FJP02-004494

Fundação João Pinheiro

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Fernando Ernesto Pena

Das privatizações às parcerias público-privadas: o Brasil numa perspectiva comparada

Belo Horizonte
Agosto de 2008

Fernando Ernesto Pena

Das privatizações às parcerias público-privadas: o Brasil numa perspectiva comparada

Dissertação orientada pelo Professor Doutor Ricardo Carneiro como requisito para conclusão do Curso de Mestrado em Administração Pública, concentração em Gestão Econômica, pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro – Minas Gerais.

Belo Horizonte
Agosto de 2008

Folha de Aprovação

Autor: Fernando Ernesto Pena.

Título: Das privatizações às parcerias público-privadas: o Brasil numa perspectiva comparada.

Natureza do trabalho: Dissertação.

Objetivo: Obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data de aprovação: 25 de agosto de 2008.

Membros da Banca Examinadora

Professor Ricardo Carneiro
Doutor em Sociologia e Política (Orientador)

Professora Elisa Pinto da Rocha
Doutora em Ciência da Informação

Professor Paulo de Tarso Frazão Linhares
Doutor em Sociologia e Política

Belo Horizonte
Agosto de 2008

Com amor, dedico este trabalho à minha esposa Jeanete e aos meus filhos Eduardo, Patrícia e Roberta, pelo incentivo sempre presente.

Resumo

Esta dissertação realiza uma análise comparativa entre a arquitetura do modelo brasileiro de parcerias público-privadas, em construção, com a experiência internacional de dois países maduros e considerados referências mundiais na adoção dessa alternativa de financiamento para prestação de serviços públicos: Inglaterra e Austrália. Além disso, apresenta um debate sobre as circunstâncias que levaram às crises econômicas dos principais países nas últimas décadas do século XX e que trouxeram, como conseqüência, os movimentos de privatizações e o recrudescimento do Estado Regulador, em cujo contexto se estabeleceram as motivações e oportunidades para novas formas de associação entre as instituições privadas e o poder público. Por último, a partir do estudo das falhas institucionais nos mecanismos de apuração de custos dos investimentos governamentais no caso brasileiro, propõe um roteiro metodológico para subsidiar a adoção do *value for money* e do *public sector comparator*, mecanismos consagrados pela experiência internacional para avaliação *ex-ante* de projetos de infra-estrutura econômica e de serviços públicos.

Palavras-chave: Parceria público-privada; Privatizações; Value for money; Public sector comparator.

Abstract

This dissertation consists in a comparative analysis between the architecture of the brazilian public-private partnerships model, in development, and the international experience of two mature countries, considered as worldwide references, in the adoption of this financial alternative for the public rendering of services: England and Australia. Furthermore, it presents a debate around the circumstances that had led to economical crisis of the main countries in the last decades of the XX century and that brought, as consequences, the privatization movements and the recrudescence of the Regulating State, in which context the motivations and the opportunities established themselves for the new forms of association between the private institutions and the public power. Finally, taking as a starting point the study of the institutional flaws concerning the mechanisms for the verification of the Brazilian governmental investments costs, proposes a methodological script to subsidize the adoption of *value for money* and the *public sector comparator*, mechanisms recognized for the international experience in the *ex-ante* evaluation of economical infrastructure projects and public services.

Key-words: Public-private partnership; Privatizations; Value for money; Public sector comparator.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11
1 A INTERAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO 18
1.1 Pré-clássicos e clássicos 18
1.2 Da revolução keynesiana aos dias atuais 22
2 OS MOVIMENTOS DE PRIVATIZAÇÃO E O ESTADO REGULADOR 35
2.1 Movimentos de privatização 35
2.1.1 Privatizações no Reino Unido 35
2.1.2 Privatizações no Brasil 36
2.2 O Estado regulador 44
2.2.1 Síntese da teoria econômica da regulação 45
2.2.2 Experiência internacional em regulação econômica 48
2.2.3 O modelo brasileiro de regulação econômica 51
3 PANORAMA INTERNACIONAL DE UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS 59
3.1 Antecedentes 59
3.2 Estágios de utilização das PPPs no cenário internacional 62
3.3 A experiência Inglesa 68
3.4 A experiência Australiana 73
4 SUBSÍDIOS PARA UM MODELO DE COMPARADOR DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL 81
4.1 Justificativas para utilização 81
4.2 Requisitos e ferramentas para uma modelagem de PSC e VFM 85
5 DESENVOLVIMENTO DO MODELO BRASILEIRO DE PPPs 98
5.1 Antecedentes 98
5.2 A Lei do governo brasileiro sobre as PPPs 102
5.3 Comparação das leis brasileira e estaduais de PPPs 114
5.4 Estágio atual do Programa Brasileiro de PPPs 120
5.4.1 Minas Gerais 120
5.4.2 São Paulo 121
5.4.3 Bahia 121
5.4.4 Brasil 122
5.4.5 Pernambuco 123
CONCLUSÕES... 124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS... 131

APÊNDICES

APÊNDICE 1 EXEMPLO DE CÁLCULO DO PSC..... 136

APÊNDICE 2 COMPARAÇÃO DOS MODELOS ESTADUAIS E FEDERAL DE PPPs NO BRASIL 156

ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 2.1 - Privatizações na Grã-Bretanha 36

Quadro 2.2 - Criação das agências reguladoras no Brasil 53

Quadro 4.1 - Ações de PSC na modelagem de um investimento público 86

Quadro 4.2 - Fases para cálculo do valor do risco 88

Quadro 4.3 - Exemplo de matriz de riscos para uso no PSC 89

Quadro 5.1 - Leis estaduais de PPPs no Brasil 114

Tabelas

Tabela 2.1- Resultado geral das privatizações brasileiras – 1990/2005..... 41

Tabela 2.2 - Privatizações brasileiras por setor – 1990/2005 41

Tabela 2.3 - Privatizações brasileiras – resultado consolidado por tipo de comprador – 1990/2005 42

Tabela 2.4 - Moedas utilizadas no PND - 1990/2005 44

Tabela 4.1 - Comparação entre os custos dos projetos com PFI e as estimativas de custos com sua realização pelo setor público no Reino Unido 81

Tabela 4.2 - Exemplo de avaliação probabilística de riscos de construção 88

Figuras

Figura 3.1 - Necessidades mundiais de investimentos em infra-estrutura 66

Figura 3.2 - Estágios de maturidade de países que utilizam PPPs 67

Figura 4.1 - Elementos componentes de um modelo PSC 91

Figura 4.2 - VFM e avaliação de propostas de licitantes 94

Figura 4.3 - Oferta de transferência de risco mais baixa que a proposta do governo... 94

Figura 4.4 - Oferta de transferência do risco mais alta que a proposta do governo..... 95

Figura 4.5 – Trade-off entre o lucro do setor privado e o benefício social 96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDIB – Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústria de Base.

ANA – Agência Nacional de Águas.

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica.

ANP – Agência Nacional de Petróleo.

ANS – Agência Nacional de Saúde.

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial).

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BOO – Built, Operate and Own.

BOOT – Built, Own, Operate and Transfer.

BOT – Built, Operate and Transfer.

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

CBIC – Câmara Brasileira de Indústria da Construção.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina.

CGP – Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas.

CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco.

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce.

DBFO – Design, Built, Finance and Operate.

DBFT – Design, Built, Finance and Transfer.

ELETROBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras.

ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil.

ELETROSUL – Centrais Elétricas do Sul do Brasil.

FED – Federal Reserve (Banco Central dos Estados Unidos).

FGP – Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

MF – Ministério da Fazenda.

MITI – Ministério da Indústria e do Comércio (Japão).

MMA – Ministério do Meio Ambiente.

MME – Ministério de Minas e Energia.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MT – Ministério dos Transportes.

NAO – National Audit Office.

NSPM – New Public Sector Management.

OMC – Organização Mundial do Comércio.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

PBQP – Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

PETROS – Fundação Petrobrás de Seguridade Social.

PFI – Private Finance Initiative.

PIB – Produto Interno Bruto.

PND – Programa Nacional de Desestatizações.

PPA – Plano Plurianual de Investimentos.

PPP – Public-Private Partnership ou Parceria Público-Privada.

PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil.

PROCON – Proteção aos Consumidores.

PSC – Public Sector Comparator.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira.

SPE – Sociedade de Propósito Específico.

VFM – Value for Money.

INTRODUÇÃO

A partir das crises do petróleo da década de 1970, do agravamento da situação fiscal e da fragilização financeira da maioria dos países, os modelos de desenvolvimento então adotados evidenciavam sinais de exaustão. Esses acontecimentos implicaram em significativas mudanças, traduzidas no advento de reformas estruturais no papel e na forma de atuação do Estado.

O processo das reformas, instauradas principalmente com o recrudescimento das idéias neoliberais, teve como um de seus pilares os movimentos de privatização, dentro do espírito do "Estado mínimo". Tais reformas caracterizavam um novo papel para a inserção do Estado no domínio econômico, onde se destacavam a adoção do planejamento estratégico indicativo, a revisão dos marcos regulatórios e o aparecimento de novos atores na implementação dos serviços públicos.

No campo da infra-estrutura econômica, além da revisão da legislação pertinente e da criação de agências reguladoras, são implementados programas de privatização e de parcerias entre o setor público e privado.

A infra-estrutura é um setor de fundamental importância para as estratégias de desenvolvimento da maioria dos países, tendo implicações tanto na redução do custo quanto na eficiência do sistema econômico como um todo. A este respeito manifestou-se o relatório do Banco Mundial de 1994, enfatizando a altíssima dependência dos países em desenvolvimento ao financiamento governamental de importantes serviços de infra-estrutura econômica e social, reforçando a necessidade de o governo passar de uma situação de provedor de recursos públicos para mobilizador de recursos privados.

Diante deste quadro, o desafio que se coloca aos governos é a estruturação de um novo arcabouço institucional e legal, adequado à nova realidade existente, na questão do financiamento da prestação de serviços e do reaparelhamento da infra-estrutura de responsabilidade do Estado. Estruturação esta em que o setor público não seja o único provedor de todo o crédito, mas continue exercendo sua liderança estratégica, fiscalizadora e regulatória, propiciando as condições necessárias e fomentando um amplo espaço para o desenvolvimento de parcerias. Com tais parcerias, os setores público e privado reconhecem, em tese, o que há de melhor no outro, buscando uma complementaridade de ações capazes de ensejar ganhos para a sociedade.

Dessa forma, vem sendo estruturadas, em vários países, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), com destaque para o Reino Unido, Itália, Alemanha, Portugal, Espanha, Austrália e Canadá.

Uma PPP é baseada na repartição de atribuições e riscos entre os parceiros, cabendo ao parceiro privado os riscos de construção e operação e ao parceiro público o risco de demanda. Os recursos fiscais são transferidos ao projeto somente no período de operação do empreendimento e não durante o período de construção. Entretanto, na contratação da PPP, a Administração Pública contrai obrigações pecuniárias que poderão ser garantidas mediante vinculação de receitas, fundos especiais, seguro-garantia junto a companhias seguradoras ou garantias prestadas por organismos internacionais.

Como vantagens das PPPs para o parceiro público destacam-se: o aproveitamento da *expertise* do parceiro privado para aumentar a eficiência na provisão do bem ou serviço público a custos reduzidos e o fato de aumentar investimentos em infra-estrutura sem elevar o endividamento do governo. Como desvantagem pode ser citada a eventual ocorrência de falhas nos mecanismos de fiscalização e controle previstos na legislação, ensejando situações de captura do interesse público pelo interesse econômico dos entes privados. Para o setor privado, a atratividade das PPPs consiste em novas oportunidades de negócios em áreas cujo investimento era, tradicionalmente, exclusividade do setor público.

No Brasil, o programa de PPPs foi iniciado pelo governo federal em 2001, levando em conta, de um lado, a experiência internacional e, de outro, a convicção de que o projeto deveria ser adaptado à realidade brasileira, em termos das peculiaridades das leis, do sistema jurídico, das demandas sociais e da Administração Pública do país. Em 30 de dezembro de 2004, foi aprovada a Lei federal Nº 11.079 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

Conforme a Lei federal, as três esferas de governo podem contratar parceria com entes privados para a provisão de bens ou serviços, envolvendo transferência monetária do parceiro público ao parceiro privado. Ainda nesta Lei, uma PPP é definida como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Na concessão patrocinada, os serviços públicos ou obras públicas envolvem, além da tarifa dos usuários, contraprestação orçamentária do parceiro público ao parceiro privado. O retorno do investimento privado, coberto com tarifas sobre o serviço realizado, poderá ser

complementado em até 70% pelo parceiro público. A concessão administrativa trata do contrato de prestação de serviços onde a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesse último caso, não haverá cobrança de tarifa, mas um complemento do parceiro público para o retorno do investimento.

Dado seu potencial de atrair grandes investimentos, a PPP vem despertando crescente interesse dos setores de infra-estrutura, saúde, segurança pública e educação. Nesses setores, esta modalidade de investimentos vem sendo utilizada em vários países para financiar projetos de construção e/ou operação de rodovias, ferrovias, aeroportos, sistemas de tratamento de água e esgoto, empreendimentos vinculados ao setor de energia elétrica e de telecomunicações, hospitais, presídios, universidades e escolas públicas.

Historicamente no Brasil, registraram-se épocas de grandes investimentos na infra-estrutura econômica, como, por exemplo, durante a implementação do Plano de Metas do Governo JK (final da década de 50), do chamado milagre econômico brasileiro (final dos anos 1960/início dos anos 1970), e do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND do Governo Geisel (1975/1979). Nesses períodos, o financiamento dos empreendimentos, dava-se

> [...] basicamente através de três mecanismos: (a) a concentração de poupança em volume suficiente nas mãos do governo; (b) a contratação junto ao sistema financeiro (com importante participação dos organismos multilaterais) de empréstimos avalizados pelo governo; e (c) instituição de um setor empresarial estatal, como braço executivo para a implementação dos empreendimentos, para o qual foram canalizados os recursos mobilizados em (a) e (b). (ATHAYDE, 2002, p. 2)

Além desses mecanismos, naturalmente, não se pode esquecer as práticas de emissão monetária para custeio dos gastos governamentais. Principalmente a partir dos anos 1990, com o esgotamento das fontes de financiamento, novos esforços de investimento em infra-estrutura somente podiam contar com um montante bastante reduzido de recursos oriundos de fontes governamentais. Por exemplo,

> [...] no Plano Plurianual de Investimentos - PPA 2000-2003, o governo federal estima em R$ 212,07 bilhões os investimentos necessários à modernização da infra-estrutura e melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transporte. Deste total, apenas 22,4% seriam provenientes de recursos orçamentários. (ATHAYDE, 2002, p. 2)

Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recentemente lançado pelo Governo Brasileiro, a previsão total de investimentos necessários para assegurar taxas de crescimento do Produto Interno Bruto mais expressivas é de R$ 503,9 bilhões entre 2007 e 2010. Para financiamento desse programa está prevista a utilização de recursos fiscais, do fundo de garantia por tempo de serviço, das estatais e dos fundos de pensão, cujo somatório, segundo o próprio Governo reconhece, encontra-se muito aquém da real necessidade de investimentos para financiamento dos projetos selecionados. Surge, em decorrência, a intenção declarada do Governo Brasileiro em utilizar a captação de recursos da iniciativa privada, via contratação de PPP, para complementar as necessidades de investimentos previstos no PAC.

A utilização do modelo PPP impõe um quadro de novos contornos e condicionalidades, antes minimizadas ou mesmo inexistentes em virtude da presença quase exclusiva do Estado no cenário. A maior participação da iniciativa privada na execução de investimentos de infra-estrutura potencializa a importância das questões relativas à forma de financiamento dos empreendimentos, principalmente no que diz respeito à redução de incerteza, mitigação de riscos, controle e fiscalização, requerendo a implementação de mecanismos e instrumentos adequados voltados para esses objetivos. Nesta linha, insere-se a problemática associada ao tema, uma vez que, se não houver eficiência, eficácia e efetividade nos mecanismos de controle e fiscalização, corre-se o risco de o programa propiciar novas formas de desvio de recursos públicos e/ou de geração de obras iniciadas e não concluídas.

Observe-se que o conceito de PPP reflete o secular antagonismo entre o interesse público e o privado, ao mesmo tempo em que retrata um inevitável processo de aproximação entre eles, haja vista o crescimento das demandas sociais sobre o Estado que cada vez mais possui menos recursos para investir e prestar serviços públicos de sua responsabilidade.

Neste contexto, foram considerados como objetivos principais para orientar a realização desta dissertação:

- Analisar os movimentos de privatização, bem como as mudanças ocorridas no padrão de intervenção do Estado na economia dos países capitalistas, inclusive no Brasil, nas últimas décadas do século XX.

- Discutir a arquitetura do modelo brasileiro de PPPs, numa perspectiva comparada com a experiência internacional, direcionado ao atendimento dos requisitos de

responsabilidade fiscal, sustentabilidade orçamentária e financeira e vantagens sócio-econômicas dos projetos; e

- Contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o desenvolvimento de projetos PPPs no âmbito da Administração Pública e da iniciativa privada, de forma a possibilitar uma comparação entre o financiamento através do modelo PPP e as demais possibilidades existentes, permitindo uma escolha mais racional da alternativa para implementação dos projetos que melhor atenda ao interesse público.

A respeito da metodologia utilizada na elaboração da dissertação, foram adotados como instrumentos de pesquisa:

- Levantamento bibliográfico, apoiado em autores como Giambiagi e Além (1999), Rosseti (1980), Stiglitz (2003); além de artigos de periódicos e de material disponibilizado na Internet, direcionados para a especificação de conceitos e idéias centrais ao desenvolvimento do argumento analítico.

- Levantamento documental, principalmente leis federais e estaduais diretamente relacionadas às PPPs ou associadas ao tema, como no caso das privatizações; relatórios de empresas de consultoria como Deloitte Research; e documentação técnica sobre metodologia de utilização de PPPs, editada pelos governos da Inglaterra e da Austrália, bem como pela Comissão Européia.

Desta maneira, a dissertação encontra-se estruturada em Introdução, cinco capítulos e Conclusões. A "Introdução" retrata, sucintamente, a contextualização em que as PPPs passaram a integrar a agenda de vários países, inclusive o Brasil, e como estão sendo consideradas com alternativas de financiamento para investimentos em projetos de infra-estrutura econômica. Este tópico descreve, ainda, a estruturação da dissertação.

Quanto à dissertação propriamente dita, o capítulo 1 "A Interação entre o Público e o Privado na Evolução do Pensamento Econômico" realiza uma incursão sobre o decantado antagonismo existente entre o interesse público e o privado que está presente na evolução da economia desde que se instituiu como ciência. A revisão da literatura realizada inicia-se com um breve apanhado das relações entre a sociedade e o setor público nas denominadas Escolas Pré-Clássicas da antiguidade, passa pelo liberalismo baseado nos conceitos da "mão invisível" e "*laissez-faire*", e pela revolução keynesiana, que pregava novas formas de intervenção do

Estado na economia e que propiciou o surgimento do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos e do Estado desenvolvimentista nos países com menores índices de crescimento econômico. Por último, este capítulo avalia, a partir do enfraquecimento do ideário keynesiano, a ascensão do neoliberalismo que passou a condenar a maior participação do Estado na economia.

Nesta perspectiva de retomada da prevalência do mercado na economia, ocasionada pelas transformações políticas e sociais que culminaram com o advento do neoliberalismo, o capítulo 2 "Os Movimentos de Privatização e o Estado Regulador" discute, sucintamente, as motivações dos movimentos internacionais de privatizações, focalizando com mais detalhes o caso brasileiro. Também neste capítulo é feita uma breve referência à teoria econômica da regulação e ao estágio atual do modelo regulatório brasileiro.

Como conseqüência das privatizações e no cenário das reformas do setor público, nas últimas décadas do século XX, surge um novo modelo de Estado, abdicando de parte de sua função de principal responsável pela prestação dos serviços públicos e incentivando a participação da iniciativa privada nessa prestação, por intermédio das PPPs. Assim, o capítulo 3 "Panorama Internacional de Utilização das Parcerias Público-Privadas" discute a evolução do modelo de PPPs desde seus primórdios no Reino Unido e identifica seus estágios de utilização nos principais países do mundo, a partir de pesquisas realizadas recentemente. Tais pesquisas orientaram a escolha da Inglaterra e Austrália como referências para o desenvolvimento desta dissertação, por suas respectivas posições no *ranking* mundial de países que adotam modelos de PPPs.

Na seqüência dessa análise, o capítulo 4 "Subsídios para um Modelo de Comparador do Setor Público no Brasil" propõe, com base nos programas de PPP adotados na Inglaterra e na Austrália, um roteiro para utilização dos instrumentos *Public Sector Comparator*[1] (PSC) e *Value For Money* [2] (VFM) considerados, por vários autores pesquisados (por exemplo Aketa Peci), como lacunas no modelo brasileiro. Sem a efetiva utilização desses mecanismos de avaliação *ex-ante*, corre-se o risco de o único critério para diferenciar as modalidades de in-

[1] Definido como "[...] a model of the net costs of a proposal under a traditional Government financed method of delivery". (PARTNERSHIPS, 2002, p. 26).

[2] Considerado uma vantagem da PPP, o *value for money* (VFM), grosso modo, é a mensuração da diferença apurada entre o que seria fazer a mesma obra através do Estado ou de um particular contratado para assumir seus riscos e custos. (BORGES E NEVES, 2005, p. 78)

vestimentos públicos e/ou privados ser a falta de atratividade do setor privado no modelo tradicional de concessão (que não conta com subsídios públicos). Por último, este capítulo coloca, também, em discussão a questão relativa a pouca tradição brasileira na apuração dos custos dos projetos públicos, incluindo proposições para construção de sistemas de informações que possam minimizar os problemas existentes, bem como possibilitar a plena utilização do VFM e PSC.

O capítulo 5 "Desenvolvimento do Modelo Brasileiro de PPPs" procura enfocar a modelagem, que ainda se encontra em construção, e as motivações para sua introdução no País. Além disso, buscou identificar os interesses e motivações envolvidas que se estabelecem não somente na fase de importação e construção do programa, mas também nas fases prévias da contratação de projetos PPPs, a saber: (a) auscultação do mercado (considerações de *value for money* e *public sector comparator*); e (b) decisão de lançamento (envolvendo a suportabilidade orçamental do governo[3] e o valor acrescentado[4]). Este capítulo destaca, ainda, uma análise comparativa (*benchmarking*) entre os programas estaduais e federal de PPPs no Brasil e destes com os modelos utilizados internacionalmente, de forma a permitir inferências a respeito da temática abordada. Por último, apresenta um breve apanhado da situação dos projetos em desenvolvimento nos diversos estados da federação brasileira.

As "Conclusões" encerram a pesquisa, destacando os aspectos associados ao tema julgados relevantes e, ao mesmo tempo, oportunos e atuais para contribuir com o estudo econômico das PPPs e para avanços na utilização do modelo pelo setor público.

[3] Verificação da entidade pública suportar o aumento da despesa induzido pelo projeto, considerando o planejamento financeiro de longo prazo.

[4] Verificação de poupanças potenciais para o setor público pelo desenvolvimento de determinado projeto em parceria.

1 A INTERAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO

Para se adaptar à dinâmica da sociedade, o Estado vem apresentando em sua trajetória histórica diferentes formas de intervenção na economia. Para os propósitos desta pesquisa, interessa-nos realizar uma breve retrospectiva dos marcos históricos de evolução do pensamento econômico mais significativos, sob a ótica da interação entre o público e o privado, desde as Escolas Pré-Clássicas na antiguidade até o Estado Regulador das últimas décadas do século XX. Vale ressaltar que, neste último, foram criadas as condições e motivações para a concepção e utilização das parcerias público-privadas.

1.1 Pré-clássicos e clássicos

Em que pese o fato de a economia ter sido constituída como ciência a partir da Escola Clássica, anteriormente com as escolas pré-clássicas já se encontrava presente na sociedade a preocupação com questões econômicas relativas ao preço e valor a serem atribuídos aos bens e serviços. São dignos de menção nessas escolas pré-clássicas os Primeiros Pensadores, os Escolásticos, os Mercantilistas e os Fisiocratas.

Destacam-se entre os Primeiros Pensadores os gregos Platão, Aristóteles e Xenofonte.

> PLATÃO dedicou-se à planificação de um Estado ideal, no qual seriam evitadas as instituições decadentes e as injustiças sociais então existentes. ARISTÓTELES desenvolveu diversas idéias sobre o Estado e discutiu a usura e os salários, o intercâmbio e a aquisição, o valor e a formação da riqueza. XENOFONTE escreveu diversos ensaios sobre a agricultura e o sistema tributário, reunindo em As Formas de Aumentar as Receitas de Atenas (335 A. C.) suas principais idéias econômicas. (ROSSETI, 1980, p. 98)

Com os Escolásticos, filósofos e teólogos da Igreja Católica nos séculos XIII, a produção e disseminação do conhecimento eram dominadas pela Igreja, e as relações econômicas eram avaliadas sob o prisma da ética e da religião. Esta Escola empreendeu calorosos debates sobre temas que ainda permanecem na atualidade. Tomás de Aquino (1225-1274) foi um dos principais pensadores a formalizar a concepção da Igreja sobre a Economia, fazendo referências, em seus ensaios sobre a forma de utilização da propriedade privada, adoção de regime de preços e de sistemas salariais mais justos. Para Tomás de Aquino (*apud* ROSSETI, p. 100) "comerciar pelo simples amor ao comércio é vergonhoso, porque incentiva

o apego ao lucro sem limites" e, ainda, "o comerciante deve buscar o lucro não como um fim, mas apenas como uma remuneração de seu trabalho".

A escola mercantilista, por sua vez, estabeleceu-se entre o século XVI e a primeira metade do século XVIII. Sua evolução deu-se no contexto dos descobrimentos marítimos e da expansão de alguns países europeus, notadamente Portugal, Espanha, França, Holanda e Inglaterra. Na concepção mercantilista, a riqueza nacional é decorrência básica do acúmulo de metais preciosos, obtidos a partir da exploração das colônias conquistadas. Os países incapazes de assegurar sua produção de ouro e prata poderiam adquiri-los exigindo que os saldos favoráveis do seu comércio internacional fossem recebidos não em mercadorias, mas em lingotes desses metais preciosos.

São destaques entre os autores mercantilistas o português Antônio Serra, o francês Jean Baptiste Colbert e o inglês Thomas Mun. Serra foi o autor, em 1613, de "Um Pequeno Tratado Sobre as Causas que Podem Tornar o Ouro e a Prata Abundantes em um Reino em que não Haja Minas. Colbert foi Ministro das Finanças de Luis XIV, ocasião em que desenvolveu política interna voltada para a obtenção de metais preciosos de outros países como pagamento pelas exportações francesas. Quanto a Mun, foi de sua autoria, em 1664, importante obra sobre a política econômica mercantilista, onde enfocava:

> O caminho normal de aumentar a riqueza e o poder nacionais é através do comércio exterior, observando-se o seguinte: vender mais anualmente aos estrangeiros, do que deles consumir em valor" e advogou que as exportações deveriam ser gravadas com impostos moderados, enquanto as exportações seriam alvo de pesada carga tributária, para que fossem desestimuladas o mais possível. (ROSSETI, 1980. p. 102)

O liberalismo econômico é considerado a base da Escola Clássica da economia desenvolvida na Inglaterra, que se iniciou com a publicação da obra do escocês Adam Smith, A Riqueza das Nações, em 1776. Em contraponto aos princípios mercantilistas, segundo Martin e Miller (*apud* ROSSETTI, 1980, p. 107), Smith "Não se interessava em proporcionar ao país o maior poderio militar possível nem em manter a nobreza. Ao invés disso, preocupava-o a elevação do nível de vida de toda a população".

Um dos principais conceitos extraídos do pensamento de Smith é que os mercados, operando livremente, levam à eficiência do sistema econômico como se fossem guiados por uma "mão invisível", ou seja, o mercado, embora possa parecer conturbado, consegue um

nível de organização tal que o leva a produzir quantitativa e qualitativamente os bens mais desejados pelos consumidores.

Da mesma forma que Smith, grande parte dos economistas clássicos, tais como David Ricardo e John Stuart Mill, foi veemente defensora do livre-mercado. O ponto comum entre eles era que o Estado deveria ter uma participação mínima na economia. À esfera pública deveriam ser atribuídas iniciativas de regulamentação da concorrência; manutenção de sistemas de educação, saúde e segurança; proteção ao direito de propriedade; controle da taxa de juros; e regulação do comércio exterior.

> O liberalismo econômico, especialmente em sua primeira fase – Inglaterra, final do século XVIII e início do século XIX – foi o laboratório das teorias econômicas clássicas, as quais previam poucas funções ao Estado. Para Adam Smith, por exemplo, o soberano deveria tratar dos seguintes assuntos: justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais e educação da juventude, além de cuidar da imagem e respeitabilidade de seu cargo. (GIACOMONI, 2005, p. 37)

O liberalismo atingiu seu ápice de forma contemporânea com o desenrolar das grandes revoluções burguesas (Francesa e Americana) e da I Revolução Industrial. O avanço tecnológico de substituição da energia humana pela força motriz, presente nesta última, alterou profundamente as relações sociais, contribuindo para a hegemonia do capitalismo como modo de produção.

Com seu livro *Tableau Economique*, publicado em 1758, François Quesnay comandou a corrente francesa do liberalismo, como contraponto às práticas absolutistas da monarquia francesa, baseando-se no individualismo e no liberalismo. No dizer de Rosseti (1980, p. 105), além de Quesnay, "... os demais fisiocratas defendiam a concessão de maior liberdade para o exercício das atividades econômicas e para a conservação ou alienação do produto dessas atividades. *Laissez-faire, laissser-passer* − propunham os fisiocratas − *le monde va de lui-même*".

Coube ao liberalismo baseado na "mão invisível" e no *laissez-faire*, num cenário econômico que dispensava a ação estatal, dar nova dinâmica ao capitalismo industrial. Entretanto, como conseqüência de algumas crises de superprodução e também na esfera social, surgiram reações ao pensamento liberal, principalmente por parte das chamadas Escola Histórica Alemã e Escola Socialista. Os autores da primeira traduziram a mais enérgica

reação metodológica aos princípios liberais ao considerar que os interesses individuais deveriam subordinar-se aos interesses coletivos e estes aos interesses nacionais.

A principal reação política e ideológica ao liberalismo consolidou-se por intermédio das obras de Karl Marx e Friedrich Engels. É importante salientar que a Escola Socialista não foi desenvolvida unicamente no século XIX, tendo suas raízes localizadas no século XVI com a publicação da Utopia de Thomas Morus. Segundo Rossetti (1980, p. 111) "MORUS manifestou-se contrário à instituição da propriedade privada, entendendo que nela se concentravam as raízes da ociosidade, do desperdício e, de um modo geral, dos principais problemas sociais e econômicos de sua época". Entretanto, coube a Marx consolidar o pensamento socialista no século XIX, principalmente com a publicação, em 1817, do livro *Das Kapital*. Ponto importante do pensamento de Marx é a consideração da parcela do produto nacional resultante do trabalho como sendo indevidamente apropriada pelos capitalistas.

> [...] os proprietários da terra e os capitalistas se apropriam, sem contraprestação, de uma parte do produto do trabalho. A maneira é a seguinte: na luta pelo salário, o trabalhador recebe quanto poderia produzir sozinho, enquanto todo o excedente, que tem por origem a cooperação, é atribuído aos proprietários da terra e aos capitalistas. (PRUDHON, *apud* SCHUMPETER, 1968, p. 132)

Marx pregava que o poder executivo do Estado funcionava como um simples Comitê para tratar dos assuntos da burguesia e procurou mostrar, com seu modelo, que as sociedades estão sujeitas a constantes transformações históricas, tendo os clássicos cometido um erro básico, ao considerarem que

> [...] a ordem natural do sistema capitalista, uma vez estabelecida, conduziria à estabilização e ao crescimento econômico, pois as forças que criaram essa ordem procuram estabilizá-la, sufocando o crescimento de novas forças que ameaçam solapá-la, até que essas novas forças finalmente se afirmem e realizem suas aspirações. (ROSSETTI, 1980, p. 112)

A partir do século XVIII, o modo de produção capitalista evoluiu da forma concorrencial do liberalismo para as formas monopolistas e oligopolistas que viriam a consolidar-se no desenrolar da II Revolução Industrial iniciada nas últimas décadas do século XIX e que se caracterizou pela substituição da energia a vapor pela energia elétrica e do carvão pelo petróleo.

