aplicada a taxa de crescimento real do PIB disponível no site da STN/Manual de Instruções de Planos - MIP abr/2015, como estipulado no Manual dos Demonstrativos Fiscais 8ª edição (Portaria STN nº 700/2014 e nº 10/2015 e Portaria Conjunta STN/SOF nº 01/2015); 4) Conforme Lei nº 11.070, de 2004, Art. 28, "caput", as despesas de contratos de PPP não poderão ultrapassar o limite de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) dada pela Lei nº 12.766, de 2012) 4.1 - O § 2º do Art. 28, da referida Lei, determina que na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta e demais entidades controladas pelo respectivo ente, excetuadas as empresas estatais não dependentes (Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009).

Apêndice 3. Lista de projetos de PPP mapeados que atingiram assinatura do contrato até dezembro de 2014

	Nome do projeto	Setor	Ente político concedente	Concedente	Modalidade de contrato	Data assinatura de	Prazo da concessão (anos) (média dos lotes)	Valor do contrato (R\$) (Soma dos lotes)	Investimento estimado (R\$) (soma dos lotes)
1	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (São Francisco do Sul)	Saneamento	Município	São Francisco do Sul	Concessão comum	2/12/14	35	1.331.797.629,00	
2	Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (Sumaré)	Saneamento	Município	Sumaré	Concessão comum	19/12/14	30	317.395.561,00	345.364.505,00
3	Aeroporto Regional da Zona da Mata (Minas Gerais)	Aeroportos	Estado	Minas Gerais	Concessão patrocinada	22/12/14	30	146.857.000,00	
4	Arena Fonte Nova (Bahia)	Estádios	Estado	Bahia	Concessão administrativa	21/1/10	35	1.487.370.000,00	591.711.185,00
5	Arena multiuso da Copa 2014 (Pernambuco)	Estádios	Estado	Pernambuco	Concessão administrativa	15/6/10	33	379.263.314,00	479.000.000,00
6	Centro administrativo (Distrito Federal)	Prédios públicos	Estado	Distrito Federal	Concessão administrativa	8/4/09	22	3.095.381.301,60	
7	Centro de Gestão Integrada (Distrito Federal)	Atendimento ao cidadão	Estado	Distrito Federal	Concessão administrativa	10/4/14	15		
8	Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga (Pernambuco)	Sistema prisional	Estado	Pernambuco	Concessão administrativa	9/10/09	33	1.953.324.301,44	
9	Coleta e destinação final de resíduos	Resíduos sólidos	Município	Paulista	Concessão administrativa	6/9/13	25	602.014.857,00	

sólidos (Paulista)										
10	Complexo (União)	Datacenter	Tecnologia	União		Concessão administrativa	15/6/10	15	978.116.680,80	
11	Complexo do Mineirão (Minas Gerais)		Estádios	Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	21/12/10	27	677.353.021,85	
12	Complexo (Minas Gerais)	penal	Sistema prisional	Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	16/6/09	27	2.111.476.080,00	
13	Complexos hospitalares (estado de São Paulo)		Saúde	Estado	São Paulo	Concessão administrativa	2/9/14	20		793.316.490,78
14	Concessão para exploração da Rodovia BR-050 (União)		Rodovia GO-MG	União		Concessão comum	5/12/13	30	10.142.971.856,00	
15	Concessão para exploração da Rodovia BR-163 MS (União)		Rodovia	União		Concessão comum	12/3/14	30	18.838.734.398,59	
16	Concessão para exploração da Rodovia BR-163 MT (União)		Rodovia	União		Concessão comum	12/3/14	30	14.749.542.759,60	
17	Corredor da PR-323, PRC-487 e PRC-272 (Paraná)		Rodovia	Estado	Paraná	Concessão patrocinada	5/9/14	30	7.886.572.352,18	3.600.000.000,00
18	Diagnóstico imagem (Bahia)	por	Saúde	Estado	Bahia	Concessão administrativa	2/2/15	11,5	838.886.567,00	
19	Esgotamento sanitário (Atibaia)		Saneamento	Município	Atibaia	Concessão administrativa	26/12/12	30	539.504.000,00	
20	Esgotamento sanitário (Guaratinguetá)		Saneamento	Município	Guaratinguetá	Concessão administrativa	11/6/08	30	243.941.000,00	45.315.590,03
21	Esgotamento sanitário		Saneamento	Município	Macaé	Concessão	5/11/12	30	634.692.000,00	