A partir de 1870 surge, na Austria, a Teoria Marginalista, revolucionando a análise do valor, oriundo das relações de troca e fundamentado em conceitos de utilidade, e que seria o elemento essencial na tomada de decisão pelas firmas. Enquanto para os clássicos e socialistas o valor dos bens econômicos deveria expressar o trabalho necessário para produzi-los, os marginalistas consideravam que o valor do trabalho deveria ser determinado pelo valor do produto e não o contrário. Para Jevons (*apud* ROSSETTI, 1980, p.113) "O trabalho uma vez feito, não tem influência alguma sobre o valor futuro de qualquer artigo; está feito e perdido para sempre".

Contemporâneos dessa corrente austríaca, os igualmente marginalistas Léon Walras (francês) e Vilfredo Pareto (italiano) lançam nova corrente de pensamento econômico voltada para análise do equilíbrio geral, baseando-se em formulações matemáticas para explicar a lógica e interdependência das ações dos agentes econômicos.

No final do século XIX e no início do século XX iniciou-se uma fase de crises do sistema capitalista, após um período de estabilidade monetária e de acentuados progressos científicos. Nessa época, segundo Giacomoni (2005, p. 37), "As grandes empresas, os monopólios, o protecionismo e os sindicatos iniciaram a destruição inapelável do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico".

A administração científica, introduzida por Taylor e Ford nas duas primeiras décadas do século XX, merece destaque pelas conseqüências sobre o modo de produção capitalista e influência sobre as teorias econômicas. Enquanto o Taylorismo buscava a otimização da produção através de procedimentos padronizados, o Fordismo introduziu na indústria a linha de montagem. Estas inovações acarretaram modificações no controle dos processos de fábrica, bem como um significativo aumento da produtividade. Para Ford a demanda necessária para absorver este aumento seria possível pela concessão de aumentos salariais nominais, mediante estímulo do consumo racional por parte dos trabalhadores.

1.2 Da revolução keynesiana aos dias atuais

A constatação de que o ideário liberal já não era suficiente para assegurar as bases do sistema capitalista evidenciou-se com a grande depressão da década de 1930 na seqüência de episódios marcantes tais como o pós-primeira guerra mundial, a revolução russa e o *crack* da Bolsa de Nova Iorque em 1929.

O economista inglês John Maynard Keynes inicia, então, a conhecida revolução keynesiana na busca de uma fórmula capaz de dar novos rumos ao capitalismo, ameaçado, de um lado, pela depressão e, de outro, pela doutrina marxista. A principal obra de Keynes "Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", publicada em 1936, marca o início da Escola Keynesiana. Para Keynes era preferível perder parte da liberdade econômica para o Estado, do que a perda total dessa liberdade para um regime coletivista.

Como base de sua teoria, após estudar os fatores que determinam o nível do emprego e da renda nacional, Keynes

> [...] verificou que o Estado deveria participar da atividade econômica, procurando compensar o declínio dos investimentos privados nos períodos depressivos das crises econômicas. Os investimentos suplementares do Estado transformar-se-iam nos "cães de fila" da recuperação econômica e garantiriam – como determinantes do nível e da expansão da renda e do emprego – o reequilíbrio da atividade. (ROSSETTI, 1980, p. 119)

A visão microeconômica dos clássicos, baseada no comportamento das variáveis oferta, demanda e preços, passa a ser substituída, no sistema keynesiano, por outro tipo de sustentação: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível do emprego. O modelo keynesiano, baseado na crença de que somente o governo pode assumir o controle das citadas variáveis, deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta. Com isto, a intervenção estatal passou a ser naturalmente aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica.

Nessa realidade em que Estado passa a contar com um instrumental teórico para intervir na economia, proporcionado pelo modelo keynesiano, surgiram o Estado do bem-estar social (*welfare state*) nos países desenvolvidos, em especial na Europa; o Estado desenvolvimentista e protecionista nos países em desenvolvimento; e os Estados comunistas do bloco soviético.

Na seqüência da segunda guerra mundial, coube aos Estados Unidos apoiar a reconstrução das economias da Europa Ocidental, por intermédio do Plano Marshall, sendo que tal plano

> [...] promoveu uma grande e rápida recuperação das economias ocidentais do velho continente. Os vultuosos empréstimos concedidos pelo governo Norte-Americano à parte capitalista da Europa, a qual naquele momento possuía economias fragilizadas, em conseqüência dos imensos gastos em armamentos e a destruição de grande parte de suas infra-estruturas, estimulou a União Soviética a lançar o plano Molotov, objetivando promover a reconstrução da parte não contemplada pela ajuda estadunidense, ou seja, a Europa Oriental.(SOUSA, 2005, pág. 18)

Como conseqüência desses dois planos de ajuda internacional, tanto a economia européia quanto a russa engajaram-se num novo período de crescimento econômico. Os Estados Unidos mantinham seu ritmo de crescimento uniforme, o Japão iniciava sua trajetória para se tornar a terceira economia mundial e diversos países, como no caso do Brasil, passaram a integrar o rol dos países em desenvolvimento. (FUSFELD, a*pud* SOUSA, 2005, p. 18)

Integrando a Organização das Nações Unidas (ONU) e influenciada pelos princípios keynesianos, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), voltada para o desenvolvimento econômico a partir da consolidação de um Estado forte e atuante.

> Através de um diagnóstico construído pela CEPAL das reais causas do subdesenvolvimento, foi proposta a transferência do eixo dinâmico da economia, do meio rural para o urbano, através da utilização de um modelo de industrialização calcado na substituição de importações. (SOUSA, 2005, pág. 17)

No caso brasileiro, o processo de industrialização, seguindo o receituário cepalino, deu-se a partir do modelo de substituição de importações, marcado pela proteção ao mercado local e pela intervenção do Estado na economia.

> O "Estado Desenvolvimentista" não apenas assumiu o papel de planejador do processo de industrialização, como também investiu diretamente em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro, com destaque para a infra-estrutura (estradas, energia e telecomunicações, principalmente). (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 310)

Na era keynesiana, as empresas adotaram novas estratégias para manutenção da rentabilidade, baseadas no desenvolvimento de novos produtos e processos, novas formas organizacionais e na atração de novos mercados, inclusive internacionais. Formaram-se e consolidaram-se os grandes monopólios e oligopólios, em nome da eficiência. Nos EUA

foram criadas agências regulatórias públicas para assegurar a estabilidade do mercado, enquanto que no Brasil foram instituídas várias entidades da administração indireta (autarquias e empresas públicas), da mesma forma que se verificou uma crescente tendência à associação do Estado com o capital privado, através das sociedades de economia mista.

Por essa época, nos anos que se seguiram ao sucesso da adoção do modelo keynesiano pós-segunda guerra mundial, desenvolveram-se as teorias das falhas do mercado e as correspondentes justificativas para o aumento da participação do Estado na economia. No que se relaciona às primeiras

> [...] existem algumas circunstâncias conhecidas como falhas de mercado, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Tais circunstâncias são representadas por: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades e d) os mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 20)

Quanto às razões para o aumento da participação do gasto público na economia, segundo interpretações neoclássicas e keynesianas, em 1880 o economista alemão Adolf Wagner formulou a Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, segundo a qual

> À medida que cresce o nível de renda dos países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo do crescimento econômico do país. (GIACOMONI, 2005, p. 26)

Já Peacock e Wiseman enunciaram, contrariando a crença de que o crescimento do governo decorre da progressiva demanda da sociedade por serviços públicos, a hipótese vinculada à "teoria da oferta de bens públicos" pela qual a demanda de bens e serviços públicos por parte dos indivíduos seria anulada pela não-disposição deles em contribuir, via tributos, para financiar os encargos decorrentes desses bens e serviços.

> O crescimento dos gastos totais do governo em determinado país é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo. (GIACOMONI, 2005, p. 27)

Para Musgrave & Musgrave são explicações para o crescimento das funções do Estado: o crescimento da renda per capta e o aumento da demanda por bens e serviços públicos; mudanças tecnológicas demandando aumento de infra-estrutura; mudanças nas taxas de crescimento populacionais; custos (inflação) relativos aos serviços públicos; mudanças no alcance das transferências sociais (mecanismos de redistribuição de renda); disponibilidades de alternativas para tributação; efeito translação e finanças de guerra; e fatores políticos e sociais (novos grupos sociais aumentando representatividade e força política). (GIACOMONI, 2005, p. 31)

Citando recentes estudos sobre influências institucionais, organizacionais e do comportamento da burocracia no aparato do Estado, Giacomoni discute o que considera como interpretação neo-institucionalista sobre o aumento dos dispêndios governamentais.

> Uma das correntes neo-institucionalistas de maior notoriedade presentemente é a da *public-choice* que considera como causa principal do crescimento das despesas públicas a diversidade existente entre o processo político e o processo do mercado. Já que este último distribui renda de forma desigual, o processo político é mais procurado por distribuir votos indistintamente a todas as pessoas. O político é estimulado a valorizar, no processo de decisão, aquelas questões que tendem a atrair a maior quantidade de votos. As classes de menor renda - as principais marginalizadas do sistema de mercado - utilizarão mais o processo político na busca de um incremento, mesmo indireto, de suas rendas.[...]. Segundo este modelo os burocratas configuram a *organização produtora* encarregada da provisão de bens e serviços a certa clientela, recebendo do setor *patrocinador* (os níveis políticos do governo, inclusive o Legislativo) determinado volume de recursos (o orçamento). (GIACOMONI, 2005, p. 33)

No início da década de 1950 surgiu a síntese neoclássica, "Um amplo consenso baseado na integração de muitas idéias de Keynes com as idéias de seus antecessores". (BLANCHARD, 1999, p. 569). A síntese neoclássica permaneceu em evidência por cerca de vinte anos, num período em que o progresso econômico assinalava índices formidáveis.

Havia, assim, um otimismo generalizado entre os economistas com o futuro da macroeconomia. Por exemplo, o modelo de crescimento de Robert Solow, em 1956, procurou demonstrar os fatores determinantes do crescimento, entre eles a importância da taxa de crescimento do progresso tecnológico. Na época, os países, contrariamente ao que ocorrera

antes da segunda guerra mundial e mesmo à custa de flutuações, cresciam num ritmo acelerado, aumentado o padrão de vida das populações.

O excepcional crescimento econômico presente em boa parte das economias mundiais na era keynesiana é atribuído aos aumentos de investimento nos setores de eletrônicos, plásticos, energia atômica e transportes motorizados, bem como à elevação no número de centros de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia por parte das esferas públicas e privadas.

> Durante os anos de 1944 a 1969, o capitalismo denominado post-cíclico desfrutou de vinte e cinco anos de desenvolvimento econômico pacífico, com taxas médias de crescimento do Produto Interno Bruto de 5% ao ano, tendo alcançado níveis de bem-estar e transformações jamais vistas na experiência humana. Durante este período foi consolidada a hegemonia da Teoria Keynesiana, a qual perdurou até o começo da década de 1970, quando uma nova crise teve início, sendo agravada pela denúncia da convertibilidade do dólar, em 1971, pela crise do petróleo e por um novo fenômeno, o qual seria teoricamente inconcebível, revelado pelo surgimento da estagflação. (RIBEIRO, *apud* SOUSA, 2005, p. 18)

A partir da segunda metade do século XX, instalava-se no mundo o fenômeno da globalização, provocando uma profunda alteração no sistema econômico mundial, motivada, principalmente, pela aceleração do desenvolvimento tecnológico e pela redução dos custos de transportes e comunicações. Com a globalização, as economias nacionais passaram a conviver com crescentes níveis de integração, rompimento de barreiras e acirramento da competição.

A fase de hegemonia do modelo keynesiano, caracterizada por forte expansão da economia norte americana, permaneceu eficaz até meados dos anos 70. Nesse período, formaram-se fortes instrumentos internacionais de controle econômico, ainda hoje em atividade: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), transformado, em 1986, na Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao ser criado, a missão do FMI seria proporcionar aos países os recursos necessários para uma política fiscal expansionista das economias em queda. Entretanto, " [...] o FMI esqueceu sua missão original e, aparentemente, tornou-se mais interessado em assegurar o reembolso dos empréstimos estrangeiros do que em ajudar os países pobres a sustentar suas economias tão próximo quanto possível do pleno emprego". (STIGLITZ, 2003, p. 81)

Sinais de esgotamento do modelo keynesiano acentuaram-se com os choques do petróleo de 1973 e 1979, com o Estado, em todas as regiões do mundo, se defrontando cada vez mais com o aumento do desemprego, das taxas de inflação e do déficit público e da redução das taxas de crescimento. A segunda crise do petróleo, em 1979, resultou em graves desequilíbrios fiscais, tanto nos países desenvolvidos como nos demais.

> Nos países desenvolvidos, a crise fiscal refletiu, em grande medida, do lado da despesa, a rigidez e ampliação das transferências sociais – em razão da universalização da cobertura e sua vinculação aos rendimentos dos trabalhadores ativos –, e do lado da receita, a dificuldade de promover aumentos adicionais na carga tributária, que já havia se elevado consideravelmente no período pós-segunda guerra. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 308)

A crise fiscal, caracterizada também pela crescente interrupção dos fluxos dos financiamentos internacionais diminuía a capacidade do Estado para a realização de políticas públicas. Em decorrência, muitos países passaram a conviver com crises do modo estatizante de intervenção do Estado. Bresser Pereira (1997) discute as causas da citada crise como conseqüência da captura do interesse público por parte dos entes privados, a partir da crescente participação do Estado na Economia e do processo de globalização.

> [...] desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do welfare state no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 15)

Na evolução do pensamento econômico, observava-se uma diminuição do prestígio do ideário keynesiano, mediante o avanço das teorias monetaristas e novo-clássicas que reacenderam o debate sobre o papel do Estado e do mercado no sistema capitalista. Com o surgimento da estagflação[5], que promoveu um processo de desaceleração econômica, sinali-

[5] Em meados da década de 1970, muitos países se defrontavam com a estagflação, nova palavra cunhada na época para representar a existência de alto desemprego e alta inflação simultaneamente. (BLANCHARD, 1999, p. 572)

zando novo período de crise na economia mundial, acentuaram-se as críticas dos Monetaristas aos ideais Keynesianos. Tais críticas, fundamentadas na impossibilidade do Governo incrementar a atividade econômica no longo prazo, através da utilização de política fiscal, trouxe novamente ao debate qual deveria ser o papel do Estado na regulamentação e no funcionamento da economia.

> A escola keynesiana permanecia vendo no Estado a grande força propulsora do desenvolvimento econômico, por dispor de poder e isenção suficiente para combater as distorções sociais e econômicas provocadas pelas falhas de mercado. Em contrapartida, a escola monetarista, cujo grande expoente e difusor fora Milton Friedman, propunha a mínima intervenção do Estado na economia, por acreditar que ao intervir na economia, alegando combater as distorções geradas pelo mercado, o Estado acabava por provocá-las de forma ainda mais intensa. (SOUSA, 2005, p. 17)

Apesar de ser contrária à intervenção do governo na economia, a escola monetarista prioriza, caso necessário, a atuação via política monetária em detrimento da política fiscal, uma vez que esta última, além de ser menos eficiente, provoca o denominado efeito *crowding-out*. Este efeito, também conhecido por efeito expulsão ou deslocamento, significa que "[...] quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit orçamentário, ele expulsa tomadores privados que tentavam financiar investimentos". (MANKIW, 2001, p. 573)

No final da década de 1960, surge a escola novo clássica ou das expectativas racionais (ER). Segundo os seguidores da ER, o processo da estagflação foi conseqüência da adoção de políticas econômicas inadequadas baseadas no sistema keynesiano.

Robert Lucas e Thomas Sargent, economistas americanos, argumentavam na década de 1970, que o ideário keynesiano havia ignorado as conseqüências e efeitos das expectativas sobre o comportamento das pessoas. Segundo eles, tais expectativas seriam formadas tão racionalmente quanto possível com base nas informações disponíveis.

> Lucas e seus seguidores mostraram que com a introdução das expectativas racionais, (1) os modelos keynesianos não podiam ser utilizados para determinar as políticas, (2) os modelos keynesianos não podiam explicar os desvios de longo prazo do produto de seu nível natural, e (3) a teoria das políticas econômicas precisava ser refeita, utilizando-se as ferramentas da teoria dos jogos. (BLANCHARD, 1999, p. 579)

A partir do enfraquecimento do ideário keynesiano e de uma propaganda centrada na impossibilidade do Estado gerir a atividade econômica de forma eficiente, a teoria neoclássica passa a ser considerada como a base do neoliberalismo. Este último, de certa forma contestando os benefícios do Estado de bem-estar social, passa a condenar a maior participação do Estado na economia, bem como as negociações sindicais e as políticas de renda e de seguridade social.

O discurso neoclássico apregoava que, não havendo intervenção econômica governamental, as economias nacionais e mundial podem operar de forma mais eficiente, aproximando-se dos modelos dos mercados perfeitamente competitivos. A partir desse discurso, o liberalismo econômico retornou à agenda, então com a alcunha de neoliberalismo. Após alguns anos de experiências e diagnósticos, como no caso do Chile sob a presidência de Pinochet, o neoliberalismo surge com força renovada, sendo seu ideário aplicado de forma precursora na Inglaterra e nos Estados Unidos no final da década de 1970, orientados respectivamente por Margareth Thatcher e Ronald Reagan.

Stiglitz (2003) discute as idéias de fundamentalismo de mercado que se refletiam nas estratégias de desenvolvimento, gestão de crises e transição do comunismo para o mercado, que eram defendidas no começo dos anos 1980 pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo Tesouro Americano.

> [...] uma estratégia diversas vezes chamada de "neoliberalismo" ou, porque os principais protagonistas que a promoviam estavam todos em Washington, de o "Consenso de Washington". Ela envolvia minimizar o papel do governo, mediante a privatização de empresas de propriedade estatal e a eliminação das regulamentações e intervenções governamentais na economia. O governo era responsável pela macro estabilidade, mas isso significava manter a taxa de inflação baixa, e não baixar a taxa de desemprego. (STIGLITZ, 2003, p. 245)

Nas últimas décadas do século XX, as crises das economias periféricas, além de provocar o desmantelamento das instituições do Estado, ocasionaram o fortalecimento da ideologia neoliberal, transformando-a na principal tendência na esfera econômica dos países em desenvolvimento. A América Latina, segundo Stiglitz (2003, p. 245) "[...] tornou-se o melhor aluno do Consenso de Washington, com Argentina e Chile aparecendo como os pupilos mais aplicados".

Dessa forma e, também, com o apoio de diversas escolas econômicas contemporâneas, como por exemplo, da Escola de Chicago (Milton Friedman) e da Escola de Virgínia ou *Public Choice* (James M. Buchanan), o modelo neoliberal cresce de importância em nível mundial.

> A defesa da democracia é reivindicada através da mínima intervenção do Estado na economia, como forma de reduzir a ineficiência e as distorções na área econômica e social geradas pela excessiva presença da esfera pública. Os defensores das práticas neoliberais denunciam estes prejuízos, afirmando que os possíveis benefícios da intervenção pública não se materializam, pois são capturados por um elevado nível de burocratização "rent seeking" e corrupção presente no aparelho de controle, cristalizando-se como um verdadeiro entrave ao desenvolvimento econômico. (SOUSA, 2005, p. 26)

Ao mesmo tempo em que se iniciava essa quase hegemonia mundial do liberalismo, instalava-se no mundo a terceira revolução industrial, que segundo Sousa (2005, p. 27) "[...] alicerçou-se sobre a automação flexível e o progresso das telecomunicações, possibilitado pela informática e pela robótica, e sobre a revolução científico-tecnológica, baseada na biotecnologia e na engenharia genética". Com conseqüência surgiram vários avanços, como por exemplo, a modernização tecnológica que possibilitou o acesso instantâneo à informação, via rede mundial de computadores.

Neste contexto, o modelo japonês de produção flexível, também denominado como "produção enxuta" impacta fortemente o conceito de administração científica americano, agregando novo significado ao tempo e à informação nos processos produtivos. São elementos desse modelo, conhecido como *toyotismo*: a) o sistema de fornecimento *just in time*, onde os estoques são eliminados ou reduzidos com a entrega dos materiais pelos fornecedores no local da produção no momento exato e com as características requeridas; b) o controle de qualidade total dos produtos no processo produtivo visando o nível tendente a zero defeito e melhor utilização dos recursos; e c) a transferência de responsabilidades para os trabalhadores de níveis mais baixos, aqueles que realmente agregam valor aos produtos, recompensa pelo desempenho e hierarquia horizontal. (CASTELLS, 2002, p. 214)

O modelo de produção flexível, que passou a fazer parte da agenda de vários países, originou em 1990 no Brasil o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) do governo federal, cujo objetivo foi apoiar a modernização das empresas brasileiras que

precisavam se ajustar à abertura econômica e à forte concorrência estrangeira no mundo globalizado.

Para os defensores do neoliberalismo, o mercado constitui-se no único mecanismo capaz de atuar de forma isenta na promoção da competição entre as empresas, transferindo aos consumidores os ganhos obtidos na redução dos preços dos bens e serviços por eles consumidos. Esta seria a justificativa básica para a moderna teoria do Estado apresentada pelo neoliberalismo.

> [...] o setor público deve restringir-se apenas e tão somente a moldar e assegurar um ambiente econômico competitivo com regras estáveis, o qual atrairia novos investimentos e expandiria a atividade econômica do sistema capitalista mundial, beneficiando uma parcela cada vez maior dos habitantes do planeta. (SOUSA, 2005, p. 27)

Entretanto, na história econômica recente, houve países que não contribuíram para a completa hegemonia do modelo neoliberal, como nos casos do Japão e da Coréia do Sul, que optaram por modelos alternativos de desenvolvimento. Os países mais avançados do leste asiático, segundo Stiglitz (2003, p. 245), "[...] não seguiram essa estratégia; o governo desempenhou um papel ativo não só na promoção da educação, da poupança e da redistribuição de renda, mas também no avanço tecnológico".

A economia japonesa, carente de recursos naturais e com seu parque industrial totalmente destruído na segunda guerra mundial, recorreu a um modelo de desenvolvimento onde as grandes empresas foram orientadas e apoiadas pelo Ministério do Comércio Internacional e Indústria (MITI), mediante execução de um programa de planejamento estratégico. Com isto, este país dominou a Europa e alcançou os Estados Unidos em vários segmentos das indústrias de tecnologia da informação, elevando o país à condição de superpotência tecnológica em apenas cerca de vinte anos. (CASTELLS, 2002, p. 75)

Com sua situação econômica deteriorada, em virtude da guerra da Coréia, a Coréia do Sul praticou um programa de desenvolvimento apoiado na intervenção estatal, cujos resultados, além de tornar o país um dos principais produtores de chips para computadores, tornaram os produtos das grandes transnacionais SAMSUNG, DAEWOO e HYUNDAI conhecidas ao redor do mundo. Ainda mais, a Coréia do Sul

> [...] em trinta anos aumentou em oito vezes a renda per capita de sua população, reduziu drasticamente a miséria, acabou com o analfabetismo e diminui radicalmente a distância tecnológica existente entre ela e as nações mais desenvolvidas do planeta. (STIGLITZ, *apud* SOUSA 2005, p. 29)

Até mesmo nos Estados Unidos, considerado um dos patronos do neoliberalismo, o Estado não abdica de iniciativas que o tornam um poderoso aliado da livre iniciativa na construção do desenvolvimento econômico, principalmente no caso dos contratos militares e iniciativas tecnológicas do Departamento de Defesa. Sobre este tema, após comentar o apoio sistemático dos governos do Japão e da União Européia às multinacionais, tanto em tecnologia quanto na proteção de mercado, Castells (2002, p. 116) afirma "[...] o governo dos EUA apoiou projetos tecnológicos de empresas norte-americanas ou interveio em transações comerciais em nome dos interesses da segurança nacional".

O fato é que, no âmago do ideário neoliberal, está presente a oposição entre o público e o privado, que vem cada vez mais suscitando discussões sobre o papel do Estado frente ao mercado neste século recém iniciado, onde se fazem presentes novas formas de comunicação como a internet e a telefonia celular, influenciando a forma de negociação na economia globalizada.

> As economias podem sofrer com um governo excessivamente intruso, mas também podem sofrer com um governo que não faz o que precisa ser feito – que não regula o setor financeiro adequadamente, que não promove a concorrência, que não protege o meio ambiente, que não fornece uma rede básica de segurança. (STIGLITZ, 2003, p.324)

Discutindo a hegemonia neoliberal, mesmo tendo em conta milhões de pessoas que não acreditam em suas receitas e resistem a seus regimes, Anderson (1996, p. 23), conclui: "A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa".

Por sua vez, analisando os efeitos da globalização nas sociedades contemporâneas e reconhecendo que as políticas praticadas pelos Estados Unidos aumentam as desigualdades e minam as instituições tradicionais no exterior, Stiglitz (2003, p. 325) profetiza: "Há uma visão alternativa, baseada na justiça social global e num papel balanceado para o governo e o mercado. É por essa visão que deveríamos lutar".

Curiosamente, nos últimos meses, a mídia vem noticiando várias situações em que, após a onda privatizante da década de 1990, alguns governos sinalizam uma espécie de retomada da iniciativa de maior participação nos setores financeiro, energético, telecomunicações e medicamentos das economias dos respectivos países: a) nos Estados Unidos, intenções declaradas do FED de uso dos recursos públicos para evitar a falência dos bancos privados com a atual crise financeira, principalmente imobiliária; b) no Brasil, a aquisição da Brasil Telecom pela OI, formando a Supertele Nacional e envolvendo a cifra de R$ 5,8 Bilhões, com o apoio do BNDES; e as articulações pelo BNDES para criação de uma Mega Empresa Brasileira na área de medicamentos, via fusão de grupos nacionais; c) na Bolívia, estatizações nos setores de gás, petróleo e energia elétrica; d) na Venezuela, estatizações nas áreas petrolífera e siderúrgica.

2 OS MOVIMENTOS DE PRIVATIZAÇÃO E O ESTADO REGULADOR

2.1 Movimentos de Privatização

Conforme discutido no capítulo anterior, a crise instaurada mundialmente a partir década de 1970, com a crescente deterioração das contas públicas da maioria dos países, em parte explicada pelo aumento progressivo do endividamento do setor público, abalou os alicerces do Estado keynesiano desenvolvimentista.

O processo de privatização, traduzido na venda de ativos produtivos do Estado, passa a ser visto pela maioria dos países como uma forma capaz de minorar o desajuste das contas governamentais e de permitir o saneamento das finanças públicas.

> [...] por um lado os recursos gerados colaborariam para uma redução do estoque da dívida pública; por outro, a transferência de propriedade das empresas estatais representaria uma redução da demanda por recursos fiscais, à medida que a operação das empresas e mesmo a ampliação de sua capacidade produtiva deixariam de ser responsabilidade do Estado. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 309)

Os movimentos de privatização passaram, então, a fazer parte da agenda das chamadas reformas estruturais dos principais países capitalistas.

2.1.1 Privatizações no Reino Unido

A Inglaterra destacou-se nos movimentos de privatização ocorridos em vários países sob o comando da Primeira-Ministra Margaret Tatcher.

> [...] foi na Inglaterra que as privatizações se tornaram a espinha dorsal da reforma do Estado. Logo depois que assumiu a chefia do governo britânico, Mrs. Thatcher submeteu o Estado inglês a um rigoroso regime de emagrecimento, iniciado com a dispensa de parte do funcionalismo inglês e que desembocou num ambicioso programa de privatizações (NPP/EAESP/FGV, *apud* GENNARI, 2005 p. 9)

Além de se encontrar, a exemplo da maioria dos países capitalistas, mergulhado na crise fiscal, a Inglaterra ainda detinha como ônus adicional o fato de ser um dos países berços do sistema capitalista que havia sido extremamente bem sucedido sob a égide inspiradora de Keynes. Segundo Gennari (2005 p. 9) "De fato, o berço da primeira Revolução Industrial, apresentava, na segunda metade do século XX, uma estrutura produtiva velha e esclerosada, com baixa produtividade e pequena capacidade competitiva".

No primeiro governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher iniciado em 1979, os movimentos de privatização foram pouco significativos, ganhando importância somente a partir do início do governo conservador em junho de 1983. O quadro 2.1 apresenta um panorama das principais privatizações ocorridas na Grã-Bretanha entre 1979 e 1997.

Quadro 2.1 - Privatizações na Grã-Bretanha

Organização	Data de Início	Industria/Setor
British Petroleum	1979	Petróleo
National Enterprise Board Investments	1980	Vários
British Aerospace	1981	Aeroespacial
Cable & Wireless	1981	Telecomunicações
Amersham International	1982	Medicina Nuclear
National Freight Corporation	1982	Transporte Rodoviário
Britoil	1982	Petróleo
British Rail Hotels	1983	Hoteis
Associated British Ports	1983	Portos
British Leyland (Rover)	1984	Industria Automobilística
British Telecom(BT)	1984	Telecomunicações
Enterprise Oil	1984	Petróleo
Sealink	1984	Transporte Marítimo
British Shipbuilders & Naval Dockyards	1985	Construção Naval
National Bus Company	1986	Transportes
British Gas	1986	Gas
Rolls-Royce	1987	Motores Aeronáuticos
British Airports Authority	1987	Aeroportos
British Airways	1987	Linhas Aéreas
Royal Ordnance Factories	1987	Armamentos
British Steel	1988	Aço
Water	1989	Águas
Electricity distribuition	1990	Energia Elétrica
Electricity generation	1991	Energia Elétrica
Trust Ports	1992	Portos
Coal Industry	1995	Carvão
Railways	1995-7	Estradas de Ferro
Nuclear energy	1996	Eletricidade

Fonte: Gennari, 2005

2.1.2 Privatizações no Brasil

No caso brasileiro, a crise também provocou uma deterioração da situação econômico-financeira das empresas estatais, principalmente em função de sua utilização como instrumento de política econômica: seja na manutenção do reajuste de tarifas abaixo da inflação – com objetivos antiinflacionários – seja pelo alto endividamento dessas empresas em razão da necessidade de captação de recursos.

O fato é que, com a retração dos investimentos públicos, o estoque de capital em infra-estrutura aproximou-se de níveis incompatíveis com as necessidades de setores considerados

chaves para a promoção do desenvolvimento econômico demandado pela sociedade. Sobre esta matéria, Giambiagi e Além (1999) discutem as razões de ordem macro e microeconômica que justificaram os movimentos de privatização no Brasil:

> [...] a venda de empresas estatais não significaria apenas a geração de recursos que contribuiriam diretamente para uma melhora das finanças públicas, mas, sobretudo, a transferência delas para o setor privado, com condições financeiras mais sólidas e, consequentemente, mais apto a investir não apenas na ampliação da capacidade dos setores de infra-estrutura, como também em sua modernização. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 311)

Os movimentos de privatização no Brasil geralmente são estudados e reunidos em três fases distintas. A característica básica da primeira fase, ocorrida na década de 1980, foi a consolidação das chamadas reprivatizações de empresas pertencentes ao BNDES. Essas empresas, anteriormente de propriedade do setor privado, haviam sido incorporadas ao controle do BNDES, em geral, por apresentarem elevado endividamento junto ao setor público. Segundo Carvalho (2001, p. 3) "Essas vendas contabilizaram um total de 38 empresas de pequeno e médio portes, gerando uma receita de US$ 726 milhões à época".

A segunda fase foi marcada pela edição da Lei Nº 8.031, de 12/04/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND) e cujos objetivos, conforme seu Art. 1º, foram:

- reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

- contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Como se verifica por intermédio de seus objetivos, o PND foi lançado num contexto de racionalização dos recursos públicos, desregulamentação da economia, redução do tamanho e redefinição do papel do Estado. Ao transferir para a iniciativa privada a responsabilidade dos altos investimentos requeridos na indústria, infra-estrutura e serviços anteriormente sob sua responsabilidade, o Estado passaria a desenvolver uma ação de cunho estratégico mais regulador e fiscalizador.

Tradicionalmente, existem dois tipos de privatizações:

> [...] a pulverizada, associada à idéia de democratização do capital – onde as ações são vendidas ao maior número possível de compradores, na maioria das vezes com grande participação de trabalhadores no processo – e a concentrada, modelo mais adotado nos programas de privatização em nível mundial. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 315)

Enquanto a experiência inglesa foi caracterizada pela modelagem pulverizada, o Brasil não aplicou integralmente os modelos tradicionais, optando por um sistema de leilões públicos orientado pela fixação do preço mínimo das empresas. Qualquer investidor que atendesse aos requisitos do edital, como por exemplo, estar dia com o sistema tributário nacional, poderia dar seus lances. "Em princípio, o resultado do leilão tanto poderia ser a aquisição do lote de ações por um único comprador quanto uma ampla pulverização das ações de controle". (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 316)

Nessa segunda fase, que se prolongou durante os Governos Fernando Collor e Itamar Franco até fins de 1994, foram vendidas empresas de maior porte dos setores industriais – siderurgia, petroquímica e fertilizantes. A escolha da Usiminas para iniciar esta fase – empresa lucrativa e de porte – objetivou dar credibilidade ao processo de privatizações. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 315)

No período compreendido entre 1991 e 1994, foram privatizadas diversas empresas integrantes dos setores retro mencionados, entre as quais algumas deficitárias. Registre-se, ainda, que essa segunda fase foi marcada pela utilização, em larga escala, das moedas de privatização (Certificados de Privatizações - CP, Títulos da Dívida Agrária - TDA, Créditos e

Títulos da Dívida Externa - DIVEX, Debêntures da Siderbrás - SIBR, etc.) como forma de pagamento. A partir do Governo Itamar Franco, iniciou-se um processo de substituição das moedas de privatização por moeda corrente.

A terceira fase de privatizações no Brasil foi iniciada no Governo Fernando Henrique Cardoso, mediante a aprovação da Lei das Concessões em fevereiro de 1995, cujo objetivo foi estabelecer as bases sobre as quais o governo concederia a terceiros os direitos de exploração de serviços públicos. Essa fase, ainda em andamento, é caracterizada pela privatização de empresas dos setores de infra-estrutura e serviços públicos, destacando-se os setores de telecomunicações, energia elétrica e transportes. Na época, segundo Carvalho (2001, p. 4) se considerava que as privatizações deveriam "ser necessariamente acompanhadas de um modelo regulatório adequado, sob pena de haver problemas de eficiência na economia (por exemplo, substituição de monopólios públicos por privados)".

Em decorrência dessa necessidade, no início de 1995, foram enviadas ao Congresso Nacional proposições de concessão de serviços na área de transportes (rodovias, ferrovias e portos) e a criação das agências reguladoras dos setores de petróleo e gás, energia elétrica e telecomunicações.

O início das privatizações no setor elétrico ocorreu com a venda de duas empresas geradoras de energia – ESCELSA e LIGHT –, respectivamente em 1995 e 1996. Quando foi programada a venda das subsidiárias da *holding* ELETROBRÀS, a saber FURNAS, ELETROSUL, ELETRONORTE e CHESF, o governo deparou-se com um obstáculo que, se não fosse equacionado, fatalmente inviabilizaria o processo.

> [...]essas empresas vendiam energia para distribuidoras estaduais, muitas das quais não honravam seus compromissos junto às geradoras subsidiárias da Eletrobrás. Isso constituía um problema, porque os investidores privados não comprariam empresas geradoras, havendo a possibilidade de as distribuidoras não pagarem pela energia recebida. A solução encontrada pelo governo central foi privatizar as distribuidoras estaduais, o que envolveu complexas e longas negociações com os governos dos estados. Com a privatização da maior parte das distribuidoras estaduais, criaram-se condições para a alienação das empresas geradoras subsidiárias da Eletrobrás, ainda que à custa de atrasos no cronograma geral de privatizações, o que teve custos fiscais. (CARVALHO, 2001, p. 4)

Os estados foram incluídos no processo de privatização brasileiro em 1996, por intermédio dos Programas Estaduais de Desestatização (PED), os quais priorizaram os setores elétrico, gás canalizado, saneamento básico e concessões de rodovias. Os recursos arrecadados são usados, principalmente para abater dívidas estaduais ou das empresas alienadas. Entretanto, têm sido registrados casos de utilização de parte dos recursos para saldar dispêndios correntes (por exemplo, folha de salários e obras em andamento), acarretando custos fiscais. (CARVALHO, 2001, p. 4)

A alienação da CVRD, iniciada em maio de 1997 e que atingiu o valor aproximado de US$ 5,2 bilhões, representou um ponto de inflexão nas privatizações brasileiras, tanto pelo valor arrecadado quanto pela importância estratégica dessa empresa no cenário econômico nacional.

Por seu turno, o processo de privatização das empresas do setor de telecomunicações, considerado o maior do mundo no gênero, tendo atingido a cifra de US$ 31,1 bilhões (inclusive dívidas transferidas aos compradores), foi concluído em 1998. Este processo

> Iniciou-se pela venda das concessões da Banda B de telefonia celular, o que não constituía um ativo físico, propriamente, mas sim um direito de exploração desses segmentos de telefonia por parte do setor privado. Empresas privadas passaram, então, a concorrer com empresas estatais que já operavam com telefonia celular. Posteriormente, o setor de telecomunicações foi totalmente reestruturado. As empresas controladas pela holding Telebrás foram desmembradas, reagrupadas e privatizadas, segundo a modelagem de venda adotada. (CARVALHO, 2001, p. 5)

A tabela 2.1 apresenta os resultados consolidados dos programas federal e estaduais de privatizações no Brasil no período 1990/2005 que atingiram a cifra de US$ 105,8 bilhões, dos quais US$ 87,8 bilhões (83 %) representam a receita de venda e US$ 18,0 bilhões (17 %) equivalem às dívidas transferidas ao setor privado. Registre-se que as privatizações federais englobaram as desestatizações baseadas na Lei Nº 9.491/1997 (revogou e substituiu a Lei Nº 8.031/1990) que dispõe sobre o PND, e no âmbito da Lei Geral de Telecomunicações, de Nº 9.472/1997.

Tabela 2.1- Resultado geral das privatizações brasileiras – 1990/2005

Em US$ Bilhões

Programa	Receita de venda	Dívidas transferidas	Resultado total
Privatizações federais	**59,8**	**11,3**	**71,1**
PND	30,8	9,2	40,0
Empresas de telecomunicações	29,0	2,1	31,1
Privatizações estaduais	**28,0**	**6,7**	**34,7**
TOTAL	**87,8**	**18,0**	**105,8**

Fonte: BNDES – PND – Relatório de Atividades 2005

Considerado separadamente, o Programa Nacional de Desestatização (PND), no período 1990/2005, obteve uma receita equivalente a US$ 30,8 bilhões com a venda de empresas, com a alienação de participações minoritárias e com licitações de concessões. Esse valor, acrescido da dívida transferida ao setor privado, de cerca US$ 9,2 bilhões, representa um resultado total para o PND da ordem de US$ 40 bilhões.

No PND, nesse mesmo período de 1990/2005 foram realizadas 71 desestatizações no total, sendo 31 empresas controladas, 26 participações minoritárias, 7 concessões e 7 arrendamentos.

Na tabela 2.2 são evidenciados, setorialmente, os resultados do PND. Conforme se verifica, os setores de siderurgia e mineração, respectivamente com US$ 8.187,8 (20,4 %) e US$ 8.760,6 (21,8 %) milhões, foram os mais significativos em termos da receita total arrecadada. O setor de energia elétrica é o terceiro colocado, com US$ 5.578, (13,9 %). Nessa tabela, os valores relativos ao Decreto 1.068/1994 referem-se à inclusão, no PND, das participações minoritárias de que são titulares as fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.

Tabela 2.2 - Privatizações brasileiras por setor – 1990/2005

US$ Milhões

Setores	Nº de desesta-tizações	Receita de venda	Dívida transferida	Receita total
Siderurgia	8	5.561,5	2.626,3	8.187,8
Petroquímica	27	2.698,5	1.002,7	3.701,2
Fertilizantes	5	418,2	75,3	493,5
Energia elétrica	3	3.908,2	1.669,9	5.578,1
Ferroviário	7	1.696,9	–	1.696,9

Setores	Nº de desesta-tizações	Receita de venda	Dívida transferida	Receita total
Mineração	2	5.201,8	3.558,8	8.760,6
Portuário	7	420,8	–	420,8
Financeiro	6	4.515,1	–	4.515,1
Petróleo e Gás	1	4.840,3	–	4.840,3
Outros	5	393,5	268,4	661,9
Subtotal	–	29.654,8	9.201,4	38.856,2
Decreto 1.068/94	–	1.168,8	–	1.168,8
TOTAL	71	30.823,6	9.201,4	40.025,0

Fonte: BNDES – PND – Relatório de Atividades 2005

O resultado consolidado do PND, no período 1990/2005, por tipo de comprador, conforme evidenciado na Tabela 2.3, mostra o capital estrangeiro e as empresas nacionais em posição de destaque com mais da metade de participação na receita total de venda, respectivamente 36,4% e 26,4%. Neste *ranking*, na terceira posição, aparece a modalidade pessoa física com 17,7% do total e com presença em todos os setores privatizados.

Tabela 2.3 - Privatizações brasileiras - resultado consolidado por tipo de comprador – 1990/2005

US$ Milhões

Setor/Empresa	Instit. Fi-nanceiras	Fundos de Pensão	Emp. Nacionais	Capital Estran-geiro	Pessoa Física	Total da Venda
Siderurgia						
Usiminas	480,7	469,6	286,5	138,1	566,3	1.941,2
CSN	574,6	182,0	458,7	47,5	232,5	1.495,3
Açominas	168,8	2,4	381,8	0,5	45,1	598,6
Cosipa	1,9	0,6	317,1	11,0	255,1	585,7
Acesita	144,8	204,4	65,3	9,9	41,0	465,4
Outras	226,1	10,2	211,1	0,2	27,7	475,3
Total	**1.596,9**	**869,2**	**1.720,5**	**207,2**	**1.167,7**	**5.561,5**
Petroquímica						
Copesul	275,9	89,6	372,2	53,1	70,7	861,5
PQU	228,9	11,6	27,6	1,7	17,7	287,5
Copene	-	25,3	228,5	-	16,7	270,5
Petroflex	6,8	70,0	137,7	1,0	18,5	234,0
Salgema	38,6	18,9	73,0	1,2	7,5	139,2
Outras	16,3	7,6	806,2	61,1	14,6	905,8
Total	**566,5**	**223,0**	**1.645,2**	**118,1**	**145,7**	**2.698,5**
Fertilizantes						
Ultrafértil	-	-	199,4	6,2	6,2	205,6
Fosfértil	21,3	-	154,0	0,9	5,8	182,0
Outras	-	-	24,9	5,3	0,4	30,6
Total	**21,3**	**-**	**378,3**	**6,2**	**12,4**	**418,2**

Setor/Empresa	Instit. Financeiras	Fundos de Pensão	Emp. Nacionais	Capital Estrangeiro	Pessoa Física	Total da Venda
Elétrico						
Light	398,8	48,4	439,4	1.384,3	237,6	2.508,5
Gerasul	-	-	-	879,5	0,9	880,4
Escelsa	-	192,8	192,9	-	133,6	519,3
Total	**398,8**	**241,2**	**632,3**	**2.263,8**	**372,1**	**3.908,2**
Ferroviário						
RFFSA M.Sudeste	-	-	870,6	-	-	870,6
RFFSA M. C.Leste	-	-	237,1	79,0	-	316,1
RFFSA Malha Sul	23,5	-	109,5	75,5	-	208,5
RFFSA M. Paulista	-	24,7	172,9	8,2	-	205,8
Outras	6,0	-	26,5	63,4	-	95,9
Total	**29,5**	**24,7**	**1.416,6**	**226,1**	**-**	**1.696,9**
Mineração						
CVRD		783,0	1.973,5	375,3	167,5	3.299,3
CVRD – Ações Ord.(Of. pública)				1.087,5	809,2	1.896,7
Caraíba			5,0		0,8	5,8
Total		**783,0**	**1.978,5**	**1.462,8**	**977,5**	**5.201,8**
Portuário						
P. Santos (Codesp)	37,7	87,9	125,5	-	-	251,1
P. Sepetiba (CDRJ)	-	-	79,0	-	-	79,0
P. do Rio (CDRJ)	-	-	26,5	-	-	26,5
Codesa – Cais de Capuaba	-	-	26,1	-	-	26,1
Outros	-	-	37,3	-	0,8	38,1
Total	**37,7**	**87,9**	**294,4**	-	**0,8**	**420,8**
Financeiro						
Banespa	-	-	-	3.604,3	-	3.604,3
BEG	269,4	-	-	-	-	269,4
Meridional	238,7	-	-	-	1,4	240,1
Outros	401,3	-	-	-	-	401,3
Total	**909,4**	**-**	**-**	**3.604,3**	**1,4**	**4.515,1**
Diversos						
Embraer	23,1	97,4	1,9	59,8	10,0	192,2
Celma	47,0	5,6	22,5	11,3	4,7	91,1
Mafersa	-	48,4			0,3	48,7
SNBP	-	-	12,0	-	-	12,0
Leilão de Ações (Decreto 1.068)	-	-	-	-	1.168,8	1.168,8
Datamec	-	-	47,3	-	2,3	49,6
Petrobras – Ações Ordinárias	-	-	-	2.600,3	1.431,7	4.032,0
Petrobras – Ações Preferenciais	-	-	-	650,9	157,4	808,3
Total	**70,1**	**151,4**	**83,7**	**3.322,3**	**2.775,2**	**6.402,7**
Total Geral	**3.630,2**	**2.380,4**	**8.149,5**	**11.210,8**	**5.452,7**	**30.823,6**
Em %	**11,8%**	**7,7%**	**26,4%**	**36,4%**	**17,7%**	**100,0%**

Fonte: BNDES – PND – Relatório de Atividades 2005

Por último, a tabela 2.4 mostra um apanhado das moedas utilizadas no PND, com realce para a categoria moeda corrente, com quase 70% do total. Também merecem destaque os débitos internos do governo, utilizados pelos compradores no montante equivalente a 14,1% do total das privatizações do PND.

Tabela 2.4 - Moedas utilizadas no PND - 1990/2005

Tipos	Montante (US$ Milhões)	Percentual
Moeda Corrente	21.473,6	69,7
DISEC - Débitos Internos do Governo	4.353,3	14,1
SIBR - Debêntures da Siderbrás	1.496,8	4,9
CP - Certificados de Privatização	1.539,1	5,0
TDA - Títulos da Dívida Agrária	812,0	2,6
OFND - Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento	617,8	2,0
CEF - Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal	301,1	1,0
DIVEX - Créditos e Títulos da Dívida Externa	68,7	0,2
NI - Não identificadas	161,1	0,5
Total	**30.823,6**	**100,0**

Fonte: BNDES – PND – Relatório de Atividades 2005

2.2 O Estado regulador

A interferência do Estado na organização da economia, por intermédio da regulação, intensificou-se no mundo a partir da década de 1970, na medida em que os danos reais ou potenciais causados pelas grandes concentrações, cada vez mais afetavam os consumidores. A concentração é uma ação que, mesmo quando não inviabiliza a concorrência, altera o nível de competição e prejudica os consumidores. A regulação, vista como necessária para corrigir eventuais falhas de mercado, especialmente em setores com elevado grau de concentração, é condição indispensável para garantir um salutar ambiente de concorrência.

O mercado é um instrumento indispensável para atendimento das demandas das populações, ao atuar como poupador de recursos e tempo, permitindo a troca de bens e serviços entre consumidores de forma impessoal. Para cumprir sua função, a exemplo das demais instituições existentes, o mercado necessita que determinadas normas sejam estabelecidas e preservadas, como, por exemplo, a liberdade de concorrência e a autonomia de escolha do consumidor. Daí a necessidade que o Estado disponha de instituições e de marcos

regulatórios voltados à proteção dos usuários dos serviços públicos submetidos ao regime de concessão. Regulação significa, também, que o Estado deve assegurar a estabilidade das regras de operação do mercado para os concessionários desses direitos.

São objetivos principais da regulação: o bem-estar do consumidor; a melhora das funções alocativas (maior volume de transações com a maior renda agregada possível), distributiva (redução pela concorrência ou pela regulação da apropriação de excedentes econômicos por parte do produtor), e produtiva (utilização da planta instalada com máximo rendimento e menor custo) da indústria; a universalização e qualidade dos serviços prestados a preços justos; a interconexão entre os diferentes provedores; e, por último, a segurança e a proteção ambiental. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 337)

Os mesmos autores apontam os requisitos necessários para que a regulação seja eficiente no sentido de atrair e estimular novos investimentos privados para a prestação de serviços públicos, com vistas a garantir aos usuários a disponibilidade de serviços adequados.

> [...] a) uma política tarifária definida e estável; b) a existência de marcos reguladores claramente definidos, que detalhem as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações; c) um mecanismo ágil e eficiente para a solução de divergências e conflitos entre o poder concedente e a concessionária; d) um certo grau de garantia contra os riscos econômicos e políticos; e e) a criação de um órgão regulador do setor, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia nas decisões. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 337)

2.2.1 Síntese da teoria econômica da regulação

A literatura que se tornou conhecida como teoria econômica da regulação teve seu início com Stigler (2004), um dos principais mentores da Escola de Chicago, a partir da necessidade de se fundamentar, teoricamente, uma percepção generalizada na academia americana quanto à ineficiência da regulação em seus aspectos econômico, social e relativos ao meio ambiente.

A teoria econômica da regulação parte da integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia, fundamentando-se na caracterização dos políticos como maximizadores de utilidade, de forma análoga à maneira como são caracterizados produtores e consumidores na teoria econômica convencional.

A partir da experiência norte-americana em regulação econômica, em que os grupos de interesse desempenham papel relevante, bem como considerando a lógica da ação coletiva de Olson (1999)[6], Stigler (2004, p. 23) "procura mostrar empiricamente a premissa de que, em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida em seu benefício". O Estado pode proporcionar, segundo este autor, três tipos de benefícios à indústria: subvenção direta em dinheiro, controle sobre a entrada de novos concorrentes, intervenção nos mercados de produtos substitutos ou complementares e fixação de preço. Isto leva a supor que muitas vezes as indústrias não têm condições de obter essas facilidades do Estado, pois em vários setores a regulação de entrada é muito difícil, produtos substitutos não podem ser efetivamente controlados e a fixação de preços não é possível, especialmente onde há grande variação de preços e qualidade. É como se houvesse um "mercado regulatório", onde a indústria que demanda regulação deve procurar o vendedor desse produto, no caso, o partido político. Os partidos políticos apresentam custos significativos gerados pela sua organização e, assim, "A indústria que procura regulação deve estar preparada para arcar com as duas coisas que um partido precisa: votos e recursos financeiros" (STIGLER, 2004, p. 36). A principal conclusão da análise de Stigler é que o interesse dos produtores será sempre vitorioso na disputa pelos serviços de uma agência regulatória.

Posner (2004, p. 50) discute duas teorias principais da regulação econômica. A primeira é a teoria do interesse público que entende a criação da regulação como uma "[...] resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não eqüitativas". Nesse sentido, a regulação objetiva a correção das imperfeições de mercado, que, por ser frágil, funciona de forma ineficiente e não pode ser deixado à sua própria sorte. Além disso, o autor afirma que a regulamentação governamental não tem custos e que, caso se buscasse, de fato, a correção das imperfeições de mercado, a regulação deveria se concentrar em mercados altamente concentrados o que, segundo o autor não se observa na realidade (pelo menos no caso americano). A segunda é a teoria da captura, onde com o passar do tempo as agências reguladoras acabam sendo dominadas pelo mercado regulado.

[6] A lógica da ação coletiva (OLSON, 1999) pode ser descrita resumidamente da seguinte forma: um indivíduo racional para obter um bem coletivo prefere a força da união a seu esforço isolado, mas prefere ainda mais a primeira hipótese sem a sua participação, pois pode obter benefício sem custo. Este comportamento é reforçado quando se percebe o comportamento do grupo de indivíduos. Ainda nesta teoria está presente a atuação do *free-rider*, cujo comportamento oportunista pode ser eliminado pelos incentivos seletivos, segundo a lógica olsoniana.

> Ela destaca um grupo de interesse em particular – as empresas reguladas – como prevalecente na batalha para influenciar legislação, e ela prevê uma seqüência regular, na qual os propósitos originais do programa regulatório são posteriormente obstruídos por pressões do grupo de interesse. (POSNER, 2004, p.57)

Peltzman aperfeiçoou a teoria econômica da regulação com a noção de que nenhum interesse econômico captura de forma exclusiva o corpo regulatório. Ele deriva um equilíbrio em que o político maximizador de utilidade aloca benefícios entre grupos otimamente, ou seja, de acordo com condições marginais usuais. Assim, uma vez que consumidores podem oferecer votos ou dinheiro em troca de algum afastamento do equilíbrio de cartel, a proteção pura do produtor não será, em geral, a estratégia política dominante. Os custos de informação e organização tornam improvável que um produtor vá retirar todo o apoio do sistema regulatório por conta de uma pequena redução nas rendas do cartel. Por outro lado, essas rendas podem ser apropriadas por subgrupos, não pelo conjunto dos consumidores, com as características apropriadas para recompensar os reguladores.

> As características da regulação apontadas por Peltzman são:
>
> - Grupos compactos e bem-organizados tendem a se beneficiar mais da regulação que grupos amplos e difusos. Isso cria uma tendência em direção aos grupos produtores, que são, em geral, mais bem organizados que o conjunto dos consumidores. No entanto, a coalizão dominante freqüentemente inclui subconjuntos de consumidores.
> - A política regulatória vai procurar preservar uma distribuição de rendas politicamente ótima dentro da coalizão. Assim, ao longo do tempo, a política tenderá a compensar mudanças nessa distribuição ótima de acordo com mudanças nas condições de custo e demanda. Em algum momento a estrutura de preços irá proporcionar subsídios cruzados aos consumidores de alto custo a partir das rendas geradas pelos preços cobrados de outros grupos.
> - Na medida em que a recompensa política da regulação resulta da distribuição de riqueza, o processo regulatório é sensível a perdas de tipo "peso morto". Políticas que reduzem a riqueza total disponível para a redistribuição serão evitadas, porque, *caeteris paribus*, reduzem a recompensa política da regulação. (PELTZMAN, apud SALGADO, 2003 p. 6)

As críticas à regulação estatal, baseadas nos proposições de Stigler e Posner, acima enumeradas evidenciam que, na medida em que se coloca a possibilidade de regulação da atividade econômica pelo Estado, o mercado como instrumento de decisão econômica é substituído pelo processo político de decisão, o que resulta em ineficiência do ponto de vista econômico. Além disso, o processo político envolve toda a comunidade e não apenas aqueles indivíduos interessados diretamente nas questões discutidas. As conseqüências em termos de informação dos indivíduos são negativas.

Sendo assim, apontam-se duas avaliações negativas do processo de regulação econômica. A primeira afirma que, na maior parte das vezes, as firmas reguladas capturam o Estado e se beneficiam da proteção do regulador. A segunda afirma que a regulação econômica, ao substituir o mercado como instrumento de alocação de recursos em favor das decisões políticas, induz à ineficiência, na medida em que incorpora, ao processo de decisão, agentes insuficientemente informados, que não possuem interesse direto nas questões da regulação, o que impede uma escolha eficiente.

As críticas à regulação, por parte dos autores da Escola de Chicago, navegam no sentido de considerar a "solução" governamental como usualmente pior que a "doença". Isto traduz uma clara alusão de que, ao discutir a questão da eficiência da intervenção do estado, seria mais vantajoso para a sociedade deixar o mercado seguir sua própria lógica competitiva.

Por último, são pertinentes dois comentários sobre essas críticas: a) nas situações de existência de monopólios naturais, a hipótese de total desregulamentação parece ser inviável, pois seria o mesmo que deixar o mercado ser conduzido totalmente pelos monopolistas sem qualquer tipo de restrição, controle ou acompanhamento, fatores estes indispensáveis para a melhoria do bem-estar dos consumidores envolvidos; e b) as hipóteses de captura da agência reguladora pelos entes regulados podem ser antecipadas ou, no mínimo, dificultadas com o devido aparelhamento da legislação regulatória, não sendo, portanto, motivo suficiente para desacreditar todo o processo regulatório.

2.2.2 Experiência internacional em regulação econômica

Os Estados Unidos, onde predominou a empresa privada monopolista como produtora de serviços públicos, sujeita a uma ampla regulamentação, foram pioneiros no desenvolvimento das agências reguladoras. Como os setores desses serviços públicos se caracterizavam como monopólios naturais "[...] cabia às agências reguladoras, especializadas

e independentes, simular os benefícios da concorrência – oferta e preços adequados – e estimular o desenvolvimento tecnológico". (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 341)

Também nos Estados Unidos, associada à questão da regulação, foi desenvolvida ampla literatura sobre os serviços de utilidade pública (*public utilities*). Por sua vez, a literatura sobre finanças públicas aponta algumas características sobre a peculiaridade e o caráter essencial dos serviços de utilidade pública, características essas que justificam sua regulamentação.

> Em primeiro lugar, as empresas de utilidade pública são responsáveis pelo fornecimento de um serviço indispensável, cuja interrupção provoca danos substanciais à sociedade e ao sistema econômico como um todo, à medida que sua substituição, ainda que nem sempre seja impossível, pode ser muito custosa. Em segundo lugar, alguns dos argumentos mais usados pela literatura para a regulação pública de atividades econômicas estão relacionados, no jargão tradicional, a "falhas de mercado", das quais o monopólio natural representa a mais comum e mais aceita para efeito de regulação. Os serviços de utilidade pública tradicionalmente constituíram monopólios naturais, na sua origem. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 338)

Disto decorre o fato de a atuação de mais de uma empresa no mercado implicaria em menores lucros, ou seja, a concorrência nos serviços de utilidade pública foi incapaz historicamente de estabelecer tarifas capazes de atrair investimentos necessários para a expansão desses serviços.

As principais agências reguladoras nos EUA organizaram-se da seguinte forma: a Interstate Commerce Commission (ICC) regula os setores de ferrovias, transporte de carga e abastecimento de água; a Federal Communication Commission (FCC) trata dos setores de telefonia, radiodifusão e TV a cabo; e a Federal Energy Regulatory Commission (FERC) regula os setores de energia elétrica, gás natural e petróleo. No modelo americano, igualmente importantes são as comissões de utilidade pública estaduais que dividem o trabalho com as agências federais e que juntas vêm desenvolvendo uma ampla capacidade reguladora autônoma desde meados do século XIX.

Na Europa, no Japão e nos países em desenvolvimento, coube aos monopólios estatais, durante quase todo o século XX, a oferta dos tradicionais serviços de infra-estrutura. Nestes, a

regulação era exercida, basicamente pelos ministérios setoriais, uma vez que não existiam agências reguladoras independentes.

Nos últimos anos, a partir de um contexto de generalização do modelo institucional norte-americano na prestação de serviços de utilidade pública e do avanço do processo de privatização nos países desenvolvidos, tem-se observado um maior crescimento e especialização de agências reguladoras nos principais países do mundo.

> [...] a tendência de especialização dos órgãos reguladores reflete o reconhecimento da existência de uma variedade de serviços públicos – como, por exemplo, nos setores de eletricidade, água, telecomunicações, transportes, petróleo etc. – com características diferenciadas quanto à tecnologia utilizada, à estrutura da demanda e às necessidades de investimento, o que aponta para uma maior eficiência das agências reguladoras setoriais. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 342)

Também no Reino Unido, a exemplo de outros países europeus, foram recentemente criadas agências autônomas setoriais para regular suas utilidades públicas privatizadas. No Reino Unido, o Office of Eletric Energy (Offer) é responsável pela regulação da energia elétrica; o Office of Gas (Ofgas) trata do setor de gás natural; o Office of Water (Ofwat) trata da regulação do setor de saneamento básico; e o Office of Telecommunications (Oftel) regula o setor de telecomunicações. Completam o modelo inglês de regulação a Monopolies and Mergers Commission (MMC), instituída para arbitrar conflitos entre o poder concedente e a concessionária; e o National Audit Office (NAO), responsável pela auditoria das agências setoriais.

No caso dos países desenvolvidos, seus sistemas reguladores têm enfrentado algumas dificuldades de se combinar fatores como independência, flexibilidade e controle social das agências com regras rígidas como, por exemplo, para fixação de tarifas. Para equacionar e solucionar impasses dessa natureza, segundo Giambiagi e Além (1999, p. 343) "Uma solução adotada em alguns países tem sido a de criar instituições para o controle da atuação das agências reguladoras. No Reino Unido, por exemplo, esse controle é de responsabilidade da instituição já citada anteriormente, o National Audit Office".

2.2.3 O modelo brasileiro de regulação econômica

No Brasil, o fato de, no passado mais recente, a responsabilidade pelos serviços de utilidade pública ter sido essencialmente atribuída ao governo, com a estatização das concessionárias, trouxe como conseqüência um fraco aparato regulador. Além disso, as empresas estatais que detinham as concessões se transformaram, segundo Giambiagi e Além (1999, p. 344) em "organismos fortes, com altos volumes de recursos e equipes amplas, enquanto os órgãos reguladores do poder concedente enfraqueceram-se tanto em termos de recursos financeiros e materiais, quanto em termos de equipes técnicas".

As mudanças nos setores de infra-estrutura, ocasionadas pelas privatizações e pela aprovação da lei de concessões, trouxe novamente ao debate a questão da necessidade de construção de um eficiente aparato regulador. Para isto devem ser observados alguns aspectos institucionais: a) a independência dos dirigentes e a autonomia econômico-financeira da instituição; b) o problema da assimetria de informações, que exige um quadro permanente de técnicos para a agência, de forma que a curva de aprendizado sobre a rotina da regulação dos setores seja contínua; c) a questão da descentralização da fiscalização, através de infra-estrutura e redes de caráter nacional, já que a prestação da maioria dos serviços públicos tem uma dimensão local com forte dispersão geográfica; e d) a necessidade de coordenação e integração das agências com outras instituições como, por exemplo, o CADE e o PROCON (defesa dos consumidores) e o IBAMA (proteção ambiental). (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 342)

Portanto, no caso do Brasil, a regulação encontra-se intimamente associada e condicionada ao contrato de concessão. Este, segundo Giambiagi e Além (1999, p. 339) "[...] é um instrumento complexo, que tem dois objetivos potencialmente conflituosos: a maximização do bem-estar do consumidor e a garantia de um retorno atrativo para o investidor". Dado que o contrato de concessão estipula valor e prazo para a concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamento, e direitos e obrigações durante a vigência da concessão e ao final do contrato, o grande desafio da regulação é estruturá-lo e fiscalizar sua execução, de forma a minimizar os riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para o investidor; de provisão ineficiente dos serviços; e de manutenção inadequada dos ativos.

O processo de criação de grande parte das agências para regular e fiscalizar os novos agentes privados ocorreu no Brasil no final da década de 1990, após grandes avanços no movimento de privatizações. A única exceção coube ao setor de telecomunicações, onde as criações do marco regulatório e da agência reguladora antecederam a privatização. Esta questão das leis regulatórias terem sido aprovadas após a realização das privatizações tem sido alvo de constantes críticas[7], sendo que muitos atribuem a este fato as dificuldades que ainda hoje se fazem presentes no sistema regulatório brasileiro.