	(Macaé)					patrocinada				
22	Esgotamento sanitário (Paraty)	Saneamento	Município	Paraty	Concessão patrocinada	19/2/14	30	369.073.000,00		
23	Esgotamento sanitário (Piracicaba)	Saneamento	Município	Piracicaba	Concessão administrativa	11/6/12	30	1.268.485.431,00	346.700.000,00	
24	Esgotamento sanitário (Rio Claro)	Saneamento	Município	Rio Claro	Concessão administrativa	15/2/07	30	730.360.254,00		
25	Esgotamento da área urbana (Guarulhos)	Saneamento	Município	Guarulhos	Concessão administrativa	2/9/14	30	1.193.456.722,40	1.193.456.722,40	
26	Esgotamento da parte alta de Maceió (Alagoas)	Saneamento	Estado	Alagoas	Concessão administrativa	11/12/14	30	289.543.736,12	129.752.880,00	
27	Esgotamento sanitário da região metropolitana do Recife e do município de Goiana (Pernambuco)	Saneamento	Estado	Pernambuco	Concessão administrativa	15/2/13	35	5.284.831.263,47		
28	Esgotamento sanitário do município de Serra (Espírito Santo)	Saneamento	Estado	Espírito Santo	Concessão administrativa	1/7/14	30	628.157.072,25	409.017.915,00	
29	Estádio (Ceará)	Castelão	Estádios	Estado	Ceará	Concessão administrativa	26/11/10	8	518.606.000,00	
30	Estádio das Dunas (Rio Grande do Norte)	Estádios	Estado	Rio Grande do Norte	Concessão administrativa	15/4/11	20	400.000.000,00		
31	Estádio Maracanã (estado do Rio de Janeiro)	Estádios	Estado	Rio de Janeiro	Concessão administrativa	4/6/13	35	2.244.000.000,00	594.162.148,71	
32	Frota da Linha 8 Diamante (estado de	Trem urbano	Estado	São Paulo	Concessão administrativa	1/4/10	20	1.802.440.214,02	960.000.000,00	

São Paulo)										
33	Hospital da Zona Norte (Amazonas)	Saúde		Estado	Amazonas	Concessão administrativa	29/4/13	20		
34	Hospital do Subúrbio (Bahia)	Saúde		Estado	Bahia	Concessão administrativa	28/5/10	10	1.035.000.000,00	
35	Hospital Metropolitano de Belo Horizonte (Belo Horizonte)	Saúde		Município	Belo Horizonte	Concessão administrativa	26/3/12	20	1.039.409.763,51	
36	Hospital Regional Metropolitano – HRM (Ceará)	Saúde		Estado	Ceará	Concessão administrativa	17/9/14	25	2.459.062.355,58	
37	Instituto Couto Maia (Bahia)	Saúde		Estado	Bahia	Concessão administrativa	20/5/13	21,33	843.606.520,00	
38	Limpeza pública (Osasco)	Resíduos sólidos		Município	Osasco	Concessão administrativa	10/1/08	30	834.667.169,61	64.000.000,00
39	Limpeza pública e manejo de resíduos sólidos (Piracicaba)	Resíduos sólidos		Município	Piracicaba	Concessão administrativa	1/8/12	20	730.779.376,80	99.403.372,00
40	Limpeza pública e manejo de resíduos sólidos (São Luís)	Resíduos sólidos		Município	São Luís	Concessão administrativa	4/5/12	20	2.978.105.666,76	224.032.513,00
41	Limpeza urbana (São Carlos)	Resíduos sólidos		Município	São Carlos	Concessão administrativa	23/8/10	20	191.511.674,40	
42	Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Campo Grande)	Resíduos sólidos		Município	Campo Grande	Concessão administrativa	25/10/12	25	1.303.941.220,50	
43	Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Embu das Artes)	Resíduos sólidos		Município	Embu das Artes	Concessão administrativa	26/11/10	30	720.981.079,20	

44	Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Itu)	Resíduos sólidos	Município	Itu	Concessão administrativa	20/4/11	30	1.014.558.647,88	
45	Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Salto)	Resíduos sólidos	Município	Salto	Concessão administrativa	17/11/14	30	999.794.880,00	128.003.300,00
46	Metrô de São Paulo – Linha 18 Bronze (estado de São Paulo)	Trem urbano	Estado	São Paulo	Concessão patrocinada	22/8/14	25	7.897.955.676,00	3.011.000.000,00
47	Metrô de São Paulo – Linha 4 Amarela (estado de São Paulo)	Trem urbano	Estado	São Paulo	Concessão patrocinada	29/11/06	32	790.000.000,00	
48	Metrô de São Paulo – Linha 6 Laranja (estado de São Paulo)	Trem urbano	Estado	São Paulo	Concessão patrocinada	18/12/13	25	15.169.684.095,00	8.000.000.000,00
49	Nova fábrica de produção da FURP (estado de São Paulo)	Saúde	Estado	São Paulo	Concessão administrativa	22/8/13	15	2.544.100.000,00	
50	Parque Olímpico (Município do Rio de Janeiro)	Multinegócios	Município	Rio de Janeiro	Concessão administrativa	26/4/12	15	1.351.969.700,65	
51	Polo cinematográfico e cultural (Paulínia)	Cultura	Município	Paulínia	Concessão administrativa	9/12/08	10	129.762.059,97	67.553.438,00
52	Ponte de acesso e sistema viário do destino de turismo e lazer Praia do Paiva (Pernambuco)	Mobilidade urbana	Estado	Pernambuco	Concessão patrocinada	28/12/06	33	143.202.622,48	
53	Ponte estaiada sobre o Rio Cocó (Ceará)	Mobilidade urbana	Estado	Ceará	Concessão administrativa	29/8/14	8	409.678.387,95	338.071.554,35
54	Porto Maravilha (Município do Rio de Janeiro)	Urbanização	Município	Rio de Janeiro	Concessão administrativa	26/11/10	15	8.207.828.511,00	