O primeiro projeto de criação de uma agência reguladora no Brasil foi o da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), enviado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional no final de 1995. O projeto previa uma autarquia convencional, sem previsão de autonomia decisória e de outros requisitos relativos à estrutura e mecanismos de atuação comumente integrantes de uma instituição reguladora. Nos debates no Congresso foram incorporadas inovações no projeto com base na experiência internacional. Segundo Farias, *apud* Pacheco (2006, p. 528) "[...] nesse caso, o Congresso Nacional assumiu uma posição de vanguarda, forçando o Executivo a avançar em alguns pontos e incorporando idéias que não estavam colocadas no projeto original".

Após mais de um ano de debates no Congresso, a ANEEL foi criada como autarquia sob regime especial, por intermédio da Lei Nº 9.427, de 26/12/1996, segundo o formato consagrado na experiência internacional em termos de autonomia decisória e financeira e mandatos fixos para seus dirigentes não coincidentes. Os demais projetos incorporaram a citada formatação desde o início de sua tramitação. (PACHECO, 2006, p. 529)

O quadro 2.2 evidencia o processo jurídico e a estruturação da direção das agências reguladoras criadas no Brasil.

---

[7] Por exemplo, para Castelar, economista do Ipea, o sucesso dos investimentos em telecomunicações aconteceu porque o setor tinha marco regulatório e agência reguladora (Anatel) com poder de decisão e tarifas corrigidas em patamares internacionais antes mesmo do leilão que vendeu a Telebrás. O contrário aconteceu com o setor elétrico, cuja regulação e criação da agência reguladora (Aneel) só aconteceu muito depois do início das privatizações do setor. (PACHECO, 2006. p. 527)

Quadro 2.2 - Criação das agências reguladoras no Brasil

Agência	Lei Número	Ministério supervisor	Diretoria	
			Membros	Mandatos
Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	9.427 de 26/12/1996	Minas e Energia (MME)	1 Diretor Geral 4 Diretores	4 anos não coincidentes
Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	9.472 de 16/07/1997	Comunicações (MC)	1 Presidente 5 Conselheiros	5 anos não coincidentes
Nacional de Petróleo (ANP)	9.478 de 06/08/1997	Minas e Energia (MME)	1 Diretor Geral 4 Diretores	4 anos não coincidentes
Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	9.782 de 26/01/1999	Saúde (MS)	1 Diretor Presidente 4 Diretores	3 anos não coincidentes
Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	9.961 de 28/01/2000	Saúde (MS)	1 Diretor Presidente 4 Diretores	3 anos não coincidentes
Nacional de Águas (ANA)	9.984 de 17/07/2000	Meio Ambiente (MMA)	1 Diretor Presidente 4 Diretores	4 anos não coincidentes
Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	10.233 de 05/06/2001	Transportes (MT)	I Diretor Geral 2 Diretores	4 anos não coincidentes
Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	10.233 de 05/06/2001	Transportes (MT)	1 Diretor Geral 4 Diretores	4 anos não coincidentes
Nacional do Cinema (ANCINE)	MP 2.228 de 06/09/2001	Cultura	1 Diretor Presidente 3 Diretores	4 anos não coincidentes
Nacional de Aviação Civil (ANAC)	11.182 de 27/09/2005	Defesa	1 Diretor Presidente 4 Diretores	5 anos não coincidentes

Fonte: Elaboração própria

Dentre as agências reguladoras do Brasil, o caso da ANCINE apresenta características que a diferenciam das demais. Conforme a Medida Provisória que a instituiu, a ANCINE é referenciada como "órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica". Na opinião de Pacheco (2006, p. 529) "[...] suas atribuições parecem caracterizar atividade de fomento, mais do que regulação. Não se justifica, portanto, o formato de agência reguladora. Foi a única agência reguladora criada por medida provisória".

Um dos aspectos do modelo regulatório brasileiro que costuma ser alvo de crítica refere-se ao fato de terem sido usados concepções semelhantes, tanto para as agências reguladoras da área de infra-estrutura quanto para as da área social. No primeiro caso, a regulação é mais facilmente justificada em seus requisitos de autonomia e desvinculação política da agência em relação ao governo, diante do longo prazo de maturação dos investimentos requeridos, dos requisitos tecnológicos e da necessidade de regras estáveis para atrair investidores privados. No caso das agências da área social, a necessidade de maior nível de fiscalização confunde-se com a atividade regulatória propriamente dita.

> Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado. Já na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. A natureza das atividades parece indicar muito mais uma atuação fiscalizadora do Estado, do que propriamente a regulação de mercados ou a promoção da concorrência; em geral, nessas áreas a existência de um mercado precede a criação da agência. Ainda assim, a necessidade de regulação se justifica dadas as falhas de mercado relativas à forte assimetria de informação (pró-firmas), às externalidades negativas, ao risco moral e à seleção adversa. (PACHECO, 2006, p. 531)

Em 2003, foram desenvolvidos estudos no âmbito do governo, cujos resultados apontaram que as agências reguladoras gozavam de autonomia excessiva, o que possibilitava, inclusive, ao ente regulador assumir a formulação das políticas para seu setor de atuação, inviabilizando seu controle por parte do Executivo.

No início de 2004, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional exposição de motivos e minuta de projeto propondo diversas alterações no arcabouço jurídico das agências reguladoras brasileiras. A proposta inicial, que ainda hoje tramita no Congresso sob o título de Projeto de Lei Nº 3.337, estabelece normas sobre gestão, organização e mecanismos de controle social das agências reguladoras federais. Entre outras disposições, a proposta redefine atribuições no âmbito das agências e dos Ministérios a que estas se vinculam, em setores como telecomunicações, petróleo, transporte e outros.

Conforme a citada exposição de motivos, as medidas sugeridas derivam, em grande parte, das recomendações do Grupo de Trabalho lnterministerial criado em março de 2003, com os objetivos de analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal, avaliar o papel das agências reguladoras e propor medidas corretivas no modelo adotado.

Dentre as propostas apresentadas pelo citado projeto de lei, a serem adotadas por todas elas indistintamente, sobressaem-se: a) outorga de estabilidade aos dirigentes durante a vigência de seus mandatos de quatro anos, deixando a cada novo Presidente da República a faculdade de nomear novos dirigentes, no período compreendido entre o 7º e o 18º mês de mandato; b) introdução o contrato de gestão para todas as agências, a ser supervisionado pelo ministro setorial, e condicionamento do repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas administrativas e de desempenho preestabelecidas; c) criação da figura do Ouvidor independente em cada agência; e d) ordenamento do processo decisório nas agências,

estendendo a todas os mecanismos de decisão colegiada e de consulta pública. (PACHECO, 2006, p. 535)

O projeto de lei recebeu 137 emendas na Câmara dos Deputados com grande parte delas propondo alterações nos dispositivos do contrato de gestão ou versando sobre atribuições das agências e dos ministérios aos quais estas se vinculam. Além disso, foram realizadas várias audiências públicas com a participação de representantes das agências, ministérios, órgãos de defesa do consumidor, representantes das indústrias de construção e outros.

O relator do projeto, Deputado Leonardo Picciani apresentou à Comissão Especial seu parecer em 29 de junho de 2004, propondo substitutivo com o objetivo de aperfeiçoar de forma significativa os avanços propostos pelo Projeto de Lei 3.337/2004. A seguir estão relacionadas algumas das principais inovações apresentadas no citado substitutivo:

- Introduzido um novo artigo 3º que oferece uma caracterização sobre a natureza especial das agências, ressaltando sua autonomia administrativa e financeira e a independência refletidas por mandato fixo dos dirigentes.
- Acrescentado um artigo (art. 5º do substitutivo) visando a fortalecer a transparência e o livre direito de defesa dos interessados. Primeiro se definiu que as reuniões deliberativas das agências deverão ser públicas (caput) e seus registros disponibilizados ao público (§ 1º). Segundo, foi sugerida a divulgação prévia da pauta das reuniões deliberativas, com antecedência mínima de três dias úteis (§ 2º), determinando que nenhuma matéria para a qual não tenha havido tal publicidade prévia poderá ser deliberada (§ 3º), ressalvado o caso da análise de processos considerados sigilosos.
- A regulamentação do processo de consultas públicas, conforme previsto no art. 4º do Projeto de Lei 3.337/2004, é de suma importância como medida de reforço da transparência das atividades das agências. Assim, da redação original do art. 4º do Projeto de Lei 3.337/2004 (art. 6º do substitutivo), foi mantida apenas a previsão de consulta para as propostas de alterações de atos normativos. No entanto, foi acrescentado um tipo de decisão específica que deverá também ser objeto de consulta pública, pela sua importância no âmbito das principais atividades das agências reguladoras: os pedidos de revisão de tarifas.

- Incluído no substitutivo dispositivo (art. 10) segundo o qual o controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, especialmente verificando a compatibilidade das ações adotadas pela agência com a política definida para o setor regulado. Para esse fim e mediante ajuste da redação do art. 8º do projeto, o relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela agência, por escrito, no prazo de até noventa dias após a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União, e disponibilizado aos interessados na sede da agência e no seu sítio na lnternet, devendo permanecer disponível pelo prazo mínimo de um ano. Ademais, adotando procedimentos semelhantes ao previstos na lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 9º, § 5º), o § 2º do art. 11 do substitutivo prevê que, no prazo de até quarenta e cinco dias após encaminhamento do relatório anual, cada agência apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, para deliberação destas, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas, para o exercício anterior, no contrato de gestão, esclarecendo o impacto de tais operações e os resultados alcançados.

- Em relação ao contrato de gestão, foi sugerido, no art. 12, § 1º, do substitutivo, que seja firmado anualmente, no prazo de noventa dias após a publicação da lei orçamentária anual - LOA, pelos membros do conselho diretor e titulares dos Ministérios a que se vinculem as agências. Associar o contrato de gestão à LOA parece-nos indispensável para garantir a implementação do conjunto de políticas setoriais aprovadas pelo Congresso Nacional, de forma concatenada e compatível com as disponibilidades de recursos projetadas. Estando associado à LOA, é indispensável que o contrato de gestão seja anual.

- Na seção referente à Ouvidoria foi proposto no art. 15 do substitutivo, que o mandato do Ouvidor seja, tal como dos diretores, de quatro anos, vedada a recondução. De um lado, entendeu-se que a importância dessa função recomenda a extensão, no que for cabível, das mesmas regras pertinentes à duração dos mandatos dos diretores e escolha dos respectivos titulares. De outro lado, considerou-se que o mandato de quatro anos permitirá a melhor utilização da experiência acumulada pelo Ouvidor, sendo o prazo de dois anos demasiadamente curto para esse fim. O art. 16 do substitutivo promove a uniformização das regras de escolha do Ouvidor, compatibilizando-as com as dos

diretores, propondo-se, nesse sentido, prévia aprovação do nome do titular pelo Senado Federal, bem como a exigência de que o mesmo tenha reputação ilibada e notório conhecimento em regulação de setores econômicos ou no campo de atividade da agência reguladora.

- No capítulo pertinente à interação operacional entre as agências reguladoras e os órgãos de regulação estaduais e municipais, as modificações propostas, além de ajustes redacionais, destinam-se a explicitar que somente as atividades de fiscalização podem ser delegadas (§ 3º e 5º do art. 21 do substitutivo). No art. 22, correspondente ao art. 20 do projeto, acrescentou-se que o repasse de recursos aos órgãos estaduais será baseado na receita arrecadada total e não apenas pela taxa de fiscalização. Ademais, tal repasse deverá ser compatível com os custos da agência reguladora local para realizar as atividades delegadas.

- No que concerne à legislação sobre telecomunicações (Lei nº 9.472, de 1997), foi proposto (do art. 23 do substitutivo) o acréscimo de dois incisos ao art. 18-A, os quais atribuem ao Ministério das Comunicações a competência para formular e executar a política nacional de telecomunicações, bem como para representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores e com o assessoramento da ANATEL.

- No art. 27 do substitutivo, foram concentradas as regras gerais relativas à direção das agências, incluindo a composição do conselho diretor, os requisitos para a escolha dos diretores, a duração dos mandatos, e procedimentos no caso de vacância e quarentena. Essas normas foram inseridas na Lei nº 9.986, de 2000, que trata dos recursos humanos das agências. No conjunto dessas modificações, foi proposta a vedação de recondução nos mandatos, salvo no caso de vacância em prazo inferior a dois anos do término do mandato, com o que se tem em vista a pretendida independência na atuação das agências.

- No caso do Projeto de Lei nº 2.057, de 2003 do Deputado Antônio Carlos Pannunzio, apensado, foi incorporada a vedação de que os membros do Conselho Diretor, incluindo o Presidente, exerçam cargos de direção político-partidária ou sindical, evitando, desta forma a politização das agências (modificação inserida, pelo art. 27 do substitutivo, no § 5º do art. 4º da Lei nº 9.986, de 2000). (PICCIANI: 2004)

Neste capítulo, foram discutidas as motivações dos movimentos internacionais de privatização, inclusive no Brasil, a partir das transformações políticas e sociais que levaram ao neoliberalismo. Com as crises instauradas nas economias mundiais nas últimas décadas do século XX, a privatização passa a ser vista como forma capaz de minorar o desajuste das contas públicas. No Brasil, a crise agravou a situação econômico-financeira das empresas estatais, tendo deflagrado este movimento, principalmente com o Plano Nacional de Desestatizações, a partir de 1990.

Discutiu-se, ainda, como as privatizações levaram à intensificação, em muitos países, da interferência do Estado na regulação da economia, vista com necessária para corrigir as falhas de mercado, para garantir a concorrência e para proteger os consumidores dos serviços públicos privatizados. No caso brasileiro, foram criadas 10 agências reguladoras entre 1996 e 2005, na maioria dos casos, após grandes avanços no programa de privatizações, o que é considerado como uma das causas dos problemas que o País vem enfrentando em sua política de regulação. Para melhorar o desempenho das agências reguladoras, desde 2004, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional projeto de lei, disciplinando a gestão, organização e mecanismos de controle social das agências nacionais. Note-se que o aperfeiçoamento das agências reguladoras vem sendo considerado como um elemento facilitador para o desenvolvimento do programa de PPPs.

3 PANORAMA INTERNACIONAL DE UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.1 Antecedentes

As reformas das instituições governamentais, instauradas principalmente com o advento das idéias neoliberais, teve como um de seus pilares os movimentos de privatização dentro do espírito do "estado mínimo". Tais reformas caracterizam um novo papel para o Estado em termos de sua inserção no domínio econômico, onde despontam como destaques: a adoção do planejamento estratégico indicativo, a revisão dos novos marcos regulatórios e o aparecimento de novos atores na implementação dos serviços públicos.

O Reino Unido surge como pioneiro nesse movimento com seu Partido Conservador, que assumiu o poder no final da década de 1970, propondo reduzir o tamanho do governo para torná-lo mais eficiente. Estas propostas também eram bem aceitas nos Estrados Unidos, onde se acentuavam as críticas quanto à ineficiência do aparato estatal. Nessa perspectiva, (SAVAS, *apud* REIS, 2004, p. 125) lembraria que "a palavra governo vem de uma palavra grega que significa conduzir/dirigir. O papel dos governos é, pois, dirigir o barco, e não remá-lo. Prestar serviços é remar e os governos não são muito bons a remar".

A partir do reconhecimento da menor operacionalidade do Estado, desenvolveu-se uma nova abordagem da gestão do setor público, conhecida como New Public Sector Management (NPSM), baseado em três suportes:

> Clarificação da responsabilidade - de que é que os gestores e as suas organizações são responsáveis? Performance - como é que os gestores de nível institucional ou intermédio podem ser mobilizados para melhorarem a prestação ou a produção dos resultados acordados? Accountability - que organizações devem ser consideradas capazes para prestar ou produzir com qualidade? (OSBORNE e GAEBLER, *apud* REIS, 2004, p. 126)

No contexto do NSPM surge um novo modelo de Estado contemporâneo, abdicando de parte de seu papel de principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social e apresentando, como uma de suas características, o incentivo à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos. O capitalismo tecnológico globalizante acelera as transformações das relações entre o público e o privado, ensejando as práticas conhecidas por desestatizações, concessões, privatizações e terceirizações, em cujo contexto inserem-se as denominadas PPPs. Parcerias essas que, conforme o Banco Mundial (*apud* REIS, 2004, p.

128) são "[...] processos de colaboração entre o sector público e o sector privado em que se associam - numa fase inicial sobretudo em domínios infra-estruturais - uma pluralidade de parceiros, procurando alternativas mais eficientes e a melhor partilha de riscos, [...]" .

A partir da utilização das PPPs nos setores de infra-estrutura econômica e/ou de prestação de serviços públicos poderão ser obtidos benefícios, como ganhos no *value for money* para os investimentos do Estado, e em inovações, flexibilidade e pontualidade nos projetos postos à disposição da população. Assim, a PPP

> [...] é utilizada numa tripla perspectiva. É utilizada genérica e impropriamente para referir qualquer situação em os sectores público e privado participem conjuntamente para produzir ou prestar bens ou serviços. É utilizada já com maior apropriação quando há projectos de infra-estruturas em que intervêm consórcios que envolvem privados e o sector público. É utilizada, e agora de modo tecnicamente mais correcto, quando há uma colaboração formalizada entre entidades do sector público e privado para a prossecução de actividades que tradicionalmente se situavam na área de intervenção do sector público. (SAVAS, *apud* REIS, 2004, p. 128)

Nesse contexto, inibidos em sua capacidade de dar prosseguimento aos grandes investimentos públicos, governos de vários países identificaram nas PPPs uma alternativa viável para projetos de infra-estrutura econômica e de provisão de serviços públicos. Na Inglaterra, onde este movimento se deu com maior intensidade, foi iniciada, em 1992, a Private Finance Iniciative (PFI), numa época em o Tratado de Maastricht impunha limites para disciplinar a política fiscal dos países da União Européia, com vistas à introdução da moeda única.

Posteriormente, a partir de 1997, já no Governo de Tony Blair, o programa inglês foi aprofundado.

> Ampliado e rebatizado de Public-Private Partnerships (PPP), o programa tinha por objetivo mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos. (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 8)

Além do Reino Unido, diversos países vêm implantando e desenvolvendo programas de PPPs. Com diferentes graus de intensidade e sucesso, projetos dessa modalidade de investimentos públicos estão em andamento em Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, entre outros. Na América Latina, Chile e México foram os pioneiros no uso da PPP para a provisão de infra-estruturas e serviços públicos.

Em função das diferenças institucionais e legais entre os dois países, é mister fazer uma breve distinção entre o modelo inglês, traduzido no PFI, e o modelo de PPP, como o que vem sendo implementado no Brasil. Conceitualmente, o PFI é considerado

> [...] uma forma de engenharia financeira que tem um desenho mais voltado para a realização de um fluxo de caixa previsível ou estipulado, calcado nos ativos do próprio projeto, com baixa ou nenhuma solidariedade dos patrocinadores, cabendo às partes assumir os riscos previsíveis. (PASIN e BORGES, 2003, p.187)

Ainda segundo este mesmo autor, a aplicação do PFI é mais adequada nas atividades de serviço público com retorno viável e monopólio legal ou natural, como nos setores de energia elétrica e telecomunicações. Como na PPP prevalece o interesse público, pode não haver qualquer fluxo de caixa ou ele ser pouco previsível ou até insuficiente para justificar a implementação do projeto.

No PFI, o interesse público pode ser neutro em relação ao sucesso do empreendimento, como, por exemplo, nos casos em que ele não envolver a participação de instituições públicas. Este tipo de arranjo é inadmissível numa PPP, pois esta sempre exigirá "[...] a prevalência do interesse público sobre o individual, como no caso do direito administrativo brasileiro, enquanto o *project finance* exige a equivalência entre os participantes, seguindo normas do direito privado".(PASIN e BORGES, 2003, p. 187)

Destaque-se, ainda, como outra diferença entre PPP e PFI que, na primeira, os parceiros privados devem assumir total responsabilidade pela conclusão e operação do projeto, nos termos definidos pelo interesse público, independentemente de considerações de mercado.

Como semelhanças entre PPP e PFI observa-se: a) em ambos os casos, não ocorre transferência de ativos para os entes privados, como na privatização, mas uma busca de melhor gestão de ativos públicos, através dos parceiros privados, propiciando a otimização

dos desembolsos orçamentários; b) a modelagem, identificação, alocação e mitigação de riscos tornam-se, em ambos, elementos fundamentais para análise, negociação e acompanhamento dos contratos firmados entre os parceiros. (PASIN e BORGES, 2003, p.187)

3.2 Estágios de utilização das PPPs no cenário internacional

Entre julho de 2005 e julho de 2006, Pierre Bernheim e Alexix Duprez (PPP International) em conjunto com as equipes de Project Finance da Ernst & Young, e Luiz Ferreira Xavier Borges (AJ/COJOP) (participação na parte relativa ao Brasil), realizaram uma pesquisa sobre PPPs, com grande número de entrevistas, em 12 países nos cinco continentes. Seus resultados foram apresentados em seminário realizado no BNDES em maio de 2007, com autorização dos autores.

O objetivo da pesquisa foi obter uma visão sobre as PPPs, mostrando sua transformação e adaptações às realidades nacionais, econômicas e sociais, durante os últimos cinco anos em que vêm sendo aplicadas nos países estudados. As entrevistas buscaram avaliar, em cada um dos países, o arcabouço jurídico, o ambiente financeiro e os elementos políticos, agregando estudos de caso em cada um deles. Buscou-se, também, a identificação dos participantes mais importantes e as perspectivas futuras da PPP, bem como elencar as boas práticas e as soluções inovadoras encontradas.

Para os objetivos da pesquisa, os países foram escolhidos de acordo com três critérios: a) experiência existente em PPP; b) capacidade demonstrada de realizar projetos complexos; e c) a demanda por serviços públicos e por projetos de infra-estrutura. A pesquisa, que focalizou os setores de saúde, educação, prisões, aeroportos, projetos sociais, ferrovias, imóveis públicos e estradas, permitiu distinguir três categorias de países:

- Os países maduros (Reino Unido, Austrália e Japão): O Reino Unido distingue-se dos outros países estudados pela grande quantidade de contratos assinados (mais ou menos 48 por ano) e pela antigüidade dos primeiros projetos. Austrália e Japão assinaram um número importante de contratos em um lapso curto de tempo. Nesses três países, a utilização de contratos de PPP já se generalizou, e o número de contratos anuais está estabilizado. O investimento público por meio de PPP representa cerca de 8% na Austrália e de 10% no Reino Unido.
- Os países com potencial futuro (Índia, Canadá, França, Brasil, Estados Unidos, México e África do Sul): Em geral, as legislações específicas sobre PPP desses países

são posteriores a 2003 e é preciso, pelo menos, mais de dois anos para seguir todos os passos necessários para vir a contratar um projeto de uma parceria dessa natureza. São países que, embora tenham poucos contratos já assinados, têm perspectivas muito boas de desenvolver essa modalidade de investimento.

- Os países iniciantes (China e Marrocos): Estão com projetos-piloto de PPP em fase de experimentação e seus resultados condicionarão a perspectiva de seu desenvolvimento. (BERNHEIM e DUPREZ, 2007)

O estudo indica um potencial importante de crescimento na utilização de PPPs para países como Brasil, Estados Unidos, México, Índia e China, todos atores importantes na economia mundial com grandes necessidades de investimento em infra-estrutura.

O setor mais visado para a utilização de PPP é o de transportes com 11 dos 12 países pesquisados já tendo contratado projetos nos segmentos de estradas ou ferrovias. Quase a metade dos países estudados está envolvida em uma PPP nos setores de saúde, educação e habitação. Outro tanto tem PPPs planejadas para projetos de abrigos públicos, aeroportos e infra-estruturas turísticas, embora ainda em estado muito inicial, mesmo que esses setores sejam considerados, pela maioria dos entrevistados, de forte potencial de crescimento.

A conclusão preliminar do estudo indica que as formas de parceria entre os setores público e privado ganharam um novo impulso pela implantação do modelo inglês de PFI. A implantação da PPP foi feita em função da história de cada um dos países estudados e de seu contexto econômico e político. A experiência duradoura no Reino Unido e na Austrália mostra que as operações de PPP tendem a estabilizar-se em cerca de 10% do investimento público (faixa de utilização no espectro). Outra conclusão seria a de que o potencial de desenvolvimento e a segurança jurídica de cada país definem o potencial de crescimento desse mercado (França, Índia e Estados Unidos parecem ser os mais promissores). Quaisquer que sejam as perspectivas, a PPP não será o principal meio de financiamento desses investimentos, por sua complexidade de licitação e pelos seus custos. Além dos dados apresentados pela pesquisa, há ainda a considerar que a PPP parece significar, nos países em que ela se tornou uma experiência bem sucedida, uma mudança expressiva na forma de atuação do Estado, podendo encaixar-se como uma das tentativas de Reforma do Estado experimentadas desde o final do século XX.

A pesquisa termina com uma avaliação, país a país, das operações de PPP:

- África do Sul: Adoção, em 1999, de uma legislação de PPP inspirada no PFI britânico, com a criação de uma Unidade de PPP. Prioridade política para *Black Economic Empowerment* (BEE), ou seja, uma política de quotas de empregos para a inclusão da população negra. Em 2006, havia 13 projetos contratados em diversos setores, com predominância para saúde (hospitais). Aproveitando a Copa do Mundo de Futebol de 2010, há cerca 50 projetos de PPP identificados em novos setores, como turismo, relativizando a BEE.

- Austrália: PPP se inicia como concessões rodoviárias durante os anos 1990. Os seis estados australianos não sofrem restrição orçamentária, e a PPP é feita pelo *Value for Money* ou transferência de risco para manter rating elevado. Atualmente, a PPP avança em projetos hospitalares, de educação e de conjuntos habitacionais. Destaque para a busca de receitas acessórias. As PPP representam de 7% a 8% das despesas públicas totais. O estado de Vitória tem 10% em PPP como objetivo estratégico institucional.

- Canadá: A PPP foi adotada, segundo o modelo britânico, em três províncias (Colúmbia Britânica, Quebec e Ontário) entre as dez da federação (mais três territórios), por restrições orçamentárias para investimentos. Em 2006, havia 11 projetos assinados na Colúmbia Britânica. Em Ontário, apenas um, mas lançou 15, a maioria de hospitais. O futuro da PPP canadense (provincial) parece promissor, especialmente para infra-estruturas de saúde e de transportes.

- China: Em 1994, a China lançou vários projetos-piloto de PPP nos setores de água e de eletricidade. Em 2004, introduziu um novo conceito de "concessões" para infra-estrutura urbana em BOT (*Built, Operate and Transfer*). Não há uma política geral de PPP, apenas atividades locais ou setoriais. Destacam-se dois projetos metroviários em Pequim e diversas estradas no sul do país. Empreiteiras locais ganham das internacionais em custos.

- Estados Unidos: O financiamento das rodovias depois da Segunda Guerra Mundial usou uma taxa federal para financiar construção e manutenção, reversíveis aos estados. Hoje, essas taxas não cobrem a manutenção. Cerca de 15 Estados estão fazendo PPP para financiar essas rodovias, sob diferentes formas. Não há legislação própria, e há uma grande diversidade estadual, mas uma alta liquidez permite uma busca de projetos a despeito do risco nesse mercado. Projetos de construção de unidades sociais costumam estar ligados a incorporações imobiliárias.

- França: Tem longa tradição de PPP e serve como o paradigma latino. BOT da Torre Eiffel em 1887. Regime de concessões não permitia recorrer ao setor privado para construir, financiar e operar uma infra-estrutura pública com contrapartida do poder público. Nova legislação de 2002 a 2004. Uso de agências regulatórias setoriais, aproximando-se do modelo inglês. Possui um sofisticado sistema financeiro para PPP, atendendo a setores hospitalar, prisional, educação e de transportes.
- Índia: Modelo britânico de PFI. Prioridade para infra-estrutura aeroportuária (124 projetos de novos aeroportos) e de transportes terrestres. Primeiros projetos de estradas em 1997. Modelo preferencial de BOOT (*Built, Own, Operate and Transfer*). Mercado em expansão com o crescimento econômico do país.
- Japão: Limites de endividamento estatal com a crise dos anos 1990. Introdução da PPP por lei de 1999, com base no modelo britânico. Até 2006, 240 projetos de PPP estavam em andamento. Aeroporto de Haneda sinaliza um novo patamar de projetos grandes. Dificuldades para empresas estrangeiras operar em setores de hospitais, prisões, tratamento de água e de dejetos.
- Marrocos: Lei de PPP de 2006, segundo o modelo legal latino. Há somente dois projetos em estudo: uma usina térmica e um projeto de irrigação. Grande interesse em projetos de desenvolvimento de infra-estrutura turística. Dúvidas sobre sua efetividade, diante do risco político e do escopo dos projetos, como em alguns países latino-americanos.
- México: Modelo PFI na Unidade Federal (Ministério da Economia). Legislação nova em 2003 e 2004. Cerca de 20 projetos nos setores de saúde educação e transportes (dois assinados e três em fase de recurso judicial). 31 estados da federação mexicana incluíram PPP em seus programas de investimentos.
- Reino Unido: Referência internacional, com 10% do investimento público realizado. Foco no *Value for Money*, PPP Unit e estandartização de contratos, em vez de legislação própria. 700 projetos em curso. Setores principais: transportes, saúde (alguns fracassos) e educação. Orientação nova para projetos ambientais e de energia renovável.
- Brasil: Restrição orçamentária (LRF) *versus* gargalos do crescimento. Legislação federal (Lei 11.079 de 30.12.2004) e estaduais. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão coordena o processo federal: PPA (2004/07) contém as prioridades (estradas e

prisões). Mescla entre paradigmas latino e PFI. Projetos estaduais saem primeiro em um ambiente que só não é de incerteza pela continuidade do modelo pela reeleição presidencial em 2006. Financiamentos privados ou públicos: CEF, BB, BNDES e BNDESPAR. (BERNHEIM e DUPREZ, 2007)

Outra pesquisa nesta mesma linha foi conduzida, em 2006, pela Empresa de Consultoria Deloitte Research, avaliando em vários países o *gap* em necessidades de infra-estrutura que cresce constantemente com problemas em estradas, pontes, deterioração de serviços hospitalares, carência de energia para acompanhar o desenvolvimento etc. Um panorama mundial dessas necessidades de investimento em infra-estrutura encontra-se na figura 3.1.

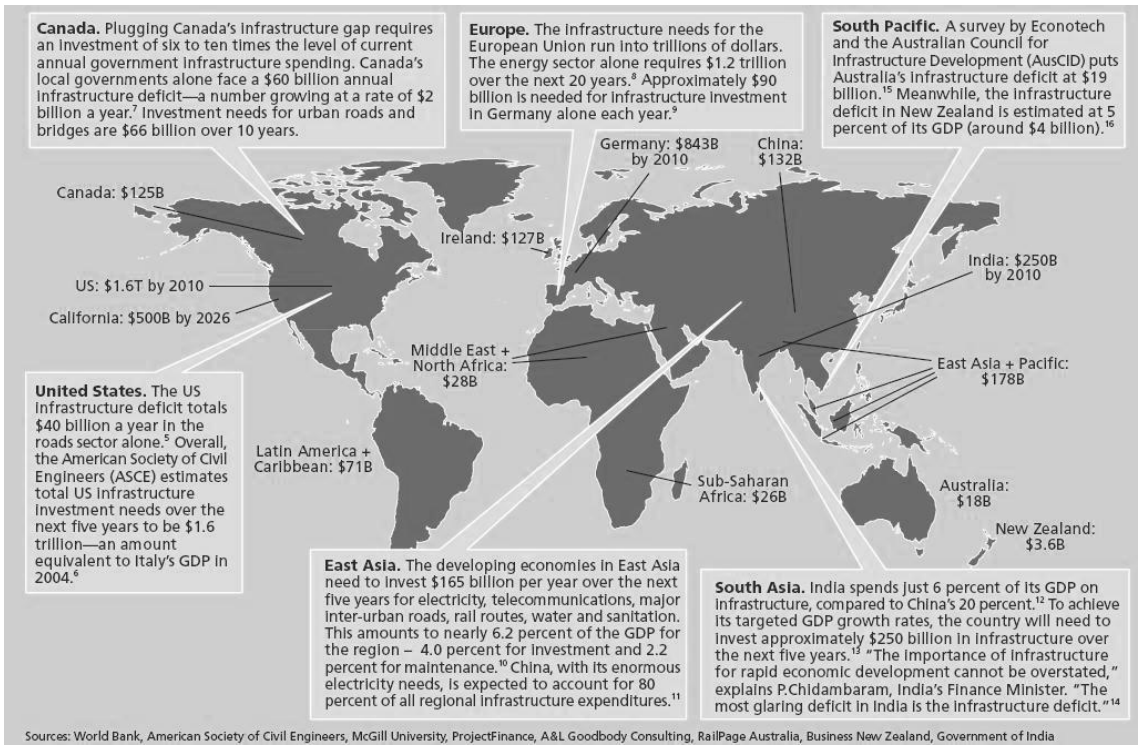

Figura 3.1 - Necessidades mundiais de investimentos em infra-estrutura
Fonte: Deloitte Research - 2006

Neste panorama, surgem muitos promessas e programa governamentais para equacionar e resolver os problemas, mas faltam recursos suficientes para cobertura dos investimentos. Como conseqüência, altos custos são impostos à sociedade, tais como queda de produtividade, redução da competitividade, aumento do número de acidentes etc.

> The Federal Reserve Bank of Chicago, for example, estimates that more than half of the decline in labor productivity growth rates in the United States during the 1970s and early 1980s resulted from infrastructure neglect. Meanwhile, in Latin America,

> the productivity and competitiveness of many regional companies have been lowered because inadequate transport infrastructure hás increased logistics costs. In Canada, National Highway System roadways have deteriorated so badly that more than $17 billion in investment is required to restore them to an acceptable safety standard. (DELOITTE RESEARCH, 2006, p. 3)

Como conseqüência do rápido crescimento das necessidades de infra-estrutura, diversos países experimentam diferentes estágios de entendimento, sofisticação e adoção do inovador modelo de PPP. Cada país apresenta peculiaridades próprias que influenciam a adoção dos programas de PPP, a saber: localização geográfica, ambiente político, sofisticação do mercado de capitais, interesses vários que se materializam na escolha e definição do modelo e fatores diversos que inibem a criação dessas parcerias.

A citada pesquisa da Deloitte apresenta três estágios de maturidade e sofisticação dos modelos de PPPs adotados pelos diferentes países, que podem ser observados na figura 3.2. No estágio um encontram-se China, Índia, Brasil, Rússia, África do Sul, México etc., com políticas e legislações sobre PPPs já estabelecidas, início do funcionamento de unidades centrais para conduzir os programas, modelos de negócio e utilização do *public sector comparator* em desenvolvimento, ampliação incipiente de lições de PPPs do setor de transporte para outros setores.

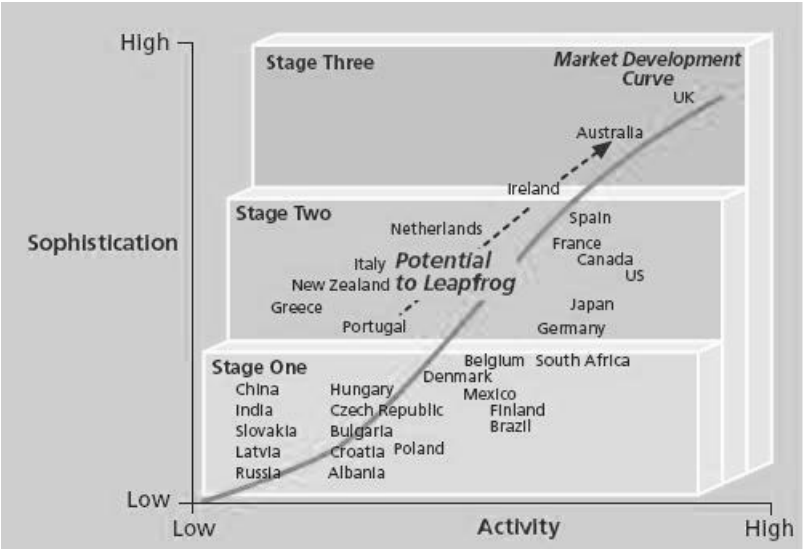

Figura 3.2 - Estágios de maturidade de países que utilizam PPPs
Fonte: Deloitte Research - 2006

No estágio dois encontram-se países como Espanha, Itália, Canadá, Japão, Portugal, Estados Unidos e outros, onde se encontram estabilizadas agências executoras para condução

dos programas, iniciados modelos híbridos de PPP, programas governamentais de PPP em expansão, equacionamento de novas fontes junto ao mercado de capitais para alavancar os projetos, PPP usada como inovação na prestação de serviços e ampliação/expansão do modelo de PPP para múltiplos projetos e setores.

No estágio três encontram-se a Austrália e o Reino Unido, seguidos de perto pela Irlanda, países esses que já possuem um maior refinamento dos modelos de PPP, maior criatividade e flexibilidade no relacionamento e nos negócios entre os setores publico e privado, uso de sofisticados modelos de riscos associados aos projetos, programas focados no ciclo de vida dos projetos, mercado de capitais sofisticado com utilização de fundos de pensão e outros fundos privados, e aprendizado pelo setor público com os parceiros privados de modernos métodos de gestão.

Após a apresentação dessas duas pesquisas, aprofundando alguns aspectos importantes das experiências internacionais, serão examinadas mais detidamente a Inglesa e a Australiana, dadas as posições que ocupam no *ranking* das pesquisas. Observe-se, ainda, que a experiência inglesa é considerada uma referência mundial e que a Austrália, a exemplo do Brasil, é um país de grande dimensão geográfica.

3.3 A experiência Inglesa

Conforme discutido anteriormente, o Reino Unido (especialmente a Inglaterra) tem sido, ao lado de outros países, pioneiro em implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização da sua gestão (New Public Sector Management). O conceito de PPP, desenvolvido no início da década de 1990 no quadro das reformas estruturais implementadas pelo governo inglês, representa uma inovação importante na forma de financiamento e provisão de serviços de infra-estrutura.

Os principais fatores que se apresentam como justificativa para a adoção massiva das PPPs na Inglaterra são:

- a expectativa de melhoria nos serviços públicos;
- a crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;

- a expectativa de melhoria da value for money (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;
- a expectativa de ganhar capacidades e expertise pelo acesso ao setor privado;
- a superação de dilemas fiscais, uma vez que se possibilita o aumento de investimentos públicos, por meio de participação de recursos privados;
- o engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços. (IFSL, *apud* PECI e SOBRAL, 2006, p. 2)

No contexto inglês, as PPPs se referem a qualquer colaboração estabelecida entre as organizações públicas e os entes privados, sendo geralmente definidas como "... uma relação de compartilhamento de riscos baseada numa aspiração consensual entre o setor público e o privado (incluindo o terceiro setor) de alcançar um resultado desejado de política pública" (PECI e SOBRAL, 2006, p. 3). Naquele país, o histórico de cooperação com o setor privado deu origem a várias modalidades de instrumentos e mecanismos de PPPs.

Relativamente aos dispositivos legais associados, o PFI substituiu as "*Ryrie Rules*", regras que prevaleciam antes de 1989 e que continham restrições à participação do capital privado no financiamento de projetos de setor público. Em 1988 foi feita uma revisão dessas regras.

> Os dois princípios então firmados pelas "Ryrie Rules" foram:
>
> - O financiamento privado pode ser introduzido somente quando oferece efetividade de custo (cost-effectiveness);
> - Os projetos financiados com recursos privados devem ter cobertura em termos de despesa pública. (PECI e SOBRAL, 2006, p. 4)

Em 1992, com a substituição das 'Ryrie Rules' pelo PFI, foi introduzido o conceito de *value for money* em lugar de *cost-effectiveness*, sendo incluido, também, a previsão de transferência de riscos para o setor privado.

Dessa forma, o PFI é considerado um programa do governo inglês objetivando encorajar a participação do financiamento privado na realização de obras e na gestão de serviços públicos. Com este modelo são assegurados altos investimentos sem a necessidade

de contrapartida imediata de recursos públicos, mediante a contratação de consórcios privados para projetar, construir e, em alguns casos, operar novos projetos.

Com a alteração das regras relativas aos contratos firmados com as instituições públicas, os contratos PFI tornaram-se amplamente flexíveis dentro do direito inglês, permitindo várias modelagens jurídicas e financeiras.

> [...] os contratos foram estandardizados e classificados quanto ao grau de risco e responsabilidade alocados com os parceiros. A experiência inglesa aponta quatro modalidades básicas, a saber:
>
> - DBFT (design, build, finance and transfer), através do qual o ente privado fica encarregado de projetar, construir, financiar e, por fim, transferir ao ente público a planta construída;
> - BOT (build, operate and transfer), o ente privado constrói a planta e a transfere para o ente público, que, por sua vez, arrenda ao parceiro privado, […], que ficará encarregado de explorá-la;
> - BOO (build, operate and own), o ente privado constrói, opera e, ao final, fica definitivamente com a planta, o que implica em redução de custos para o parceiro público;
> - DBFO (design, build, finance and operate) o ente privado projeta, constrói, financia e opera a planta, sendo esta a modalidade mais comum de PFI na Inglaterra. (FONTE, 2004, p. 2)

Na Inglaterra não existe um regime jurídico pré-estabelecido para os contratos PFI. O desenvolvimento dos contratos de delegação das atividades de responsabilidade do Estado ao setor privado, objetivando maior qualidade e menor custo na entrega dos serviços públicos em condições do melhor atendimento possível, é feito "com a ajuda das instruções do Tesouro que a estes impuseram as cláusulas essenciais". (COSSALTER, *apud* PECI e SOBRAL, 2006, p. 4)

Dentre os cerca de 20 setores da economia inglesa onde são implementados projetos PFI, destacam-se o Ministério do Transporte com cerca de 20% do total e os Ministérios da Saúde e da Educação com aproximadamente 16% cada. Acerca do montante dos investimentos envolvidos, os 450 projetos assinados até 2001, num valor total de £20 bilhões,

> [...] comprometem um fluxo de pagamentos ao setor privado por parte do setor público de quase £100 bilhões (entre 2000-01 e 2025-26). O último relatório do HM Treasury (2006) destaca um total de £26 bilhões, centrado em 200 projetos PFI (que continuam a contar por 10-15% do total de investimentos em serviços públicos). (PECI e SOBRAL, 2006, p. 4)

Na viabilização dos contratos de parceria na Inglaterra é requisito básico o atendimento aos seguintes conceitos:

- *Best value* - objetivo a ser alcançado na negociação do contrato;
- *Public Sector Comparator (PSC)* - a tomada de decisão envolve a pesquisa e avaliação prévia, no qual se faz uso de um instrumento de comparação entre oferta pública e oferta privada;
- *Value for Money (VFM)* - verificado por intermédio da comparação do PSC com os custos previsíveis de um contrato de PFI.

Para Peci e Sobral (2006, p. 5) "Enquanto *value for money* é uma etapa de avaliação prévia à decisão de contratar, o *best value for money* é o objetivo a atingir por ocasião da negociação do contrato".

Para superar os problemas iniciais com a implementação do programa PFI, principalmente de ordem institucional, foi estabelecida uma força-tarefa (*PFI Taskforce*) do Tesouro Inglês para coordenação dos contratos. Esta força-tarefa iniciou sua atuação com a elaboração de cartilhas para distribuição aos governos locais sobre o funcionamento do modelo.

> […] posteriormente, a força-tarefa foi dividida em duas organizações, que funcionam em parceria com os governos central e locais: a Partnership UK, que é uma agência mista, também oriunda de parceria público-privado; e o Office for Government Commerce. Os dois órgãos funcionam provendo expertise e colaborando com a criação de novos negócios. (FONTE, 2004, p. 3)

Como a gestão por resultados é um princípio básico no modelo PFI inglês, são especificados indicadores de desempenho para os projetos PPP, inclusive como uma maneira de incentivar soluções inovadoras por parte do setor privado. Os mecanismos de pagamento e o regime de desempenho são especificados no contrato PFI, que também delineia os níveis de entrega do serviço conforme os resultados desejáveis pelo setor público.

Quanto ao processo de licitação, este baseia-se na análise criteriosa das propostas apresentadas pelos fornecedores e na seleção da que apresentar melhor índice de *value for money.*

> A análise das propostas baseia-se em critérios qualitativos e quantitativos. A análise qualitativa faz uso das experiências já existentes em outros projetos para avaliar o *value for money*. A avaliação quantitativa baseia-se no uso do Public Sector Comparator. (PECI e SOBRAL, 2006, p. 6)

Para participar das licitações o setor privado organiza-se sob a forma de consórcios. Usualmente, um consórcio é formado por uma empresa contratante experiente na área de construção que forma um *joint venture* com uma empresa operadora de serviços (capacitada para operar e manter o serviço) e outros contratantes com qualificações para entregar outros resultados especificados no contrato. A criação do consórcio justifica-se com base na alocação dos riscos, um dos requisitos básicos do modelo de PPPs, às partes mais aptas a gerenciá-los.

Ao consórcio cabe a responsabilidade de levantar financiamento para custeio da construção e operação do projeto. Segundo Deloitte, *apud* Peci e Sobral (2006, p. 7), "Aqui reside uma forte diferença com o modelo brasileiro, uma vez que cabe ao setor privado o risco financeiro do projeto".

Sobre a metodologia utilizada para contabilização dos gastos com os projetos PFI, o entendimento é no sentido de que, se o ente privado for responsável pelo financiamento, os gastos com investimentos não serão considerados como despesas públicas. Já no caso do fluxo de pagamentos que o setor público deve garantir durante a vida útil do empreendimento, estes são contabilizados como despesa pública. No caso, por exemplo, de uma rodovia financiada com recursos privados, as despesas vão ser consideradas públicas somente quando a obra for concluída, ocasião essa em que governo inicia o pagamento ao contratante, às vezes, por meio da tarifa imposta aos usuários.

Segundo relatórios publicados pelo *National Audit Office* (*NAO*), instituição semelhante em seus propósitos ao Tribunal de Contas da União (brasileiro), a experiência inglesa em PPPs tem apresentado constantes avaliações positivas (melhores resultados que outras modalidades de investimento) por parte dos agentes públicos e dos usuários dos serviços. Esses relatórios destacam que

> […] apenas 30% dos projetos de construção não baseados em PFI foram entregues em tempo e apenas 27% obedeceram aos limites orçamentários. Quanto ao desempenho dos projetos PFI, a pesquisa mostrou que 70% desses foram entregues em tempo, sem aumentos de despesas por parte do setor público (NAO, 1999). Outro relatório publicado em 2002 indica que 76% dos projetos foram entregues em tempo e/ou antecipados (NAO, 2002). Pesquisa do Tesouro identifica que 88% dos projetos foram entregues antes do tempo especificado. As duas pesquisas relatam que 78% dos projetos permaneceram nos limites do orçamento publico […]. (PECI e SOBRAL, 2006, p. 8)

Quanto à satisfação dos usuários, a pesquisa realizada pelo Tesouro indica que 80% deles estão sempre ou quase sempre satisfeitos com o serviço, enquanto que 66% dos gestores públicos classificam os serviços entregues como muito bons ou bons e 30% classificam o serviço como satisfatório.

3.4 A experiência Australiana

Segundo o documento *Partnerships for Growth Policies and Guidelines for Public Private Partnerships,* editado no final de 2002, a postura do Governo Australiano em relação aos setores de infra-estrutura se dá no sentido de priorizar projetos com altos índices de retornos econômicos e sociais, a serem disponibilizados no momento certo em que tais necessidades se apresentem.

Para tanto, construiu-se uma política de PPPs onde se estabelecem padrões que definem e ajustam os limites da participação do governo com o setor privado. O alvo é a melhor gestão financeira do Estado para proporcionar aos australianos uma infra-estrutura moderna e serviços correlatos eficientes, sejam eles prestados pelo governo, pelo setor privado ou por uma combinação de ambos.

> The Government does recognise that from time to time it will need to procure expertise from outside of the public sector in order to effectively develop and negotiate PPP agreements. However, it is the Government's long term goal to develop a pool of expertise within the public sector that can be applied to a range of PPP projects. (PARTNERSHIPS..., 2002, p. 4)

A PPP na Austrália é considerada um processo similar ao PFI inglês com suas respectivas modalidades, como, por exemplo, BOO e DBFT aplicáveis aos setores de infra-estrutura. A diferença principal desses modelos com relação às PPPs é que o governo continua

responsável pelos *core services*, isto é serviços centrais inerentes às instalações, como ensino nas escolas, serviços médicos nos hospitais e segurança pública, enquanto que o setor privado pode oferecer os *ancillary services*, ou seja, serviços de engenharia, manutenção, limpeza e outros correlatos.

Uma característica chave das PPPs é que estas devem ser consistentes com as estratégias das agências governamentais e com os planos estratégicos de investimento. Assim, segundo o Guia *Partnerships for Growth*, as PPPs do governo australiano são:

- geralmente associadas a novos projetos de infra-estrutura e, em menor escala para reconstruções e reformas;
- mais especificamente voltadas para a infra-estrutura tradicional como edifícios e sistemas de transporte do que para projetos como defesa e aviação civil, os quais foram objeto de PPPs em algumas jurisdições nacionais;
- localizadas nas áreas onde o sector privado tem provado boa reputação na entrega bem sucedida dos ativos e dos serviços auxiliares.

Esta nova modalidade de atuação, associando as habilidades comuns dos setores público e privado permite:

- potencializar inovações na infra-estrutura, além do padrão que poderia ser atingido pelo setor público sozinho;
- assegurar e garantir a eficiência e continuidade da utilização pelo público das instalações e serviços objeto das parcerias;
- aproveitar idéias inovativas e tecnologias tradicionalmente promovidas em ambientes comerciais, para benefício dos usuários da infra-estrutura pública;
- controlar mais eficazmente os riscos naturalmente associados aos grandes e complexos projetos da infra-estrutura;
- gerar sinergias com o alinhamento do projeto com a construção, manutenção e operação, formando consórcios para obtenção do melhor *value for money* para aplicação dos recursos arrecadados dos contribuintes. (PARTNERSHIPS..., 2002)

A experiência mostra que existem ganhos de *value for money* dos projetos PPPs para a comunidade e que estes ganhos variam em função da natureza de cada projeto. Em termos de

qualidade, o uso do modelo, a partir da experiência acumulada do setor público em educação e transporte público, combinada com a capacidade do setor privado de desenvolver inovações nestes setores, proporciona constantes aperfeiçoamentos nos serviços disponibilizados para a comunidade.

Os gastos do governo em infra-estrutura são projetados a partir das necessidades emergentes em "casos de negócios". Com isto se condiciona que os projetos são estruturados não somente pela possibilidade do financiamento privado, mas pela existência de suficiente demanda.

Em termos financeiros, merece atenção a questão do equacionamento e da gerência da dívida pública "Therefore, Government will only proceed with a project if it is capable of being resourced through public sources, consistent with the debt management policy". (PARTNERSHIPS..., 2002, p. 5)

Algumas formas de infra-estrutura são mais adequadas para arranjos de PPPs que outras. O governo australiano considera melhor adaptáveis ao modelo de PPPs: transportes (rodoviário, férreo e marítimo), acomodação de uso geral (como escritórios), instalações para os setores de saúde, justiça, ensino e de suporte à infra-estrutura industrial. Entretanto, existe flexibilidade e o governo pode considerar PPPs dentro de áreas não-convencionais, cujas oportunidades sejam levantadas. Os serviços auxiliares que complementam a infra-estrutura podem criar oportunidades de parcerias conjuntamente ou independentes dos arranjos de PPPs.

Compartilhando forças e minimizando fraquezas, reconhece-se que há algumas áreas de infra-estrutura onde o fornecimento de serviços pelo setor privado tem vantagens sobre o setor público e vice-versa. Por exemplo, o setor privado é um bom gerente do risco comercial, enquanto o setor público é melhor administrador do risco regulatório.

O risco é a incerteza dos resultados, podendo ser positivo ou negativo. Riscos positivos são aqueles como, por exemplo, conclusão do projeto antes do prazo, menor custo que o previsto ou revisões de rendimento além das expectativas. Como riscos negativos podem ser citados atrasos da conclusão, custos maiores que as previsões e déficits de rendimento. Com projetos inteiramente financiados e operados pelo governo, o setor público retém a totalidade dos riscos. Sob PPPs, os riscos são compartilhados entre o setor público e o

sócio privado. O alocamento ótimo do risco entre os parceiros devem levar à minimização dos riscos negativos.

As agências que desenvolvem a necessidade das propostas de PPPs identificam e analisam os riscos inerentes a um projeto, incluindo risco de construção, risco legislativo e regulador, risco de demanda, risco ambiental e força maior. Estas informações são usadas para desenvolver estratégias para a gestão de riscos no PSC e como uma base para alocar o risco entre os sócios público e privado.

O setor público adquiriu enorme experiência na condução de vultosos projetos da infra-estrutura, o que se traduz em *expertise* em áreas como avaliação ambiental, atendimento a exigências de agências reguladoras, consultas às comunidades etc.

O Departamento do Tesouro e Finanças é responsável pelo desenvolvimento, monitoração e administração de políticas e de diretrizes do programa de PPPs australiano, incluindo:

- preparação do programa de investimentos de capital do Estado, como parte do orçamento anual, que inclui detalhes de PPPs possíveis;
- provimento de consultoria para as agências atuantes nos programas de PPPs;
- análise de exemplos de negócio e de propostas de PPPs submetidas pelas agências;
- aconselhamento aos Comitês na elaboração de políticas e relatórios de propostas individuais do PPP;
- apoio em negociações de contratos;
- indicação de representantes para os comitês de direção, equipes de projeto e comitês de gestão;
- manutenção de registros de estudos de caso e de dados sobre o desempenho das PPPs para referência futura. (PARTNERSHIPS..., 2002)

O Departamento de Habitação e Trabalho detém *expertise* nas áreas de desenvolvimento e gestão de projetos de construção residenciais e não-residenciais, desenvolvimento das especificações e das instruções para projetos de construções, cálculo de gastos dos projetos, serviços da gestão e de manutenção de ativos, desenvolvimento e

manutenção dos contratos de trabalho, e gerência da propriedade, dos arredores e das facilidades associadas.

Com base no *Public Works Act*, o Ministro do Trabalho, ou seu delegado, detém poderes amplos para interferir nos contratos de trabalho em nome do governo. O Departamento de Habitação e Trabalho deve ser consultado para definir se o Ministro do Trabalho é apropriado para opinar sobre uma proposta de PPP. Este Departamento também se responsabiliza pelo fornecimento de dados e informações setoriais de custos e de desempenho, essenciais para o desenvolvimento do PSC.

Com base no *State Supply Commission Act*, a Comissão Estatal de Suprimentos emite políticas e diretrizes para a aquisição de produtos e serviços pelas agências governamentais. A menos de situações excepcionais, as agências são obrigadas a seguir as políticas e diretrizes da Comissão, conforme detalhamento disponível na Internet.

O Departamento da Indústria e Tecnologia atua na provisão de compreensiva e apropriada infra-estrutura para suporte ao desenvolvimento sustentável da indústria, das comunidades e do governo. As atividades-chave deste Departamento, relativas à infra-estrutura, relevantes para as PPPs são:

- Desenvolver a infra-estrutura pública através de parcerias e alianças, para a entrega de infra-estrutura econômica.
- Disponibilizar on-line informações sobre infra-estrutura para atender necessidades dos clientes.
- Aproveitar o potencial de compras do governo para contribuir com o desenvolvimento da infra-estrutura nos projetos definidos e contratados. (PARTNERSHIPS..., 2002)

O Departamento da Indústria e Tecnologia deve ser consultado, igualmente, sobre realização de contatos de mercado, emissão de pareceres sobre tecnologia da informação e aspectos de comunicação nas PPPs, assuntos de marketing e condições gerais de contratos para bens e serviços.

Para assegurar que as transações sejam inquestionáveis e promovam os melhores interesses do Estado, uma parceria com o governo pode conseqüentemente envolver o exame minucioso e de forma transparente das informações contidas nos processos pelo Parlamento,

pela Auditoria Geral e pelo público em geral. O governo reconhece que as PPPs não serão bem sucedidas a menos que ele mesmo seja reconhecido como um sócio comercial digno de crédito. Além disso, as submissões de projetos pelo setor privado freqüentemente contêm aspectos de propriedade intelectual do proponente, o que exige ações do governo para garantir a proteção desses ativos intangíveis.

Na Austrália, as PPPs consistem, regra geral, na construção, operação e financiamento dos projetos. Entretanto, o governo se reserva o direito de separar o financiamento dos demais componentes da proposta. Quando o governo reconhece que, incluindo o financiamento numa transação à parte, aumenta a eficiência e os benefícios do *value for money*, utiliza este mecanismo para proteger o interesse financeiro público.

As propostas dos licitantes são avaliadas de acordo com critérios de seleção estabelecidos no edital de licitação e deverão incluir parecer da equipe do projeto sobre se o parceiro privado, envolvendo todos os membros dos consórcios, é detentor de perícia, experiência e recursos financeiros para executar o projeto com sucesso. A proposta de financiamento pelo licitante e suas garantias permitem a correta gerência dos riscos envolvidos. Em particular, deve ser assegurado que as propostas de financiamento dos licitantes são realísticas. A avaliação das propostas permite indicar o licitante escolhido bem como um licitante reserva, a serem submetidos à aprovação do ministro responsável.

Na conclusão do processo de avaliação das propostas, segundo Partnerships... (2002) deve ser preparada uma recomendação ao Gabinete pela Equipe do Projeto, contendo as proposições financeiras de cada licitante, as proposições do fornecimento de serviços de cada um, o vigor do projeto e da construção proposta, os riscos potenciais para o governo e os detalhes dos riscos a serem transferidos, a capacidade do proponente para cumprir o contrato, a extensão de algumas variações que estão sendo procuradas, a flexibilidade da proposta acomodar exigências futuras para a expansão e melhoramentos tecnológicos face a alterações de política, e os padrões de desempenho concordados que condicionarão os pagamentos.

Antes da negociação final com o licitante selecionado é preparado um relatório de revisão para confirmar se o valor da proposta é compatível com os valores de referência do PSC.

Antes da aprovação, o Comitê de Revisão da Despesa, órgão independente mantido pelo Departamento do Tesouro e Finanças, juntamente com o Procurador do Governo, realizam o exame minucioso do contrato. Este exame objetiva assegurar as garantias de que a PPP observa o melhor índice de *value for money* e não compromete o interesse público. Após a aprovação do Gabinete segue-se a negociação final com os licitantes selecionados com ampla divulgação entre os demais participantes. Na conclusão das negociações, um relatório, preparado pela equipe do projeto, recomendando que o contrato final conforma-se ao exemplo do negócio e enquadra-se nos objetivos do governo, é submetido pelo ministro responsável ao Gabinete, o que leva à sua aprovação final.

Na Austrália, cada arranjo de PPP dá origem a um Comitê de Gestão do Contrato, com as seguintes atribuições: a) monitorar a entrega do projeto; b) assegurar o cumprimento dos principais marcos; c) negociar e controlar as variações do contrato; d) monitorar o cumprimento dos padrões das saídas; e e) assegurar que não haja a realocação do risco de volta para o setor publico etc. (PARTNERSHIPS..., 2002)

Além disso, as instituições públicas que gerenciam os projetos de PPPS devem encaminhar um relatório apropriado ao Departamento do Tesouro e Finanças demonstrando o desempenho do sócio privado face aos marcos do projeto, a aderência às obrigações legais, o cumprimento dos indicadores físicos e de custos. Isto ajudará no desenvolvimento de uma base de dados de estudos de caso com informações relevantes que podem ser extremamente valiosas para o desenvolvimento dos futuros projetos de PPPs.

A responsabilidade para avaliar procedimentos da contabilidade a serem adotados nas PPPs era das instituições publicas que gerenciam os contratos, mediante consulta ao Departamento do Tesouro e Finanças. Atualmente como resultado desse processo existe um padrão definido de procedimentos a serem considerado pela contabilidade australiana para os projetos PPPs.

Quanto ao desenvolvimento do programa de PPPs na Austrália, este país é considerado como o segundo colocado no ranking mundial do mercado de PPPs. Sua carteira de projetos, em 2005, situava-se num nível de 20 bilhões de dólares australianos.

> And what that pipeline shows is that Australia is now the second most developed PPP market in the world – after the United Kingdom – with a market currently worth around $20 billion: $10 billion in projects already contracted; around $4 billion in

> projects currently in the market; and more than $6 billion of projects being considered for PPPs.(BRUMBY, 2005, p.6)

Como destaques do citado programa australiano, tem-se que: a) cerca de 25% do total dos projetos PPPs estão relacionados ao setor de transporte; b) em termos de segurança pública, a proporção de prisioneiros em presídios sob o regime de PPPs é da ordem de 28%; e c) existe um interesse crescente do setor privado em PPPs no setor educacional, com projetos avaliados em 3,7 bilhões de dólares australianos. (UK AND AUSTRALIA..., 2007)

O desenvolvimento deste capítulo baseou-se no contexto em que a globalização acelerou as transformações das relações entre o público e o privado, ensejando as desestatizações, concessões, privatizações e terceirizações, em cujos contextos inserem-se os movimentos de PPPs. A partir de duas pesquisas sobre os estágios alcançados por vários países no desenvolvimento dos seus programas de PPPs, foram selecionadas a Inglaterra e a Austrália como *benchmarking* para o modelo brasileiro. Na experiência desses dois países foram identificadas as ferramentas de avaliação *ex-ante* de projetos – *public sector comparator* e *value for money* –, cujos conceitos e mecanismos principais a presente dissertação, no capítulo seguinte, incorpora num roteiro metodológico, passível de utilização no caso brasileiro.

4 SUBSÍDIOS PARA UM MODELO DE COMPARADOR DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

4.1 Justificativas para utilização

Public Sector Comparator (PSC) e *Value for Money (VFM*) são conceitos fundamentais empregados por países com processos mais maduros de utilização de PPPs. Por intermédio deles faz-se uma comparação entre os custos do projeto apresentados pelos licitantes com uma estimativa dos custos de realização do mesmo projeto diretamente pelo setor público. A tabela 4.1 apresenta alguns exemplos de projetos PFI no Reino Unido onde se pode observar reduções de custos de até 59% com o uso dos citados conceitos.

Tabela 4.1 - Comparação entre os custos dos projetos com PFI e as estimativas de custos com sua realização pelo setor público no Reino Unido

Projetos analisados	**Custo do projeto com PFI (£ Milhões)**	**Custo estimado pelo setor público (£ Milhões)**	**% de redução dos custos**
Rodovias no Reino Unido (M1-A1/A1(M)/A419-417/A69)	698	797	12%
Rodovias na Escócia (A74/M74)	193	210	8%
Prisões de Bridgend e Fazakerley	513	567	10%
Hospital de Dartford e Gravesham	177	182	3%
NRS2	134	329	59%
Prime (Privatização do Departamento do Seguro Social)	1.986	2.546	22%
Veículos para a Força Aérea Britânica	19	25	24%

Fonte:Relatórios do National Audit Office (*apud* SILVA, 2006, p.39)

No caso brasileiro, em que pese várias referências a respeito, seja na esfera federal ou nas estaduais, o que se observa é que na prática pouco se avançou na utilização do PSC e do VFM, práticas essas largamente disseminadas nos países maduros em programas de PPPs. Sobre esta matéria, a própria Lei Nº 11.079/2004, em seu Art. 10, dispõe que a licitação de uma PPP estará condicionada à autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP. Tal exigência legal de estudo técnico pode ser interpretada como uma necessidade de demonstração de vantagens em termos de custo e benefício, peculiares ao conceito de VFM e PSC.