Janeiro)									
55	Programas habitacionais – Projeto Jardins Mangueiral (Distrito Federal)	Habitação	Estado	Distrito Federal	Concessão administrativa	25/3/09	15	1.057.340.453,00	455.087.736,65
56	Resíduos sólidos (Belo Horizonte)	Resíduos sólidos	Município	Belo Horizonte	Concessão administrativa	21/11/08	25	860.479.252,50	
57	Rodovia BR-040 DF-GO-MG (União)	Rodovia	União		Concessão comum	20/3/14	30	24.757.688.530,22	4.531.810.000,00
58	Rodovia dos Tamoios (estado de São Paulo)	Rodovia	Estado	São Paulo	Concessão patrocinada	19/12/14	30	3.906.334.654,07	3.906.334.654,07
59	Rodovia MG-050 (Minas Gerais)	Rodovia	Estado	Minas Gerais	Concessão patrocinada	21/5/07	25	2.196.017.610,00	
60	Shopping popular e manutenção de praça (Pelotas)	Multinegócios	Município	Pelotas	Concessão patrocinada	23/4/12	25	98.778.879,00	
61	Sistema Adutor do Agreste (Alagoas)	Saneamento	Estado	Alagoas	Concessão Administrativa	1/6/12	30	1.066.138.710,00	143.736.000,00
62	Sistema de disposição oceânica do Jaguaribe (Bahia)	Saneamento	Estado	Bahia	Concessão administrativa	27/12/06	18	619.455.000,00	
63	Sistema de esgotamento sanitário (Rio das Ostras)	Saneamento	Município	Rio das Ostras	Concessão administrativa	15/8/07	16,42	976.680.000,00	
64	Sistema integrado de manejo e gestão de resíduos sólidos (São Bernardo do Campo)	Resíduos sólidos	Município	São Bernardo do Campo	Concessão administrativa	20/6/12	30	4.269.020.219,89	
65	Sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Bahia)	Trem urbano	Estado	Bahia	Concessão patrocinada	15/10/13	30	5.783.444.119,85	

66	Sistema produtor do Alto Tietê (estado de São Paulo)	Saneamento	Estado	São Paulo	Concessão administrativa	18/6/08	15	997.377.948,00	284.759.486,80
67	Sistema produtor Rio Manso (Minas Gerais)	Saneamento	Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	20/12/13	15	695.050.659,73	
68	Sistema produtor São Lourenço (estado de São Paulo)	Saneamento	Estado	São Paulo	Concessão administrativa	21/8/13	25	6.045.746.601,52	1.590.000.000,00
69	Tratamento de resíduos sólidos urbanos (Barueri)	Resíduos sólidos	Município	Barueri	Concessão administrativa	27/1/12	30	399.951.749,29	
70	Tratamento de resíduos sólidos urbanos na RMBH (Minas Gerais)	Resíduos sólidos	Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	3/7/14	30	2.441.177.411,49	344.880.000,00
71	Unidade de atendimento integrado – Fase 2 (Minas Gerais)	Atendimento cidadão	ao Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	20/12/14	17	722.090.544,00	23.836.846,71
72	Unidade de atendimento integrado – municípios (Minas Gerais)	Atendimento cidadão	ao Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	23/12/10	20	311.121.048,00	10.000.000,00
73	Unidade de atendimento integrado – UAI da Praça Sete (Minas Gerais)	Atendimento cidadão	ao Estado	Minas Gerais	Concessão administrativa	13/12/14	15	217.118.718,30	3.583.955,00
74	Unidades básicas de saúde da família (Manaus)	Saúde	Município	Manaus	Concessão administrativa	29/6/12	9	459.972.000,00	
75	Unidades de atendimento Faça Fácil (Espírito Santo)	Atendimento cidadão	ao Estado	Espírito Santo	Concessão administrativa	20/12/13	12	833.150.000,00	

76	Unidades de ensino da rede municipal de educação básica – UMEI (Belo Horizonte)	Educação	Município	Belo Horizonte	Concessão administrativa	24/7/12	20	975.658.364,65
77	Vapt Vupt (Ceará)	Atendimento cidadão	ao Estado	Ceará	Concessão administrativa	1/11/13	15	3.251.889,50
78	Veículo leve sobre trilhos (município do Rio de Janeiro)	Trem urbano	Município	Rio de Janeiro	Concessão patrocinada	14/6/13	25	1.601.877.121,61