> Mesmo que o conceito de *value for money* se mantém na retórica, ainda não existe nem na concepção do modelo brasileiro, nem nos debates públicos, nenhum instrumento equivalente ao *Public Sector Comparator* (PSC) que possa mensurar, quantitativamente e qualitativamente, a partir de uma abordagem comparativa, as potenciais formas de implementação de um dado projeto, por parte do setor público ou privado.(PECI e SOBRAL, 2006, p. 11)

O fato de o Brasil encontrar-se numa fase inicial de seu programa de PPPs não deve ser considerado como justificativa para a não utilização de mecanismos como VFM e PSC, isto porque, respeitadas as necessárias adaptações, estes conceitos podem ser empregados em outras modalidades de contratação do setor privado pelo setor público, como, por exemplo, no caso das concessões comuns praticadas no Brasil há várias décadas.

Aparentemente, o que ocorre na cultura brasileira e que dificulta a adoção de modelos de apropriação e racionalização dos gastos governamentais é a falta de tradição na apuração de custos dos projetos na esfera pública através de um moderno e eficiente mecanismo de gestão e controle. Conforme dispositivos da Lei Nº 4320/1964, que "estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", isto ocorre não por falta de exigência legal.

> Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros". (LEI Nº 4.320/1964, Art. 85)

Uma das causas dessa insuficiência na apuração dos custos nas atividades estatais, situação praticamente generalizada na administração pública brasileira, decorre do fato de que como tais atividades, segundo Oliveira (2004, p. 11) foram "... quase sempre, executadas em regime de monopólio, consolidou-se, historicamente, a percepção de que o financiamento indireto através de impostos cobriria quaisquer custos dos serviços públicos, daí a desnecessidade de apurá-los".

Saliente-se que esta cultura de não apuração de custos dos serviços públicos constitui-se como um dos fatores que ensejam oportunidades para práticas de *rent seeking* e de corrupção no aparato estatal brasileiro.

Mesmo com o advento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) na década de 1980, sistema esse replicado ao nível dos governos estaduais, não foi implantada uma efetiva apuração e distinção entre custo e despesa nas contas públicas.

> Este SIAFI inscreve apenas os gastos financeiros originados de Notas de Empenho dos sistemas orçamentário e financeiro, não fazendo diferenciação dos conceitos de DESPESAS E CUSTOS. Enquanto a DESPESA é um desembolso financeiro correspondente a qualquer ato de gestão do governo, o CUSTO mede o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (CUSTO DO PRODUTO). (OLIVEIRA, 2004, p. 9)

Mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/2000), em seu Art. 50 reitera que "A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial".

Os movimentos de reformas da administração pública, discutidos no Capítulo 3, que a exemplo de vários países, o governo brasileiro iniciou na década de 1990, entre outros aspectos procurou inovar o modelo burocrático, introduzindo conceitos e métodos de gestão baseado numa cultura de melhoria do desempenho medida por intermédio de indicadores de resultados. Este é um passo importante nessa questão de introduzir melhorias no planejamento, programação, execução e controle e do gasto público. Sobre este aspecto assim se manifestou Oliveira (2004, p. 10) "Salvo algumas experiências isoladas, a sistemática de certos rigores técnicos de controles no serviço público é bastante recente, ao contrário do setor privado. Não há cultura, vontade política, quadros de profissionais nesse mister".

Assim, é neste contexto em que não se penaliza de forma definitiva o desperdício e a má utilização e onde geralmente, também, se desconhece e não se incentiva exemplos de eficiência no gasto público, que surgem as PPPs no cenário brasileiro. Estas, por sua vez, a partir da aplicação dos conceitos de VFM e PSC, requerem um sistema decisório baseado em sólidos sistemas de informações gerenciais e de indicadores de resultados.

Portanto o advento das PPPs constitui-se numa excelente oportunidade para iniciar um processo de aprimoramento dos fluxos de informação dos projetos sob responsabilidade das instituições públicas brasileiras, principalmente em seus aspectos de custos e indicadores de

resultados, permitindo aos usuários, gestores e agentes fiscalizadores a avaliação da eficiência e eficácia dos serviços públicos postos à disposição da população.

Conforme informado no site da Unidade PPP Brasil, sua missão é funcionar como um centro de excelência em PPPs para disseminação de conhecimento sobre a metodologia e o marco legal pertinente; formatação de editais e contratos-padrão; orientação aos órgãos setoriais que pretendam celebrar contratos de PPPs para condução de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica. A Unidade tem, ainda, o papel de estabelecer um ambiente propício às PPPs no Brasil, em especial no que tange a: a) regulamentação da Lei da PPP; b) condução dos estudos dos primeiros projetos a serem licitados na modalidade PPP; c) promoção de treinamentos; e d) disseminação de informações acerca do andamento dos contratos.

Dessa forma, a implementação de um sistema que disponibilizasse informações consideradas essenciais para a plena utilização dos modelos de PSC e VFM não estaria na contramão da missão da Unidade PPP Brasil. A eventual estruturação e gerência de um sistema deste porte, cuja principal funcionalidade seria interligar as unidade PPPs federal e estaduais, poderia basear-se no resgate e sistematização de informações obtidas de fontes como por exemplo:

- Informações sobre os projetos de PPPs cujos contratos já foram assinados nas diversas unidades da federação, bem como sobre os contratos futuros.
- Informações sobre projetos de infra-estutura executados diretamente e/ou que tiverem execução contratada pelos níveis federal, estadual e municipal da Administração Publica Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, Fundos Especiais, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.
- Informações sobre contratos de concessões e permissões no âmbito das agências reguladoras, ministérios e secretarias de governo estaduais.
- Informações sobre relatórios de acompanhamento e avaliação de planos e programas governamentais.
- Informações sobre projetos públicos financiados com recursos de bancos de desenvolvimento e instituições financeiras oficiais.

- Informações sobre contratações e aquisições publicas, disponíveis no SIAFI e em seus congêneres estaduais.
- Informações contidas nas Páginas de Transparência Pública dos sites Internet de Instituições Públicas (regulamentada pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005) etc.

4.2 Requisitos e ferramentas para uma modelagem de PSC e VFM

O roteiro a seguir, descrevendo aspectos relevantes, requisitos e ferramentas para construção de um modelo para PSC e VFM, passíveis de utilização no caso brasileiro, baseia-se nas experiências inglesa, australiana e da Comissão Européia, contidas nos seguintes documentos: "Partnerships for Growth - Policies and Guidelines for Public Private Partnerships in Western Australia - December 2002", "European Commission - Directorate-General - Regional Policy - Guidelines for Successful Public - Private Partnerships - March 2003" e "Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note - Guidance Material - June 2001".

O PSC é um modelo que fornece uma referência, comparando o custo da entrega pública de um projeto de infra-estrutura e serviços subordinados com os custos de outras alternativas para o fornecimento da mesma infra-estrutura e serviços, inclusive por intermédio de um projeto de PPP. Portanto, o uso do PSC possibilita a escolha racional da melhor alternativa entre as que são comparadas. Suas principais características são:

- baseia-se no método mais eficiente atualmente disponível ao setor público para fornecer determinada obra ou serviço;
- leva em consideração o impacto potencial dos riscos associados com uma proposta; e
- expressa-se nos termos do valor presente líquido (VPL) dos benefícios durante a vida útil de um projeto.

O PSC é construído e refinado durante a avaliação inicial do empreendimento e nos estágios anteriores à liberação do edital de licitação, sendo seus objetivos:

- permitir a estimativa de custos em uma fase inicial do processo do empreendimento;
- atuar como uma ferramenta de gestão chave durante o processo de licitação, ajudando a equipe do projeto e as agências responsáveis no controle do processo e focalizando

as especificações iniciais, a alocação dos riscos e o desenvolvimento dos custos detalhados do projeto.

- fornecer meios confiáveis de demonstrar o *value for money* do projeto;
- fornecer uma ferramenta consistente de benchmarking e de avaliação;
- incentivar a competição entre os licitantes, por intermédio da confiança no rigor financeiro e na probidade do processo de avaliação. (PARTNERSHIPS..., 2001)

O PSC torna-se, conseqüentemente, ferramenta essencial para determinar se uma opção de PPP deve ser considerada, durante a avaliação das expressões de manifestação de interesse e/ou das propostas de fornecimento dos licitantes.

Um objetivo chave em desenvolver um PSC é a disponibilização de informações confiáveis para demonstrar o VFM nos termos dos custos integrais durante a vida do projeto. Se as propostas do setor privado demonstrarem o VFM, então a provisão pelo setor privado deve ser levada adiante, descartando-se a opção de execução diretamente pelo setor público.

O quadro 4.1, a seguir, sintetiza as ações relativas à utilização do PSC nos principais estágios de desenvolvimento de um projeto público, como no caso de opção por uma modelagem de PPP.

Quadro 4.1 - Ações de PSC na modelagem de um investimento público

Estágios	**Ações relativas ao PSC**
1. Estabelecimento da Necessidade (Projeto de Referência)	• Considerar os requisitos relevantes para construção do PSC (por exemplo: especificações de saída, identificação do risco).
2. Avaliação da Opção (Modalidade do Projeto)	• Identificar as potenciais opções para a entrega da infra-estutura ou serviço, incluindo-as no Projeto de Referência.
3. Formulação do Caso de Negócio	• Avaliar opções de custo. • Desenvolvimento detalhado do Projeto de Referência. • Conduzir análise de risco detalhada e determinar a alocação ótima do risco. • Desenvolver os custos principais do PSC, incluindo a avaliação dos riscos principais do projeto.
4. Desenvolvimento do Projeto	• Constituição da equipe do projeto com habilidades e recursos necessários para desenvolvimento apropriado do PSC. • As agências governamentais responsáveis pelo planejamento setorial devem ser envolvidas na construção e aprovação dos modelos de PSC para projetos significativos. • A autoridade hierárquica competente da agência setorial responsável deverá aprovar o PSC.

Estágios	Ações relativas ao PSC
5. Processo de Licitação	• Na documentação submetida à manifestação de interesse deve ser feita referência à natureza e papel do PSC. • O PSC deve ser finalizado antes da liberação do escopo do projeto para a licitação. • Deve ser definida e executada a política de seleção e divulgação de informações sobre o PSC no edital de licitação. • Abertas as propostas dos licitantes, parte-se para a comparação destas com os dados do PSC. • Deve ser assegurado nesta análise que cada licitante considerou o nível de transferência do risco proposto pelo governo dentro do PSC.
6. Revisão do Projeto	• Avaliação e constatação de que a melhor proposta (maior índice de VFM) foi encontrada com base no PSC.
7. Negociação Final e Adjudicação do Contrato.	• Assegurar que o contrato final negociado está em conformidade com as especificações e com o melhor valor-custo comparado ao PSC.
8. Gestão do Contrato	• Monitorar o fornecimento dos serviços e o desempenho do contrato para desenvolver informações sobre custos e o riscos a serem utilizadas em futuros PSCs.

Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note - 2001

Neste contexto de utilização do PSC, deve ser mencionado que, no caso brasileiro, a preocupação dos gestores públicos, em detrimento da eficiência, eficácia e efetividade dos investimentos, está focada, basicamente, na observância formal dos aspectos processuais e procedimentais da legislação, tais como: fiscalizações do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos das leis orçamentárias etc.

Quanto ao gerenciamento dos riscos, considerado como elemento chave numa modelagem de PPP, normalmente é possível determinar alguns riscos baseados em experiências precedentes, como, no caso particular, de riscos financeiros e econômicos onde os dados históricos estão prontamente disponíveis. Outros, como o risco legislativo, que não são geralmente possíveis de determinar puramente com base na análise estatística, requerem uma avaliação subjetiva.

Usualmente, são realizados cálculos probabilísticos para avaliação dos impactos associados aos riscos. Na tabela 4.2, apresenta-se um exemplo de estrutura de avaliação de risco associados à construção.

Tabela 4.2 – Exemplo de avaliação probabilística de riscos de construção

Nível de ocorrência	**Probabilidade**	**Fatores de contribuição**
Muito baixo	0 – 5%	• obstáculos potenciais
Baixo	6 – 20%	• disputas industriais • variações de desenhos • mudanças de escopo
Médio	21 – 50%	• atrasos de materiais • disputas contratuais • problemas nos equipamentos
Alto	51 – 80%	• complemento dos trabalhos
Muito alto	> 80%	• condições climáticas

Fonte: Adaptado de Partnerships for Growth - Policies and Guidelines for Public Private Partnerships - 2002

A avaliação deve igualmente documentar as conseqüências de cada um dos riscos considerados. Na medida do possível, o efeito financeiro de cada um deve ser quantificado para ser usado como um ajuste dos custos que são calculados no PSC. O quadro 4.2 apresenta um guia para o cálculo de valor do risco.

Quadro 4.2 - Fases para cálculo do valor do risco

Fase 1 - Identificação dos Riscos do Projeto	**Fase 2 – Quantificação das Consequências de cada Risco**	**Fase 3 – Estimativa da Probabilidade de cada Risco**	**Fase 4 – Cálculo do Valor do Risco**
• Identificação de todos os riscos do Projeto • Identificação de quais riscos impactará cada fase do Projeto	• Identificação das conseqüências de cada risco • Considerar a previsão de ocorrência das consequências • Registrar as suposições feitas	• Estimativa da probabilidade de cada risco • Registrar as suposições feitas	• Valor de cada risco = conseqüência x probabilidade + fator de contingência

Fonte: Adaptado de Partnerships for Growth - Policies and Guidelines for Public Private Partnerships - 2002

Os riscos identificados devem ser administrados para determinar estratégias apropriadas de redução, as quais podem:

- eliminar um risco adotando uma diferente abordagem - por exemplo, mudando o cronograma do projeto de um edifício para evitar circunstâncias climáticas adversas;

- reduzir a probabilidade de um risco, enfraquecendo a ligação causal entre um fator e a ocorrência do risco - por exemplo, desenvolvendo um procedimento para orientar possíveis disputas contratuais. (PARTNERSHIPS..., 2002)

A classificação dos riscos entre retidos e transferíveis baseia-se na capacidade de cada parceiro em melhor gerenciá-lo. Dessa forma, ao transferir um risco identificado, a instituição pública deve assegurar-se que o sócio privado tem capacidade para absorvê-lo e controlá-lo. Se uma instituição transferir um risco que o setor privado não pode controlar, o sócio privado pode pleitear um prêmio para aceitá-lo, o que afetará o *value for money* do projeto.

Portanto, dado que o tratamento do risco é fundamental para o sucesso de um projeto de PPP, uma matriz do risco deve ser preparada, descrevendo os riscos, prevendo medidas da mitigação e a possível alocação de cada risco.

O PSC, desenvolvido a partir da matriz de riscos, estima o custo e o risco-ajustado de um projeto hipotético que poderia ser financiado e executado pelo governo, levando em consideração as especificações do projeto de referência. O projeto de referência é um fator importante dentro do modelo PSC, sendo que seus limites são definidos pelas especificações das saídas desejáveis para o empreendimento. O quadro 4.3 apresenta um exemplo de matriz de risco a ser considerada num modelo de PSC.

Quadro 4.3 - Exemplo de matriz de riscos para uso no PSC

Categoria do Risco	**Descrição do Risco**	**Possibilidade de Alocação**
Legislativo	• Mudanças nas leis e regulamentos	• Governo
	• Mudanças nas políticas do governo	• Governo
Projeto, construção e comissionamento	• Comissionamento	• Parceiro Privado
	• Construção	• Parceiro Privado
	• Contratual	• Parceiro Privado
Patrocinador	• Impacto na comunidade	• Governo
	• Posse	• Governo
	• Político	• Governo
	• Probidade	• Governo
	• Processo	• Governo
Posse dos recursos	• Falhas contratuais	• Governo
	• Propriedade intelectual	• Parceiro Privado
	• Valor residual	• Caso a caso
	• Obsolescência tecnológica	• Parceiro Privado

Categoria do Risco	Descrição do Risco	Possibilidade de Alocação
Mercado	• Demanda • Mercado	• Parceiro Privado • Parceiro Privado
Operação	• Desenho • Manutenção • Operacional • Mudanças organizacionais • Performance • Responsabilidade pública • Segurança • Atualização	• Parceiro Privado • Parceiro Privado • Parceiro Privado • Parceiro Privado • Parceiro Privado • Parceiro Privado • Parceiro Privado • Parceiro Privado
Sítio	• Meio ambiente • Urbanização	• Parceiro Privado • Caso a caso
Financiamento	• Financeiro • Investimento	• Caso a caso • Parceiro Privado
Força maior	• Força maior	• Compartilhado
Relações Industriais	• Relações Industriais	• Parceiro Privado
Tributário	• Mudanças tributárias	• Parceiro Privado

Fonte: Adaptado de Partnerships for Growth - Policies and Guidelines for Public Private Partnerships - 2002

Em quaisquer empreendimentos, a questão do gerenciamento dos riscos está, naturalmente, centrada na preocupação com a sua mitigação. Nesse contexto, destaca-se a questão da previsibilidade do fluxo de caixa, que normalmente está relacionada aos riscos comercial e financeiro, mas que, numa PPP, também se encontra intimamente associada ao risco político. Este último, também conhecido como risco país (ou soberano), segundo Borges e Neves (2005. p. 95) "[...] envolve aspectos políticos (credibilidade na estabilidade em uma mudança de poder), de moeda ou de câmbio (moratória ou limitações para transferências para o exterior), regulatórios (setorial, ambiental, de concentração econômica etc.) e legal [...]".

Como exemplos de situações integrantes do risco político podem ser apontadas: interferência em relações privadas já pactuadas, como no caso de um confisco ou de um programa de racionamento obrigatório, e decisões políticas de controle de câmbio em função de problemas de ataques especulativos.

Dessa forma, considera-se que os aspectos políticos do risco país será o centro das preocupações dos credores, uma vez que as demais modalidades de risco, inerentes ao setor privado, não apresentam alterações significativas em relação ao que já se conhece no mercado. O risco político pode ser assumido pelos sócios da Sociedade de Propósito Específico (SPE), encarregada do gerenciamento dos contratos de PPPs, ou pelas respectivas instituições financiadoras. Segundo Borges e Neves (2005, p. 97) "Há mesmo várias agências multilaterais, empresas e fontes governamentais que oferecem seguros contra riscos políticos, com a cobertura e o montante variando no tempo, segundo condições de mercado".

O PSC, baseado na teoria econômica e em técnicas financeiras da avaliação de projetos, é expresso como o Valor Presente Líquido (VPL) de um fluxo de caixa projetado durante a vida útil do empreendimento com base numa taxa de desconto especificada pelo governo.

A figura 4.1 apresenta esquematicamente os componentes de um modelo de PSC.

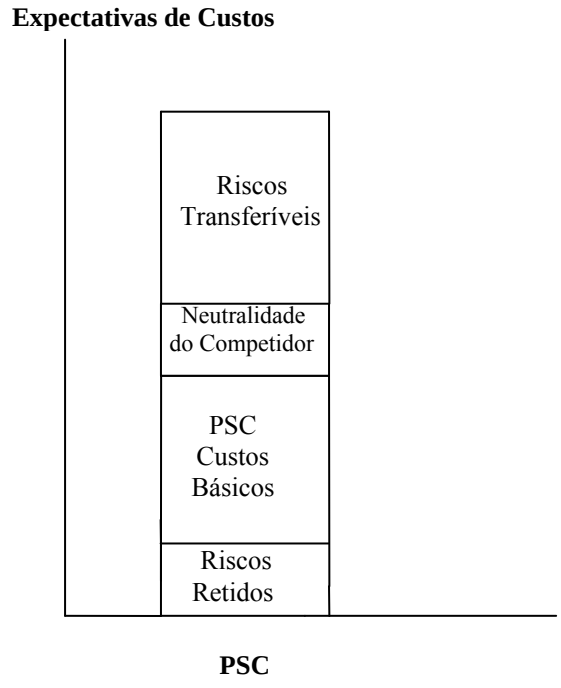

Figura 4.1 - Elementos componentes de um modelo PSC
Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note - June 2001

São conceitos chave associados ao PSC:

- Riscos Transferíveis - contém uma quantificação e avaliação realísticas do valor dos riscos que se espera possam razoavelmente ser transferidos aos licitantes se o projeto for desenvolvido sob a modalidade de PPP. A decisão para alocar um risco ao licitante depende de sua capacidade para melhor gerenciá-lo, inclusive observando sua possibilidade de mitigação e de minimização de custos. O valor do risco transferível em um PSC mede o custo que o governo esperaria pagar por esse risco em um cenário de execução do projeto pelo setor público. O risco transferível ao governo precisa ser incluído no PSC para permitir sua adequada comparação com as ofertas do setor privado.

- Neutralidade do Competidor - inclui os ajustes necessários para que não haja nenhuma vantagem financeira líquida decorrente do fato de o projeto ser desenvolvido pelo setor público ou privado. Isto permite uma justa e equitativa avaliação entre um PSC e as demais ofertas dos licitantes. Todos os cálculos de gastos e de rendimentos devem ser expressos como se o órgão público fosse uma empresa privada, atuando num mercado competitivo. Isto significa incluir todos os impostos, taxas etc., aplicáveis, nos cálculos dos custos. Os cálculos dos rendimentos devem refletir o efeito da competição onde isto for relevante.

- PSC Custos Básicos - retrata a estimativa dos custos básicos de um empreendimento de infra-estrutura ou prestação de serviços passível de ser executado diretamente pelo governo, conforme as especificações do projeto de referência. Isto inclui todos os custos de capital e de operação, diretos e indiretos, associados com construção, manutenção e disponibilização da infra-estrutura ou dos serviços. Não inclui nenhuma alocação de valores de riscos e contingências que possam afetar os fluxos de caixa.

- Riscos Retidos - contém uma avaliação do valor dos riscos materiais que se espera possam ser razoavelmente retidos pelo governo se o projeto for desenvolvido na modalidade de PPP. O risco impossível de ser transferido a um licitante numa PPP e, portanto, de responsabilidade do governo, deve ser incluído no PSC. Quando ocorrer essa inclusão, que permite uma avaliação mais precisa do PSC, o valor desse risco retido deverá ser adicionado a cada uma das propostas para permitir uma melhor qualidade no processo de comparação.

O valor dos riscos (transferível e retido) em um PSC mede o custo previsto se cada um deles permanecer sob responsabilidade financeira do governo. Na quantificação dos riscos, é

essencial que a estrutura e as estimativas de fixação de preço usadas sejam razoáveis, transparentes e consistentes com as melhores práticas adotadas. Se o risco for transferido impropriamente, o governo pagará ao licitante um prêmio maior que o custo que teria para controlar o risco com eficiência. Também pode ocorrer que o governo retenha um risco que o licitante possui melhores condições de gerenciar. Um fator da contingência deve igualmente ser incluído em cada maior categoria do risco (por exemplo, construção, operações e manutenção) para prevenir a ocorrência de despesas de difícil previsibilidade.

A não inclusão de uma avaliação financeira realista do risco material (retidos e transferíveis) pode conduzir a significativas distorções no PSC e, conseqüentemente, prejudicar a seleção da proposta contendo maior índice de VFM. No Reino Unido, um relatório de avaliação evidenciou, segundo Anderson (*apud* PARTNERSHIPS, 2001, p. 10) "[...] que a transferência de riscos significou uma economia de aproximadamente 60% nos custos totais dos projetos incluídos na amostra".

As propostas dos licitantes podem propor níveis e categorias diferentes de transferência de riscos que podem ou não serem aceitas pela comissão de licitações, em função de parâmetros previamente determinados no PSC. Isto leva a duas alternativas:

- onde uma oferta considerar um nível de transferência do risco ao setor privado maior do que foi previsto pelo governo, o ajuste do custo da oferta será negativo (reduzindo o custo total da oferta); ou
- onde uma oferta considerar um nível de transferência do risco ao setor privado inferior ao que foi previsto pelo governo, o ajuste será positivo (aumentando o custo total da oferta).

As figuras 4.2, 4.3 e 4.4 apresentam um resumo esquemático dos componentes de uma avaliação financeira baseada no PSC.

Conforme a figura 4.2, sem prejuízo de eventuais outros critérios de avaliação que incluam fatores qualitativos (por exemplo, identidade, posição de crédito e reputação provada do licitante, extensível ao consórcio e aos financiadores), o Licitante1 seria selecionado porque sua proposta representa maior VFM para o governo. Ainda nesta situação, se não houvesse outra proposta além da apresentada pelo Licitante 2, a condução do empreendimento diretamente pelo setor público seria mais vantajosa.

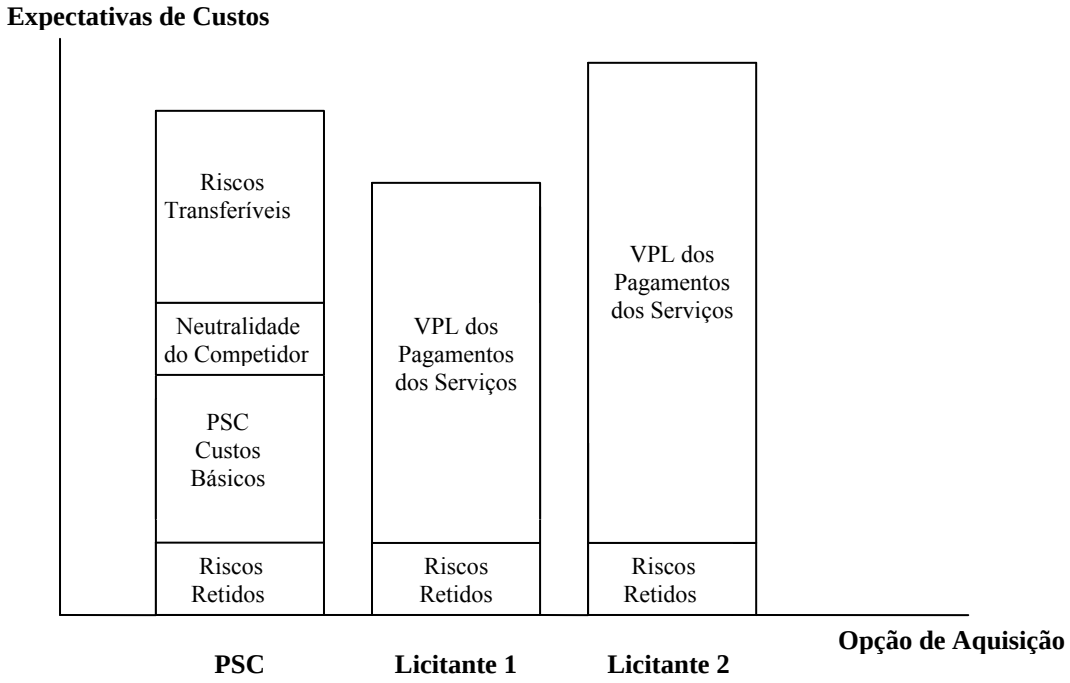

Figura 4.2 - VFM e avaliação de propostas de licitantes
Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note - June 2001

A figura 4.3 representa uma situação onde o nível de transferência do risco proposto pelo Licitante 3, numa avaliação de PSC, é mais baixo que a alocação proposta pelo governo.

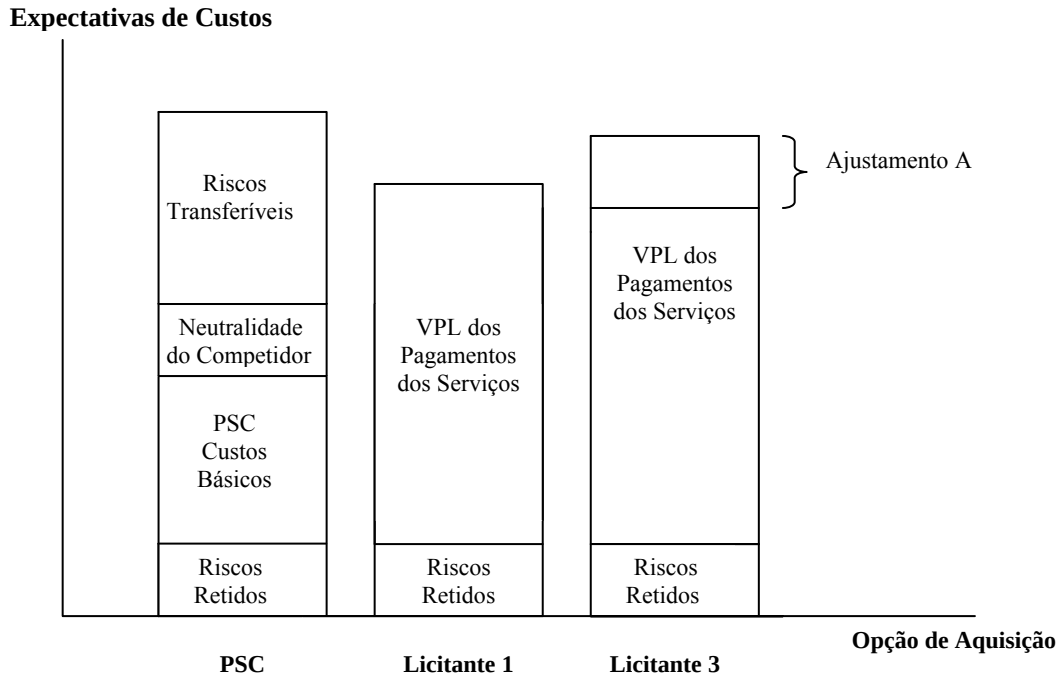

Figura 4.3 - Oferta de transferência de risco mais baixa que a proposta do governo
Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note - June 2001

Isto exigiria um aumento estimativo da proposta do Licitante 3 num nível de transferência de risco correspondente ao Ajustamento A. Na ausência deste ajuste, o governo pode erroneamente optar pelo Licitante 3 em detrimento do Licitante 1. Com o ajuste, o governo pode selecionar o Licitante 1 como a alternativa preferida.

Inversamente, na figura 4.4 é retratada uma situação onde o nível de transferência do risco proposto pelo Licitante 4 é mais elevado do que a alocação prevista pelo governo. Isto exigiria uma estimativa de redução do custo da oferta do Licitante 4 num valor representado pelo Ajuste B. Se nenhum ajuste for feito, o governo pode incorretamente escolher o Licitante 1 ao invés do Licitante 4. Realizado o ajuste, o governo poderá selecionar o Licitante 4 como a alternativa preferida.

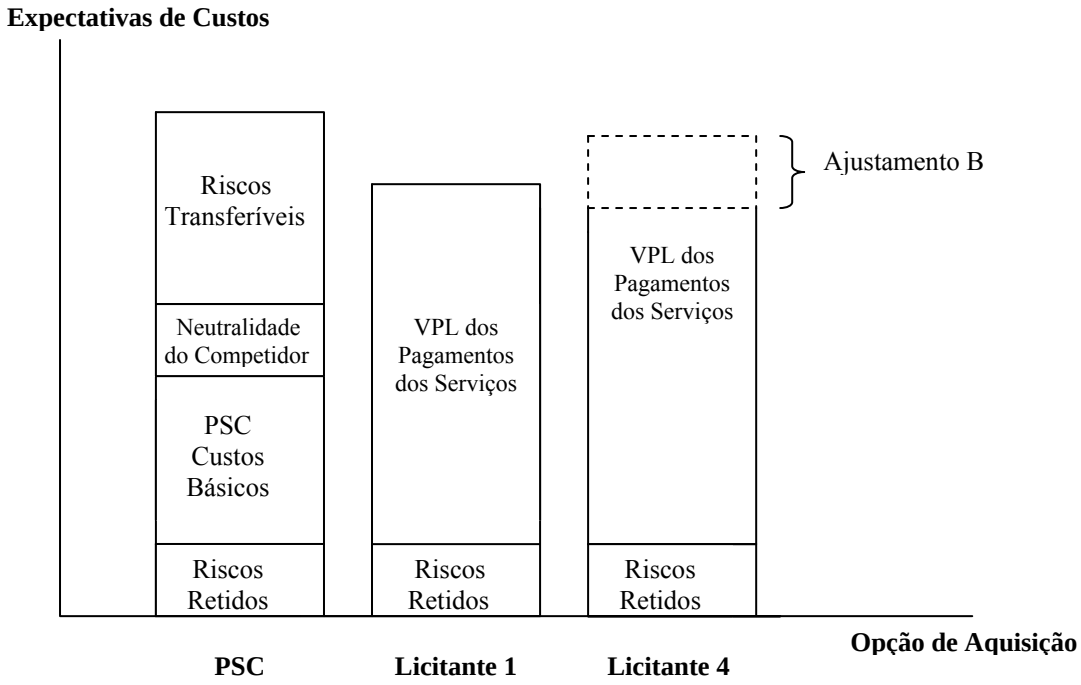

Figura 4.4 - Oferta de transferência do risco mais alta que a proposta do governo
Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note - June 2001

É importante observar que a comissão de licitação deve examinar com cautela as implicações de uma proposta de maior nível de transferência de riscos que o previsto pelo governo. Isto inclui verificar se a alocação proposta é ótima e atende aos requisitos estabelecidos pelos índices de VFM do governo, mas, também, se a capacidade do licitante em conduzir o empreendimento não seria provavelmente afetada. Outra situação a ser observada é que eventuais propostas com valores abaixo do PSC Custos Básicos não estariam representadas nas situações representadas nestas figuras 4.2, 4.3 e 4.4.

No Apêndice 1, encontra-se disponível um exemplo numérico (hipotético) detalhado de como construir um PSC, segundo a publicação "Partnerships Victoria - Public Sector Comparator - Technical Note, de 2001". Trata-se de um caso exemplo referente à construção e operação de uma instalação hospitalar. Após distribuição dos custos básicos, transferíveis, etc., associados ao empreendimento, por um período de 12 anos, foi calculado o valor presente líquido para cada um dos fluxos individualmente. A taxa de desconto utilizada baseou-se numa equação de Fisher, incluindo expectativas inflacionárias, sendo igual a 8,65%. Ao final do caso exemplo chegou-se a um valor final do PSC (página 155) de acordo com a seguinte distribuição percentual: a) PSC custos básicos = 69,1%; Neutralidade do competidor = 3,2%; Riscos transferíveis = 25,5%; e Riscos retidos = 2,3%.

Por fim, é conveniente ressaltar que, sob a perspectiva do interesse público, a utilização do modelo de PPP, baseado em ferramentas como PSC e VFM, permite incentivar a realização de projetos que sejam economicamente viáveis, que proporcionem o máximo possível de benefícios sociais mas que, também, possam limitar os lucros para os parceiros privados em níveis justos e razoáveis. Sobre este aspecto, é interessante observar, na figura 4.5 a análise do *trade-off* entre o lucro do setor privado e o benefício social, quando se trata de alocar recursos orçamentários públicos em projetos de parcerias com o setor privado.

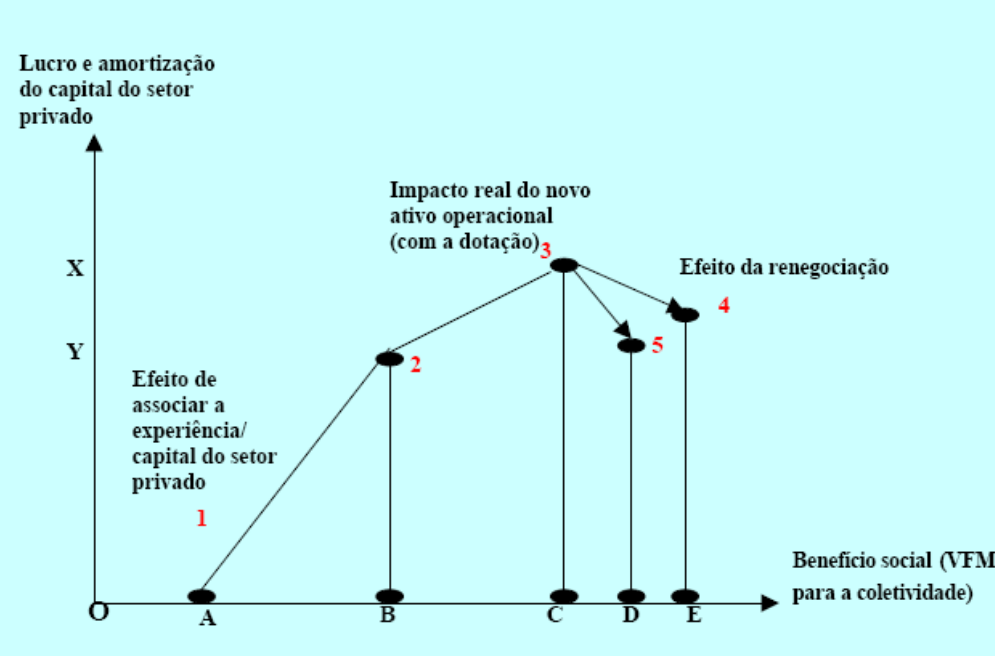

Figura 4.5 - Trade-off entre o lucro do setor privado e o benefício social
Fonte: European Commission - Guidelines for Successful Public - Private Partnerships - March 2003

Segundo o citado Guia, o gráfico pode ser definido como segue:

No eixo vertical - Lucro do setor privado:

- 0 →Y Lucro operacional do setor privado sem dotação orçamentária para subsídio.
- Y→ X Aumento no lucro operacional do setor privado com dotação orçamentária e maior eficiência de um ativo operacional (resultante das dotações). Redução de X em direção a Y = redistribuição do lucro operacional puro (resultante das dotações) para maior benefício social e margem de lucro "justa" para o setor privado como resultado da renegociação.

No eixo horizontal - Benefícios sociais:

- 0 → A benefício social decorrente de um projeto exclusivamente do setor público.
- A → B aumento nos benefícios sociais decorrentes da participação do setor privado.
- B → C crescimento marginal no benefício social decorrente da realização do projeto e da contribuição orçamentária.
- C → D ou E aumento no benefício social como resultado da renegociação da distribuição do lucro puro resultante da dotação orçamentária.

Interpretação dos significados dos pontos:

- O Ponto 1 representa um projeto financiado puramente a partir de fontes públicas.
- O Ponto 2 representa um projeto financiado a partir de fontes privadas com fundos públicos.
- O Ponto 3 representa um projeto financiado em uma PPP com dotação orçamentária.
- Os Pontos 4 e 5 representam o resultado desejado pelo concedente da verba orçamentária em seu objetivo de maximizar o benefício social, ao mesmo tempo em que limita o impacto das margens de lucro do setor privado resultantes do subsídio orçamentário.

5 DESENVOLVIMENTO DO MODELO BRASILEIRO DE PPPs

5.1 Antecedentes

Embora não se revestindo das características de PPP nos moldes atuais, a associação entre o setor público e o privado é um instrumento existente e usado no Brasil desde a época do Império. No transcorrer dos séculos XIX e XX, foram firmados inúmeros contratos de concessão entre o Estado e a iniciativa privada para atender as necessidades de infra-estrutura e a prestação de serviços em algumas regiões, locais específicos ou nas cidades de maior porte do território nacional.

> Nunca é demais lembrar que, em passado não tão remoto, entre nós, certos investimentos infra-estruturais com características indutoras ou diretas para a exploração de serviços públicos, na modalidade de concessão ou permissão, têm surgido no cenário brasileiro, ora com financiamentos inteiramente do setor privado estrangeiro, dos quais são exemplos, na época do Império e no início e transcorrer do século passado, os capitais ingleses, canadenses e franceses, ora com participação do setor público, em menor proporção. Tais investimentos privados estrangeiros foram aplicados nas atividades básicas como portos, transportes (trens, bondes e navios), energia elétrica, água e esgoto, gás e comunicação(telefonia). (OLIVEIRA, 2004, p. 4)

Registre-se, ainda, outras épocas de grandes investimentos na infra-estrutura econômica no Brasil, como, por exemplo, durante a implementação do Plano de Metas do Governo JK (final da década de 50), do chamado milagre econômico brasileiro (final dos anos 1960/início dos anos 1970), e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do Governo Geisel (1975/1979). Nesses períodos, além das práticas de emissão monetária para custeio dos gastos governamentais, o financiamento dos empreendimentos dava-se

> [...] basicamente através de três mecanismos: (a) a concentração de poupança em volume suficiente nas mãos do governo; (b) a contratação junto ao sistema financeiro (com importante participação dos organismos multilaterais) de empréstimos avalizados pelo governo; e (c) instituição de um setor empresarial estatal, como braço executivo para a implementação dos empreendimentos, para o qual foram canalizados os recursos mobilizados em (a) e (b). (ATHAYDE, 2002, p. 2)

Conforme discutido no Capítulo 2, o movimento de privatizações no Brasil iniciou-se na década de 1980, quando foram alienadas empresas de pequeno e médio portes operando em mercados competitivos. A segunda fase deste movimento deu-se a partir do lançamento,

em 1990, do PND, principal instrumento no processo de privatizações no Brasil, inserido num contexto de racionalização de recursos públicos, desregulamentação da economia, redução do tamanho e redefinição do papel do Estado. Nesse sentido, o Estado deixaria de atuar diretamente em áreas como indústria, infra-estrutura e serviços, passando à iniciativa privada a responsabilidade pelos elevados investimentos requeridos e responsabilizando-se pela regulação e fiscalização de serviços públicos essenciais como as telecomunicações e outros serviços.

Em fevereiro de 1995, iniciando a terceira fase das privatizações, foi aprovada a Lei das Concessões, cujo objetivo foi estabelecer as bases sobre as quais o governo concederia a terceiros os direitos de exploração de serviços públicos. Essa fase, ainda em andamento, é caracterizada pela privatização de empresas dos setores de infra-estrutura e serviços públicos, destacando-se os setores de telecomunicações, energia elétrica e transportes.

As razões fundamentais que levaram o governo brasileiro a iniciar seu programa de PPPs podem ser atribuídas, conforme discutido nos capítulos iniciais desta pesquisa, à necessidade de promoção de investimentos em infra-estrutura, num contexto de escassez de recursos fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária. Nas décadas de 1980 e 1990, em razão das dificuldades de financiamento, os investimentos em infra-estrutura no Brasil encontravam-se em queda acentuada.

> Se na década de 70 a taxa média de investimentos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) situava-se na faixa de 22,6%, sendo o setor público responsável por 3,7%, na década de 90 essas taxas caíram para 20,4% e 2,7% respectivamente. No período de 2000 a 2003 os investimentos públicos caíram para 1,8% do PIB. (PAIVA e ROCHA, *apud* PECI, 2006, p. 14)

Mesmo antes da aprovação da lei brasileira de PPP, esta modalidade de investimento foi prevista na lei do Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 no âmbito federal. Foi novamente incorporada ao PPA para o período de 2000 - 2003, e está contida na lei do PPA de 2004 – 2007, este último coexistindo, em grande parte de sua vigência, com o advento da Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública.

Para reverter os problemas de carência de infra-estrutura econômica, uma importante ação prevista no PPA 1996-1999 (Lei Nº 9.276/1996) seria a implantação de um novo modelo

de gestão, expansão e financiamento da área de infra-estrutura, o que exigiria reformas ou novas construções institucionais e uma maior delegação de atribuições para outras esferas de governo e setor privado, via parcerias, concessões e privatizações. Os investimentos totais previstos neste plano eram da ordem de R$ 153,4 bilhões, dos quais R$ 85,4 bilhões seriam destinados à infra-estrutura econômica. Ainda conforme esse plano, no total dos investimentos em infra-estrutura, foram programados R$ 4,5 bilhões que seriam viabilizados pelas parcerias com o setor privado. Como possíveis razões para a não efetivação dessas parcerias, a literatura aponta a falta de informações confiáveis e de ordenamento jurídico que trouxesse segurança ao investidor privado.

Igualmente, o PPA 2000-2003 indicou vários programas que deveriam receber investimentos da iniciativa privada.

> No PPA vigente, de 2000 a 2003, as parcerias ganharam expressiva participação. Basta observar que todos os programas finalísticos relacionados no Plano, cerca de 315, investirão em torno de R$ 613,5 bilhões. Desse total, os parceiros privados participarão com mais de R$ 171,6 bilhões, o equivalente a 28% do investimento total. (SOARES e CAMPOS NETO, 2002, p. 7)

Deve se esclarecido, contudo, que o conceito de PPP presente no PPA, sem considerar outros aspectos econômicos financeiros referentes a esta modalidade de investimento, define-se apenas, segundo Soares e Campos Neto (2002, p. 7) "a partir de uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado. Assim, se a iniciativa privada participa financeiramente, considera-se que está ocorrendo uma parceria".

Dessa forma, nos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, prevaleceu a lógica do planejamento indicativo no tocante aos investimentos em parcerias com o setor privado, decorrente do vazio institucional, isto é, da ausência de regras claras e estáveis para uma mais apropriada utilização dessas parcerias.

Ao avaliar as ações com o uso de parcerias privadas previstas no PPA 2000-2003, verifica-se uma discrepância entre o previsto e o realizado, em função da lógica determinante no setor privado que somente realiza seus investimentos após se convencer que escolheu a melhor opção em termos de rentabilidade, segurança e estratégia operacional. Por estas razões, no dizer de Soares e Campos Neto (2004, p. 10) "projetos que não estavam previstos foram licitados ou autorizados porque os empresários consideraram-nos rentáveis ou

estratégicos para as suas atividades e apresentaram-se à agência reguladora como interessados no investimento".

No PPA 2004-2007, foram previstos investimento de R$ 189,0 bilhões na infra-estrutura econômica, sendo que R$ 38,6 bilhões seriam obtidos da iniciativa privada, recursos estes basicamente concentrados nos setores de energia (R$ 35,8 bilhões) e de transportes (R$ 2,8 bilhões). (MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2003, p. 43). Conforme esses números, comparativamente ao PPA 2000-2003, que previa investimentos em infra-estrutura econômica da ordem de R$ 212 bilhões, houve, para o PPA 2004-2007, um declínio de aproximadamente 10% nas previsões dessa categoria de investimentos.

No rol dos projetos a serem financiados com recursos do setor privado, o PPA 2004-2007 considerava a utilização da modalidade de PPP.

> A viabilização dos projetos de investimentos constantes do PPA 2004-2007 requer a implementação de engenharias de financiamento que pressupõem novos marcos de relacionamento entre os setores público e privado. Em outras palavras, a exemplo da iniciativa internacional, serão implementadas concessões e parcerias público-privadas, cabendo ao Estado as funções de planejamento, regulação e de participação na assunção de riscos dos projetos. (MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2003, p. 109)

Conforme se observa, até o início do PPA 2004-2007, a participação da iniciativa privada nos programas governamentais dava-se com base no arcabouço jurídico das leis de licitações e contratos (Lei Nº 8.666, de 1993) e de concessão e permissão de serviços públicos (Leis Nº 8.987 e 9.074, ambas de 1995), a primeira dispondo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e a segunda estabelecendo normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

A citada legislação, entretanto, não contemplava todos os requisitos incorporados aos modelos internacionais contemporâneos de PPP que o Brasil buscava adotar como *benchmarking* de experiências econômicas bem sucedidas, numa espécie de isomorfismo institucional[8]. As razões para o não atendimento de tais requisitos residem basicamente nos

[8] Segundo Powell e DiMaggio (1991, p. 66) "as organizações competem não somente por recursos e consumidores , mas por poder político e legitimidade institucional, por conveniência social ou econômica. O conceito de isomorfismo institucional é uma ferramenta útil para se compreender a política e a formalidade que permeiam muito da vida organizacional moderna.

seguintes aspectos:

- LEI DE CONCESSÕES - não cobre situações de obras e serviços públicos cuja exploração econômica seja impraticável em função da inviabilidade do sistema tarifário, bem como parcerias entre particulares e empresas estatais de serviços públicos para projetos de infra-estrutura.

- LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – não atende contratações de serviços que necessitem de prazo superior a 5 anos, bem como não prevê alternativas para a realização de empreendimentos em momentos de escassez de recursos orçamentários.

Estes aspectos, associados à insuficiência das regras de proteção dos direitos contratuais do particular frente à administração, levaram o governo a propor, ao Congresso Nacional, um modelo inovador que permitisse a adoção do sistema de PPPs com características semelhantes aos utilizados e consagrados pela experiência internacional.

5.2 A Lei do governo brasileiro sobre PPPs

No Brasil, o programa de PPPs foi iniciado pelo governo federal em 2001, levando em conta de um lado a experiência internacional e de outro a convicção de que o projeto deveria ser adaptado à realidade brasileira, em termos das peculiaridades das leis, do sistema jurídico, das demandas sociais e da administração pública do país. Os trabalhos progrediram ao longo de 2002 e 2003, sob coordenação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), culminando com a edição da Lei Federal de Parcerias Público-Privadas - Lei nº 11.079, 30 de dezembro de 2004 - após um longo período de maturação e aprimoramento no Congresso.

Na tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, segundo informações disponíveis junto aos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foram realizadas 7 audiências públicas (4 na Câmara dos Deputados e 3 no Senado Federal) nas quais se manifestaram interesses de representantes da sociedade organizada tais como: Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Ministro de Estado e diversos órgãos do MPOG; Associação de Aposentados e Pensionistas do Banco do Brasil; Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais; Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústria de Base (ABDIB); KPMG Auditores Independentes; Caixa de Previdência dos

Funcionários do Banco do Brasil (PREVI); Fundação Petrobrás de Seguridade Social (PETROS).

Também em sua tramitação nas duas casas legislativas, em função da complexidade do tema, foram apresentadas inúmeras emendas nas diversas comissões internas. Só na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal foram apresentadas mais de 100 emendas. Como exemplo, cite-se a emenda apresentada na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça do Senado Federal que alterou o inciso I do Artigo 11 do projeto, definindo que a arbitragem será realizada no Brasil, em língua portuguesa e por árbitros brasileiros, em função do receio de que a arbitragem sirva para transferir, a instituições estrangeiras, a competência para decidir sobre litígios envolvendo PPPs. Esta é uma preocupação com a soberania nacional.

Note-se que, anteriormente à aprovação da lei federal, as discussões que já se encontravam mais adiantadas em Minas Gerais (a primeira lei sobre a matéria foi a desse Estado), favoreceram os avanços do governo federal rumo à aprovação de sua legislação e também iniciativas congêneres em outros estados da federação.

> Os trabalhos progrediram ao longo de 2002, concentrados no Ministério do Planejamento, com o intuito de preparar uma ferramenta importante e apta a ser utilizada no âmbito do Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Junto ao que já foi discutido em Minas, abriram caminho para a implantação das PPPs na esfera estadual, incentivando os governos a elaborarem suas próprias leis sobre o assunto. (UNIDADE PPP..., 2005, p. 13)

Da forma como vem sendo modelada no Brasil, a PPP é um sistema para contratação de serviços de interesse público baseados em um ativo de infra-estrutura onde o setor privado participa de maneira ordenada e eficiente com capital e como provedor de *expertise* e serviços de qualidade. A PPP possibilita que o setor privado proveja, de forma estruturada e disciplinada, um serviço especificado em padrões de *performance*. O custeio abrangerá toda a vida do ativo, com ênfase nos condicionantes de longo prazo para prestação do serviço. A responsabilidade pela entrega do serviço é fixada em um único agente contratado, a chamada Sociedade de Propósito Específico (SPE). O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho da prestação de serviço e não mais por meio do tradicional controle físico-financeiro da obra.

Em função da competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais dos contratos administrativos, o Art. 1º da Lei Nº 11.079/2004 estabelece o cumprimento das normas pelos órgãos da administração pública direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economias mistas ou demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Art. 2º da Lei 11.079/2004 conceitua duas modalidades para as PPPs:

- Concessão patrocinada - significando a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve, além da tarifa dos usuários, contraprestação orçamentária do parceiro público ao parceiro privado. Nesse caso, o retorno do investimento realizado pelo setor privado será coberto com tarifas sobre o serviço realizado, além de uma complementação de até 70% (patrocinada) pelo parceiro público.
- Concessão administrativa – consistindo no contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesse caso, não haverá cobrança de tarifa, mas um complemento do parceiro público para o retorno do investimento.

Um aspecto importante presente no modelo brasileiro de PPP é a possibilidade de estender os benefícios da concessão tradicional a objetos distintos não relacionados à exploração de serviços remunerados economicamente, tais como água e esgoto, energia elétrica e telefonia.

> [...] as PPP poderão ser aplicadas em serviços administrativos em geral, isto é, serviços de infra-estrutura penitenciária, policial, educacional, sanitária, judiciária, etc. ou mesmo os decorrentes da separação de etapas ou partes dos próprios serviços públicos econômicos (por exemplo, a implantação e gestão de uma estação de tratamento de esgotos para uma empresa estatal de saneamento básico). Para tais fins, a Lei PPP criou a concessão administrativa, que copia da concessão tradicional a lógica econômico-contratual (obrigação de investimento inicial, estabilidade do contrato e vigência por longo prazo, remuneração vinculada a resultados, flexibilidade na escolha de meios para atingir os fins previstos no contrato etc.), e aproveita da concessão patrocinada as regras destinadas à viabilização das garantias. (PECI, 2006, p. 14)

Uma comparação entre alguns aspectos fundamentais presentes na Lei de Concessões e na Lei de PPPs permite uma melhor distinção entre estas duas modalidades:

- Riscos - segundo o Art. 2°, alínea II da Lei N° 8.987/1995, na concessão convencional a concessionária deve demonstrar capacidade de realização por sua conta e risco. No contrato de PPP, segundo o Art. 4°, incisonciso VI da Lei N° 11.079/2004, serão observados a repartição objetiva de riscos entre as partes.
- Contraprestação pecuniária do poder público - de acordo com o art. 11 da Lei de Concessões, no atendimento às peculiaridades de cada serviço público, o poder concedente poderá prever outras possibilidades de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados com vistas a favorecer a modicidade das tarifas. Mas, segundo o Art. 17 da mesma lei, os subsídios devem ser previamente autorizados em lei, ou seja, é necessária outra lei. No caso das PPPs, a contraprestação pecuniária do poder público, de acordo com o Art. 2°, § 1° da Lei 11.079/2004, é uma exigência nos contratos PPPs na modalidade concessão patrocinada.
- Compartilhamento dos ganhos - diferentemente dos contratos de concessão, nos contratos de PPP a administração pública compartilha de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (Lei N° 11.079/2004, Art. 5°, inciso IX).

Como vedações à celebração de contratos de PPPs, o Art. 2º, § 4º elenca as seguintes situações: a) cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais; b) cujo período de prestação de serviço seja inferior a 5 anos; e c) que tenha, como objeto único, o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Com estes dispositivos verifica-se que a lei brasileira aproxima-se da experiência inglesa que também reconhece que o mecanismo de PPP é mais apropriado para projetos de grande envergadura.

> A lei brasileira especifica, de forma a evitar abusos ao recurso da PPP, que o valor mínimo do investimento deve ser de R$20 milhões, de forma semelhante com o valor mínimo de £20 milhões existente na Inglaterra. Outro limite é relativo ao prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação. (PECI, 2006, p. 15)

Observe-se, ainda, a preocupação do legislador que, ao vedar contratos de PPP que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, procura impedir que haja abusos dessa natureza, o que é bastante comum no caso brasileiro.

Conforme seu Art. 5º, § 2º, Alínea I, a Lei das PPPs apresenta, como inovação, quando comparada com a lei de concessões, a possibilidade de o parceiro público autorizar a transferência do controle da SPE para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços sem que isto importe na caducidade da concessão, conforme previsto no Art. 27 da Lei 8.987/1995. Esta possibilidade traduz os direitos de ingresso (*step-in rights*), exercidos em caso de inadimplência nos contratos de financiamento ou de queda nos níveis de retorno do empreendimento a patamares que comprometam o cumprimento das obrigações futuras. Deve ser registrado que a Lei 11.196/2005 estendeu a todas as concessões de serviços públicos tal mecanismo de garantia criado pela Lei das PPPs, como forma de incrementar o estímulo ao financiamento de projetos de infra-estrutura no Brasil.

> Atualmente, quando uma concessionária de serviço público encontra-se em má situação financeira, os bancos são obrigados a acelerar o vencimento de seus créditos e, em casos extremos, pedir a falência da concessionária. Esses eventos prejudicam a prestação dos serviços e podem levar à caducidade da concessão. O risco de descontinuidade do projeto e de interrupção do fluxo de caixa é ruim para todos. Os consumidores sofrem com a perda de qualidade dos serviços ou sua interrupção, os bancos reduzem suas chances de receber à medida que a situação do concessionário se deteriora, o Estado se vê obrigado a assumir a prestação dos serviços, o que implica custos adicionais para os cofres públicos. (PEREIRA, 2006, p. 46)

No Art. 6º da Lei, além de outros meios admitidos em lei, a contraprestação do parceiro público poderá ser feita mediante ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública ou outorga de direitos sobre bens públicos dominicais. Para isso, o contrato deverá observar as limitações fiscais e as disponibilidades. Uma importante inovação é a possibilidade de a contraprestação ser feita de forma variável, de acordo com o desempenho do parceiro privado, conforme as metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. Tal possibilidade proporciona uma maior efetividade no controle de resultados, pois ao parceiro privado interessa alcançar índices de desempenho elevados com vistas a aumentar o faturamento e ao Poder Público o interesse maior é a maximizar os resultados e a eficiência na gestão.

Por sua vez, o Art. 7º diz respeito à obrigatoriedade de a contraprestação da Administração Pública efetuar-se somente após a disponibilidade do serviço objeto da parceria, vedando-se a possibilidade de adiantamento de receitas. Entretanto, a Lei autoriza o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível de serviço objeto do contrato de PPP.

As obrigações pecuniárias contraídas pelos parceiros públicos em virtude das PPP, conforme disciplinado pelo Art. 8º da Lei, poderão ser garantidas por vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com 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 esse fim e outros mecanismos admitidos em lei. Por intermédio dessas modalidades de garantia, o governo sinaliza, para o setor privado, a redução dos riscos que lhe são inerentes, ou seja o risco país (ou soberano), discutido no capítulo 4.

Ainda com respeito às garantias, os Artigos de 16 a 21 da Lei dispõem sobre o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP), com patrimônio formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. Pela Lei 11.079/2004, ficam a União, suas autarquias e fundações públicas autorizadas a participar, no limite global de R$ 6 bilhões, do FGP, cuja finalidade é prestar garantia de pagamento das obrigações assumidas pelos parceiros públicos. Pela Lei, a integralização das cotas do FGP poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal, excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros com valor patrimonial.

Mencione-se, ainda, sobre essas garantias oferecidas ao setor privado para cumprimento das obrigações assumidas pelo governo nos contratos de parcerias, que o valor estabelecido para o FGP, equivalente a R$ 6 bilhões, não é tão expressivo e que isto, sem considerar outras possíveis modalidades de garantia, de certa forma impõe limites ao programa de PPPs.

O FGP, embora originalmente público, possui natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas. Dessa forma, segundo Pereira (2006, p. 45) "[...] sujeita-se ao Direito Privado, deixando de ser contingenciável e executável em regime de precatórios,

o que reduz o risco". Com essa redução do risco de não cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública, em tese, a PPP se torna mais atraente para os investidores e financiadores.

Portanto, em sua concepção, o FGP pode ser considerado como uma tentativa, por parte do setor público, de oferecer garantias específicas ao parceiro privado.

> Diferentemente da experiência inglesa (assim como de outros países) que busca mitigar o risco de financiamento, assim como as garantias acerca do financiamento ao setor privado, no caso brasileiro o FGP busca prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das PPP. (PECI, 2006, p. 16)

Outro aspecto, que deve ser observado, é que as garantias estabelecidas para o parceiro privado também podem acarretar vantagens para a Administração Pública, pois, ao reduzir o risco de crédito para os parceiros privados, isto implica em reduzir o *spread* bancário a que estão sujeitos. Note-se que o inciso IX do Art. 5º da Lei 11.079/2004 prevê o compartilhamento com a Administração Pública desses ganhos econômicos obtidos pelo parceiro privado.

A Lei 11.079/2004 complementou o marco regulatório brasileiro das licitações e contratações públicas ao introduzir peculiaridades da contratação do regime de PPS. Conforme o Art. 10 desta Lei, a contratação de PPP deverá ser licitada na modalidade de concorrência, cuja abertura condiciona-se à autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação e que identifique as razões para escolha da modalidade. Tal estudo deverá demonstrar, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal:

- Que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo seus efeitos financeiros, nos período seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

- A observância dos limites globais para o montante da dívida pública e os limites e condições relativos à realização de operações de crédito do ente contratante da Federação.

Ao exigir estudo técnico justificando as razões de escolha da modalidade PPP, a Lei 11.079/2004 enseja a oportunidade de adoção dos modelos de *value for money* e *public sector comparator* da experiência européia, conforme demonstrado no Capítulo 4 desta pesquisa.

Outras exigências e/ou dispositivos importantes contidos no capítulo de licitações da Lei das PPPs são:

- Declaração do ordenador de despesa de compatibilidade das obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as respectivas previsões na Lei Orçamentária Anual (LOA).
- Previsão do objeto no Plano Plurianual (PPA) em vigor.
- Estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes durante a vigência do contrato e por exercício financeiro para o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração Pública.
- Submissão do edital e da minuta do contrato à consulta pública com divulgação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico.
- Licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, sempre que o objeto do contrato exigir.
- Autorização legislativa específica para a concessão patrocinada cuja contraprestação paga diretamente pela Administração Pública, além das tarifas cobradas dos usuários, exceder 70% da remuneração do parceiro privado.
- Emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa.

Quanto aos critérios de julgamento, além dos previstos na Lei 8.987/1995, o Art. 12, Inciso II da Lei Nº 11.079/2004 prevê que poderão ser adotados o menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública ou ainda o da ponderação deste critério com o de melhor técnica.

Como mecanismo incentivador da disputa, a Lei Nº 11.079/2004 permite que o Edital estabeleça alternativa para a forma tradicional de entrega das propostas em envelope lacrado.

> Com vistas a estimular a disputa, o edital poderá definir que as propostas econômicas escritas serão seguidas de lances em viva voz, na ordem inversa da classificação das propostas escritas, os quais poderão ser restritos aos licitantes cujas propostas escritas não ultrapassem de 20% o valor da melhor delas. Essa opção assemelha-se à modalidade do pregão (Lei 10.520/2002 e Decreto 3.555/2000). O edital poderá também estabelecer a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, com a adjudicação do objeto ao primeiro licitante habilitado, observada a ordem de classificação das propostas econômicas. (PEREIRA, 2006, p. 43)

Baseado em dispositivo da Lei das PPPs, o Decreto Nº 5.385/2005 instituiu o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas Federais (CGP), integrado por representantes do MPOG (que coordenará as atividades) do MF e da Casa Civil da Presidência da República.

O CGP, cuja estrutura é bastante assemelhada à de vários órgãos de gestão colegiada exixtentes no governo brasileiro, possui, segundo o referido Decreto, as seguintes competências:

- 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 relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de sítio na rede mundial de computadores (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas;
- aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada - 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;
- elaborar seu regimento interno; e
- expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

O Grupo Executivo, formado com representantes do MPOG, MF e Casa Civil tem como principais competências: a) propor ao CGP a definição de serviços prioritários para execução no regime de PPP; e b) recomendar autorização para abertura de licitações e aprovação de editais e contratos, elaborar a proposta do PLP e preparar a minuta de relatório de acompanhamento e avaliação.

A Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP), com representação de órgãos setoriais (MF, MME, MT, MMA, etc.) e entidades setoriais (BNDES, BB e CEF), é encarregada da supervisão do Grupo Executivo e poderá exercer, diretamente, as competências atribuídas a este grupo.

Relativamente ao funcionamento do CGP, para sua deliberação sobre contratação de PPPs, o expediente deverá ser instruído com pronunciamento prévio e fundamentado do MPOG sobre o mérito do projeto, e do MF quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, em relação aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o Art. 22 da Lei.

> A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Lei N° 11.079/2004, Art. 22)

Pereira (2006) chama a atenção para os riscos inerentes ao enorme poder político do MPOG relativamente à nomeação dos membros do CGP e à gestão do programa de PPPs.

> O CGP será, senão de direito, de fato, um órgão vinculado ao MPOG, a cuja autoridade titular caberá a designação de todos os seus membros, o que denota o enorme poder político do ministério. A acentuada proeminência dos membros do CGP no plano político os sujeitará a "inúmeras pressões e atuação de poderosos lobbies de empreiteiras que rondam nebulosamente o universo licitatório do país". Destaque-se que todos os instrumentos de contrato, bem como suas alterações, deverão ser antes aprovados pelo CGP, o que inclui revisões tarifárias e da contraprestação pecuniária da Administração Pública. Requer-se especial atenção do controle sobre esse ponto, o que já ocorre com relação às concessões tradicionais, mas agora com foco não apenas na atuação das agências reguladoras, de quem se vê mitigada a competência para estabelecer ou homologar esses preços (PEREIRA, 2006, p. 42).

Em seu Art. 4º, Inciso VI, a Lei Nº 11.079/2004 prevê a "repartição objetiva dos riscos entre as partes", o que pode ser considerado um avanço nessa questão de responsabilização pelos riscos do empreendimento, a serem atribuídos ao parceiro público e ao privado na medida das respectivas capacidades de melhor gerenciá-los.

No caso da concessão, em que pese o empreendimento ser conduzido por conta e risco do concessionário, conforme dispõe o Art. 2º, inciso II da Lei Nº 8.987/1995, a Administração, guiada pelos princípios constitucionais [9] que regem o interesse público, deve estar sempre atenta quanto ao sucesso da prestação do serviço.

Com base no Art. 5º, inciso III da Lei Nº 11.079/2004, verifica-se que a distribuição de riscos entre os parceiros, além das hipóteses de caso fortuito, força maior, fato do príncipe

---

[9] CF/1988, Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

e álea econômica extraordinária, às quais a lei faz expressa menção, também deve incluir os riscos tipicamente empresariais. Quanto às hipóteses de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, estas relacionam-se diretamente à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo e devem ser avaliadas em função de sua particularidades e possíveis implicações nos contratos de PPPs.

Um rápido exame da opinião de um autor pesquisado sobre esta matéria revela a importância da abordagem dessa gestão de riscos no cenário internacional.

> Na medida da disponibilidade de informações adequadas, a experiência estrangeira, em especial em países europeus, tende a realizar prévia avaliação dos riscos do projeto. A avaliação qualitativa corresponde a um plano de gestão de risco, que inclui a sua descrição, as estratégias de mitigação e a sua alocação. A avaliação quantitativa importa numa modelagem de cenários de sensibilidade, em que se simula o impacto na economia e no financiamento do projeto da alteração das variáveis críticas. (PEREIRA, 2006, p. 48)

Na interpretação da sistemática da lei brasileira, em cada edital de licitação, a autoridade pública deve divulgar a minuta do contrato de PPP, do qual fará parte integrante a repartição de riscos, cabendo aos participantes a formulação de propostas técnicas e financeiras compatíveis com tal repartição. Com este procedimento, a flexibilidade é maior, já que a repartição de riscos pode variar conforme as exigências de cada caso. Além disso, não ocorre perda de previsibilidade, uma vez que, previamente à assinatura do contrato, o ente privado toma conhecimento e ao assiná-lo manifesta sua concordância quanto aos parâmetros de riscos estabelecidos.

É oportuno mencionar que, decorridos mais de três anos desde a promulgação da lei das PPPS, esta modalidade de financiamento para projetos de infra-estrutura econômica ainda não deslanchou no Brasil. Como uma das razões para esta inibição dos projetos de PPPs, merece ser citado que, de acordo com o Banco Mundial, o Brasil continua sendo uma das economias onde se encontram maiores dificuldades para a realização de negócios. No relatório *Doing Business* 2008, o país ocupa a 122ª posição, a mesma que ocupava em 2005, num *ranking* englobando 178 países. Dentre os 10 fatores considerados na classificação, a melhor posição do Brasil é em "proteção ao investidor" (64ª), seguindo-se "obtenção de crédito" (84ª), "comércio internacional" (93ª), "cumprimento de contratos" (106ª), "obtenção de alvarás" (107ª), "registro de propriedade" (110ª), "contratação de funcionários" (119ª),

"abertura de empresas" (122ª), "fechamento de empresas" (131ª), "pagamento de impostos" (137ª).

Conforme se verifica, a pior posição brasileira se refere ao pagamento de impostos. Esta avaliação inclui quesitos como a quantidade de tributos em cada país, o tempo gasto para atendimento das exigências da legislação fiscal e o percentual em que os impostos afetam o lucro. Em conjunto, esses três indicadores colocam a economia brasileira na 137ª posição, um pouco à frente de economias emergentes como Índia (165ª) e China (168ª). Ainda de acordo com o último relatório *Doing Business*, o Brasil não seguiu o exemplo de 31 dos países considerados no levantamento, que efetivaram medidas para simplificação de suas estruturas tributárias.

Observa-se, assim, uma flagrante contradição entre o potencial econômico do Brasil e as condições objetivas de funcionamento de sua economia. De uma forma geral, pode-se afirmar que as falhas institucionais que se fazem presentes, afetando o cotidiano dos cidadãos e das empresas não estimulam o crescimento econômico de forma contínua e acentuada. Neste contexto a reforma e modernização das instituições, mormente as públicas, seria fundamental para melhorar este quadro desfavorável no ambiente de negócios. Mas, para se tornarem efetivas, tais reformas institucionais, como, por exemplo, as reformas tributária e da previdência social, que afetam diretamente os quesitos "contratação de funcionários" e "pagamento de impostos" do relatório *Doing Business*, não deveriam ser constantemente postergadas em função de interesses políticos, como vem ocorrendo nos últimos anos.

5.3 Comparação das leis brasileira e estaduais de PPPs

As leis estaduais sobre PPPs, num total de 11, foram aprovadas entre os anos de 2003 e 2006, um pouco antes, como no caso pioneiro de Minas Gerais, ou logo após a aprovação da Lei Federal Nº 11.079, de 30/12/2004, conforme o quadro 5.1 a seguir.

Quadro 5.1 - Leis estaduais de PPPs no Brasil

Estado	Lei		Título
	Nº	Data	
Minas Gerais	14.868	16/12/2003	Dispõe sobre o Programa de parcerias público-privadas no Estado de Minas Gerais.
Santa Catarina	12.930	04/02/2004	Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências.
São Paulo	11.688	19/05/2004	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP no Estado de São Paulo, e dá outras providências.

Estado	Lei		Título
	Nº	Data	
Bahia	9.290	27/12/2004	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP do Estado da Bahia dá outras providências
Rio Grande do Sul	12.234	13/01/2005	Dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências.
Pernambuco	12.765	27/01/2005	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública estadual.
Piauí	5.494	19/09/2005	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí - PPP Piauí e dá outras providências
Rio Grande do Norte	307 Lei Comple-mentar	11/10/2005	Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, institui o Programa Estadual de PPP, na Administração Pública Estadual, e dá outras providências.
Distrito Federal	3.792	02/02/2006	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal e dá outras providências.
Goiás	14.910	11/08/2006	Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás e dá outras providências.
Ceará	13.557	30/12/2006	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - Programa PPP, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará e dá outras providências

Fonte: Elaboração Própria

Sobre essas leis estaduais de PPPs, é importante observar que o Art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988 atribui, em caráter privativo à União, a competência para legislar sobre normas gerais para quaisquer modalidades de contratação e de licitação, em todos os níveis da administração pública.

Ainda conforme o parágrafo único do citado artigo, "Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo", isto é, somente com autorização por Lei Complementar, que não existe no caso brasileiro, poderia um Estado legislar de forma autônoma sobre licitação e contratação. Em vista desses dispositivos, as leis estaduais não puderam definir um novo tipo de contrato, se restringindo, somente, à promoção de ajustes nos tipos tradicionais de contratos administrativos, especialmente de concessão.

> Na realidade, o que a Constituição Federal lhes concede, no contexto de sua autonomia federativa, é a criação de uma organização administrativa adequada de apoio governamental aos projetos de infra-estrutura com participação da iniciativa privada, os próprios tipos de apoio que a administração local poderá conferir, e a definição de critérios, ainda mais restritivos, para a adoção desse novo instrumento em seu território. (ARAGÃO *et al*, *apud* NOBRE, 2006, p. 78)

No Apêndice 2 da presente pesquisa encontra-se uma análise comparativa das leis estaduais de PPPs dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Pernambuco, selecionados em função da disponibilidade de informações e de estágios mais avançados na condução dos respectivos programas, à qual se introduziu, também, a lei federal. As leis figuram no citado Apêndice numa sequência cronológica de suas promulgações. Os aspectos, dignos de registro, presentes nesta análise comparativa são:

- **Conceito** - A partir das variações textuais, tanto a lei federal quanto a dos estados pode ser extraída uma definição de PPP como sendo um contrato administrativo celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas, particulares ou agentes do setor privado para o fim de implantação, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividade de serviço público. Nesta conceituação, caberia ao parceiro privado contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos, sendo que a sua remuneração deve estar vinculada ao seu desempenho na realização das tarefas contratualmente previstas.

- **Diretrizes** - Todas as leis estaduais apregoam como diretrizes, a eficiência na execução das parcerias e o respeito aos direitos dos usuários e dos agentes executores dos serviços. Minas Gerais cita, como diretriz, a indisponibilidade das funções reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado, enquanto São Paulo adiciona a estas a função política, normativa e policial. Por sua vez, a lei baiana acrescenta, às diretrizes de Minas Gerais, as funções política e legiferante. Já a lei federal e a de Pernambuco falam na indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

- **Objeto** - Como objeto das PPPs, todas as legislações sob análise citam a prestação de serviço público. Minas Gerais, São Paulo e Bahia incluem, como objetos, a exploração de direitos de natureza imaterial, tais como marcas, patentes etc. Ainda relativamente ao objeto, todas as legislações afastam a possibilidade da contratação de mão-de-obra que seja objeto único do contrato.

- **Licitação e Contratos** - As leis estaduais, com pequenas variações textuais, dispõem que os contratos de parceria público-privada reger-se-ão pelo disposto em cada uma delas, na lei federal correspondente, pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos, e pela lei de licitações e contratos administrativos, o que, também, está previsto na própria lei federal. Todas as leis sob análise, exceto a

de Minas Gerais, contém previsão de constituição de Sociedade de Propósito Específica (SPE) como condição para celebração do contrato e para implantar ou gerir seu objeto. A lei mineira prevê que, ao término do contrato, a destinação da propriedade dos bens móveis e imóveis cabe ao estado, salvo disposição em contrário; a lei paulista não contém este dispositivo; a baiana prevê que eles reverterão ao estado; enquanto que as leis federal e pernambucana citam a vistoria dos bens reversíveis. As leis federal, da Bahia e de Pernambuco, diferentemente de Minas Gerais e de São Paulo, contêm dispositivos quanto ao compartilhamento com a Administração Pública, em partes iguais, dos ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos da parceria e dos ganhos de produtividade apurados na execução do contrato. Todas as cinco leis contêm dispositivos de submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública e de estabelecimento de mecanismos amigáveis de solução de divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem.

- **Impacto Orçamentário e Responsabilidade Fiscal** - Todas as leis sob análise exigem a apresentação, pelos contratantes, de estimativa do impacto orçamentário nos exercícios abrangidos pelos contratos. A lei mineira prevê que o contrato só poderá ser celebrado se o seu objeto estiver previsto nas leis do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) ou do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). As leis paulista e baiana exigem a demonstração da origem dos recursos para seu custeio e a comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, sendo que a baiana exige também que as despesas com PPP não excederão 5% da receita corrente líquida apurada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. A lei brasileira e a de Pernambuco exigem que as despesas criadas ou aumentadas não afetem as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Além disso, estas últimas leis exigem: a) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual; b) estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; e c) seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado. A lei

federal dispõe que a União somente poderá contratar PPP quando a soma das despesas de caráter continuado, derivadas do conjunto das parcerias já contratadas, não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

- **Obrigações do parceiro Privado** - Minas Gerais, Bahia e Pernambuco exigem, em sua leis, que os parceiros privados deverão demonstrar capacidade econômica e financeira para a execução do contrato. As leis destes três estados e, também, a de São Paulo, dispõem que os contratados devem assumir compromisso de resultados definidos pela Administração Pública. Todas as quatro leis estaduais citam que os entes privados devem submeter-se à fiscalização da Administração Pública, sendo livre o acesso dos agentes públicos às instalações, informações e documentos relativos ao contrato, incluídos os registros contábeis. As leis mineira e pernambucana dispõem que os agentes privados devem sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no edital de licitação e no contrato. A lei de Minas Gerais prevê que o ente privado deve incumbir-se de atos delegáveis da desapropriação, com a responsabilidade pelo pagamento das indenizações cabíveis. Já a lei paulista dispõe que cabe ao ente privado promover as desapropriações decretadas pelo Poder Público, quando prevista no contrato. A lei baiana diz que à Administração Pública compete declarar de utilidade pública área, local ou bem para promover diretamente a sua desapropriação, cabendo ao contratado os ônus e encargos decorrentes da liquidação e pagamento das indenizações. Quanto à lei federal, esta não possui, a exemplo das estaduais, artigo específico explicitando obrigações do parceiro privado. Entretanto, em algumas passagens, como no Art. 5º, por exemplo, que trata das cláusulas do contrato, vislumbram-se algumas dessas obrigações.

- **Remuneração ao Parceiro Privado** - Todas as quatro leis estaduais dispõem que a remuneração ao ente privado compõe-se de tarifa cobrada dos usuários, recursos do Tesouro Estadual ou de entidade da Administração Estadual, cessão de créditos não tributários, títulos da dívida pública, cessão do direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, e outras receitas. Já a lei federal dispõe que a contraprestação poderá ser feita por ordem bancária; cessão de créditos não

tributários; outorga de direitos em face da Administração Pública; outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; e outros meios admitidos em lei.

- **Garantias** - De forma unânime, todas as leis sob análise, inclusive a federal, contêm dispositivos prevendo ou legislação à parte criando os fundos garantidores dos contratos de PPP, formados por bens, direitos, ações etc. Todas as leis oferecem, como garantias, a vinculação de recursos e receitas do Estado/União. As leis de São Paulo, Minas Gerais e Bahia prevêem o uso de garantias reais, fidejussórias ou contratação de seguros. Minas Gerais, Pernambuco e Bahia incluíram, em suas leis, como garantia, a possibilidade de atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a impostos, prevista a forma de compensação dos créditos recíprocos de contratante e contratado.

- **Institucional** - Todas as leis analisadas contêm dispositivos criando órgãos gestores (Conselhos ou Comitês) para os programas de PPPs, sendo que o da União Federal o CGP (Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal) foi criado por intermédio do Decreto nº 5.385/2005. Todos os comitês/conselhos estaduais são integrados por Secretários de Estado (desenvolvimento, fazenda, planejamento e gestão, transportes etc.) e por Advogados ou Procuradores Gerais. Em Minas Gerais, a lei prevê que o CGP (Comitê Gestor de PPPs) será presidido pelo Governador do Estado. Conforme a lei federal são integrantes do CGP representantes, titular e suplente, do MPOG, MF e Casa Civil. Compõem, ainda, o arcabouço institucional, no caso de Minas Gerais e Pernambuco, as Unidades PPPs; em São Paulo, a Unidade Específica e a Companhia Paulista de Parcerias (CPP); na Bahia a Secretaria Executiva; e, no âmbito federal, o Grupo Executivo e a Secretaria Executiva. Aos Conselhos e Comitês Gestores competem atividades de definição de prioridades, fixação de diretrizes, aprovação de modelagens etc, como por exemplo: Minas Gerais (elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar os editais, os contratos, seus aditamentos e prorrogações); São Paulo (definir as prioridades e supervisionar as atividades do Programa de PPP, definir a forma de contratação de estudos técnicos sobre projetos de PPP e aprovar a modelagem aplicável); Bahia (aprovar projetos de parceria público-privadas e supervisionar sua fiscalização e execução); União Federal (definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada, disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-

privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação); Pernambuco (aprovar o Plano Anual de Parceria Público-Privada, acompanhar e avaliar a sua execução e examinar e aprovar projetos de Parceria Público-Privada). Por sua vez, os demais órgãos componentes das estruturas (Unidades PPPs, Grupo Executivo e Secretarias Executivas) possuem atribuições como executar atividades operacionais e assessorar e fornecer apoio técnico aos Conselhos/Comitês.

5.4 Estágio atual do programa brasileiro de PPPs

Sobre o estágio atual de alguns dos principais projetos de PPPs no Brasil, seguem-se informações obtidas (consulta em maio de 2008) junto aos *sites* das respectivas Unidades PPPs.

5.4.1 Minas Gerais

O primeiro contrato de PPP brasileiro no setor rodoviário foi assinado em maio de 2007 entre o Governo de Minas e o Consórcio Bertin-Equipav, concessionária que irá recuperar e operar a rodovia MG-050 durante 25 anos, com investimento de R$ 712 milhões. As obras de recuperação da MG-050, com 372 quilômetros de extensão, fazem parte do Corredor de Integração do Sudoeste Mineiro ao Estado de São Paulo e já se encontram em andamento, constituindo-se em uma das mais importantes vias de transporte destinadas ao escoamento da produção do Estado.

Também no Estado, encontra-se em fase de consulta pública o processo de licitação, na modalidade de concorrência internacional, cujo objeto é a construção e gestão de Complexo Penal para oferta de 3.000 vagas prisionais, a ser implementado mediante contrato de PPP, em regime de Concessão Administrativa, pelo prazo de 27 (vinte e sete) anos.

Outro projeto de PPP neste Estado, em fase de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), refere-se à abertura de consulta ao setor empresarial e à sociedade para a concessão de sete mil quilômetros de rodovias que deverão ser licitadas no segundo semestre de 2008. Trata-se de 16 lotes, incluindo estradas estaduais e federais em processo de transferência ao Estado. As empresas interessadas terão seis meses para apresentar ao Governo do Estado propostas de investimentos e um plano de manutenção e conservação das rodovias. A licitação poderá ocorrer por concessão comum ou por concessão patrocinada (esta última no regime de PPP).

5.4.2 São Paulo

Em novembro de 2006 foi assinado, pelo governo de São Paulo, com um consórcio liderado pela Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), vencedor da concorrência internacional, o primeiro contrato de parceria público-privada do Brasil. Trata-se da PPP da Linha 4 do Metrô, que vai da Estação da Luz à Vila Sônia, numa extensão de 12,8 km em vias totalmente subterrâneas. Trata-se de uma concessão patrocinada com vigência de 30 anos, que envolve investimentos do parceiro privado da ordem de US$ 340 milhões, com a compra estimada de uma frota de 29 trens e sistemas operacionais complementares.

Outro projeto de PPP previsto em São Paulo, programado originalmente para se iniciar em 2008, é a construção da ligação ferroviária entre São Paulo e Guarulhos com trens rápidos (velocidade superior a 100 quilômetros por hora). Existem duas propostas de consórcios para elaborar o projeto definitivo do Expresso Aeroporto (trem direto do centro da capital ao aeroporto internacional de Guarulhos) e do Trem de Guarulhos (trem que servirá três estações, saindo do Brás com destino ao Parque Cecap, em Guarulhos). O valor dessas obras, incluindo infra-estrutura e modernização da linha existente, será de R$ 3,4 bilhões. Haverá um único edital e o vencedor da concorrência tocará os dois trabalhos, pois os dois trens trafegarão sobre a mesma ferrovia.

5.4.3 Bahia

No final de 2006, foi assinado pelo Governo da Bahia com um consórcio liderado pela Construtora Norberto Odebrecht o primeiro contrato de PPP no Brasil no setor de saneamento, referente ao Sistema de Disposição Oceânica – SDO Jaguaribe. Recentemente, o governo renegociou o valor deste contrato, de R$ 738.588.000,00 para R$ 619.460.000,00, sendo que o mesmo contará com financiamento da Caixa Econômica Federal. A PPP prevê a construção do emissário até 2010, além da responsabilidade por sua operação, manutenção e depreciação por mais 15 anos.

Em 2006 foi lançado edital de concorrência para contratação de empresa para realização de serviços de consultoria para estruturação e modelagem de projetos PPPs, visando a construção, operação e manutenção de três unidades prisionais no estado.

Outra iniciativa de PPP na Bahia refere-se às 10 rodovias que compõem o principal sistema rodoviário da Região Metropolitana de Salvador (Pólo Petroquímico de Camaçari, Simões Filho, Dias d'Ávila, Mata de São João, Pojuca e Entre Rios) que deverão ser

ampliadas e totalmente restauradas. Um convênio para a realização dos estudos dessas obras rodoviárias, no valor de US$ 1,595 milhão, será firmado entre o Governo do Estado, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Internacional Finance Corporation (IFC), este último um organismo integrante do Banco Mundial (BIRD). O valor estimado para a execução das obras do sistema é de R$ 180 milhões.

5.4.4 Brasil

No Governo Federal, encontra-se em fase de licitação o projeto de PPP elaborado por consórcio formado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, cujo objeto é a construção da infra-estrutura predial na capital federal denominada Datacenter e a prestação, por 25 anos, do serviço de *co-location*, com a finalidade de abrigar os equipamentos de Tecnologia de Informação dos membros do consórcio. O serviço de *co-location* inclui a alocação de espaço nos *data centers* com infra-estrutura física e conectividade para hospedagem de equipamentos de propriedade do cliente.

Outro projeto de PPP no nível federal, que encontra-se sob análise no TCU (em função de exigências de controle e fiscalização de licitação, contratação e execução contratual de PPPs, contidas na Instrução Normativa Nº 52/2007 daquele Tribunal) é o Projeto Pontal, localizado em Pernambuco, com área de cerca de 33.526 hectares, dos quais 7.717 serão destinados à irrigação. O restante da área é destinado a atividades de sequeiro e reserva legal. Caberá ao parceiro privado concluir as obras do perímetro, iniciadas em 1996, mas que sofreram diversos atrasos em função de dificuldades orçamentárias. Outra obrigação dos investidores privados será a operação e manutenção da infra-estrutura comum de irrigação (canais, bombas, dutos, etc.), além da ocupação das terras, uma das maiores dificuldades que o governo enfrenta nos seus projetos setoriais. Os investimentos previstos para a conclusão das obras de infra-estrutura de uso comum são estimados em R$ 94 milhões, o que não inclui os investimentos dentro dos lotes irrigados (os chamados investimentos on farm). O governo, por sua vez, pagará ao longo de 25 anos, que é o prazo do contrato, no máximo R$ 208 milhões (ou R$ 113 milhões, a valor presente), a título de contraprestação, valor que pode ser reduzido pela competição durante o processo licitatório. Ao final do contrato, o projeto (terras e infra-estrutura de uso comum) reverterá ao poder público, que poderá fazer nova licitação ou optar por vender o perímetro, caso o mesmo se apresente plenamente auto-sustentável. O projeto deverá contar com investimentos na produção de frutas, mas não está descartada a hipótese de que sejam produzidos biocombustíveis. A escolha será feita pelo parceiro privado.

5.4.5 Pernambuco

Encontra-se em fase de consulta pública o processo de licitação para construção do projeto de PPP na área de presídios referente ao Centro Integrado de Ressocialização (CIR), a ser implantado no município de Itaquitinga, Mata Norte de Pernambuco, e que irá abrigar 3.126 internos. O centro será composto por seis unidades de internação prisional, dentro de um complexo comum. O valor da construção do CIR será de R$ 238 milhões.

Outras iniciativas neste Estado referem-se a oito Parcerias Público-Privadas (PPPs) que devem ser implantadas nos próximos anos nos setores de transportes, saneamento, defesa social e saúde. Uma das PPPs (acesso viário ao Complexo Turístico e de Lazer do Paiva) já está contratada, no valor de R$ 75,6 milhões, e três outras estão em estágio avançado, com empresas interessadas em desembolsar mais de R$ 1,4 bilhão.

CONCLUSÕES

Conforme destacado nos capítulos iniciais desta pesquisa, observaram-se, ao longo da evolução histórica do pensamento econômico, constantes transformações na concepção política do Estado, tais como absolutista, liberal, social, bem estar social e neoliberal que induziram a significativas mudanças nos padrões de relação entre o setor público e a livre iniciativa dos particulares.

Nas últimas décadas do século XX, com a crise do Estado do Bem Estar Social, a partir da crescente deterioração das contas públicas e do aumento progressivo do endividamento do setor público, surgem, na agenda dos principais países do mundo, os debates neoliberais. Como conseqüência desse debate, cujo foco central pregava a redução da intervenção do governo na economia, foi "imposto" ao Estado um novo papel – sai de cena o protagonista absoluto do desenvolvimento econômico e social, cedendo lugar a uma instituição co-partícipe na prestação dos serviços públicos em associação com o setor privado.

O capitalismo tecnológico globalizante acentua as transformações do relacionamento entre os setores público e privado. Novos modelos são incorporados à fórmula tradicional em que o primeiro figura, simplesmente, como contratante e o segundo como contratado. Surgem, então, as práticas comumente designadas como desestatizações, em cujo contexto se inserem de maneira ampla as concessões para exploração de serviços públicos, as privatizações e terceirizações, e, por último as denominadas parcerias público-privadas.

De forma associada ao movimento de privatizações, intensificou-se, mundialmente, a partir da década de 1970, a interferência do Estado na organização da economia, por intermédio da regulação, cujos objetivos se resumiam em proporcionar o bem-estar dos consumidores; a melhorar as funções alocativa, distributiva e produtiva da indústria; alcançar a universalização e a qualidade dos serviços; realizar a conexão entre os diferentes provedores de serviços (interoperabilidade da rede pública), e, por fim, assegurar o atendimento dos aspectos de segurança e de proteção ambiental. No contexto do Estado regulador e da carência de recursos públicos para atender as necessidades de investimentos em infra-estrutura e na prestação de serviços públicos, demandados pela sociedade, iniciam-se os movimentos de PPPs.

Na experiência internacional, o termo PPP não guarda inteira semelhança com o conceito brasileiro dessa modalidade de investimento público, pois o conceito estrangeiro, em

muitos casos, engloba concessões em geral, sociedade de economia mista, *joint ventures* e até privatizações. O conceito de PPP no Brasil aproxima-se mais da *private finance iniciative* (PFI) inglês, ou seja a "iniciativa para o financiamento privado".

A década de 1990 foi marcada pela tentativa de viabilizar projetos de infra-estrutura e de provisão de serviços públicos por meio de parcerias com o setor privado. No Reino Unido, esse movimento foi e continua sendo bastante utilizado, mas, além da busca por financiamento privado, objetivou-se, também, o alcance de maior eficiência na contratação da prestação de serviços públicos. De acordo com o modelo britânico, o risco associado a um empreendimento deve, tanto quanto possível, ser transferido para os agentes privados, com o que se demonstra a observância do imperativo do bom emprego dos recursos públicos (*good value for money*). Do Reino Unido, considerado como referência mundial, a utilização das PPPs disseminou-se para vários países.

Como conclusões desta pesquisa sobre as experiências internacionais de utilização das PPPs podem ser destacadas:

- As PPPs representam uma modalidade de investimento público vitoriosa nos países onde tem sido adotada com maior regularidade, ocupando papel de destaque nas iniciativas de reforma do Estado iniciadas nas últimas décadas do século XX.
- A experiência de PPPs inglesa, com o seu modelo de PFI, foi disseminada mundialmente, sofrendo adaptações em função da história e do contexto econômico e político de cada um dos países que a adotaram.
- Em termos da experiência existente em PPP; da capacidade de conduzir projetos complexos e da demanda por serviços públicos e por projetos de infra-estrutura em variados setores; os países podem ser classificados como: a) maduros (Reino Unido, Austrália e Japão); com potencial futuro (Índia, Canadá, França, Brasil, Estados Unidos, México e África do Sul); e c) iniciantes (China e Marrocos).
- O potencial de crescimento do mercado de PPPs guarda uma relação direta com o potencial de desenvolvimento e a segurança jurídica de cada país, esta última, principalmente, em termos da eficiência de seu aparato regulatório.
- Nos países retro mencionados, o setor mais visado para a utilização de PPP é o de transportes, nos segmentos de estradas e ferrovias. Muitos países a utilizam, também, em projetos dos setores de saúde, educação e habitação. Outras áreas consideradas de

grande potencial de desenvolvimento para projetos de PPPs são prisões, abrigos públicos, aeroportos e infra-estruturas turísticas.

- A experiência de países como Reino Unido e Austrália, onde as operações com PPPs têm representado cerca de 10% do investimento público, sinaliza que este limite tende a se estabilizar, principalmente por sua complexidade de licitação e pelos seus custos.

No Brasil o Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990, impulsionou as privatizações e as concessões e permissões da exploração de serviços públicos, cujo marco mais importante foi a aprovação da Lei Nº 8.987/1995 (dispõe sobre o regime de concessões e permissão da prestação de serviços públicos). Na seqüência foram editadas várias leis especificas sobre os setores de infra-estrutura, bem como foram promulgadas as leis de criação das agências reguadoras nacionais – ANEEL, ANATEL etc.

Na linha da Reforma Administrativa da década de 1990, o Estado brasileiro desonerou-se de sua função de executor exclusivo dos serviços públicos, sem deixar de ser o titular, e assumiu o papel de regulador e fiscalizador da exploração dessas atividades econômicas por concessionários privados.

As concessões tradicionais seriam utilizadas quando se tratassem de projetos economicamente viáveis e auto-sustentáveis do ponto de vista financeiro. Nos casos onde a implementação do projeto demandasse o aporte de recursos fiscais ou uma contraprestação da Administração Pública em caráter complementar ao montante arrecadado com a tarifa cobrada dos usuários, teriam lugar as PPPs. A Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas gerais de licitação e contratação de PPPs, definindo-as como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A concessão patrocinada (sem ser autofinanciável) inclui, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária obrigatória do parceiro público ao parceiro privado e se aplica em projetos como construção e gerência de rodovias, ferrovias, portos, irrigação e outros investimentos em infra-estrutura. Na concessão administrativa, o serviço será prestado direta ou indiretamente à própria Administração Pública, que poderá incluir nas licitações projetos, como por exemplo, a construção e operação de hospitais, escolas e penitenciárias.

Conforme apontado nesta pesquisa, pelo menos teoricamente, uma vez que somente recentemente foram iniciados os primeiros projetos ao nível estadual, a modelagem brasileira

de PPPs apresenta algumas vantagens quando comparadas com o modelo tradicional de concessões, como por exemplo:

- Riscos - na concessão convencional a concessionária deve demonstrar capacidade de realização por sua conta e risco. No contrato de PPP, conforme inciso VI do Art. 4º, deverá ser respeitada, como diretriz, "a repartição objetiva de riscos entre as partes".

- Compartilhamento dos ganhos - diferentemente dos contratos de concessão, nos contratos de PPP a administração pública compartilha de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

- Direitos de ingresso - possibilidade de o parceiro público autorizar a transferência do controle da SPE para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços sem que isto importe na caducidade da concessão. Esta possibilidade traduz os direitos de ingresso (*step-in rights*), exercidos em caso de inadimplência nos contratos de financiamento ou de queda nos níveis de retorno do empreendimento a patamares que comprometam o cumprimento das obrigações futuras.

- Contraprestação devida pela Administração Pública - necessidade de acompanhamento, de forma a verificar a objetividade da aferição do desempenho do parceiro privado, em conformidade com as metas e padrões definidos no contrato. (remuneração variável vinculada ao desempenho). Obrigatoriedade de a contraprestação da Administração Pública efetuar-se somente após a disponibilidade do serviço objeto da parceria, vedando-se a possibilidade de adiantamento de receitas. Isto traduz um incentivo ao cumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei das PPPs, como a eficiência no cumprimento das missões do Estado, no emprego dos recursos da sociedade e o respeito aos interesses e direitos dos consumidores. Entretanto, a Lei autoriza o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível de serviço objeto do contrato de PPP.

- Benefícios para os setores público e privado - As PPPs, em face da carência de recursos fiscais, poderão representar uma saída para o setor público brasileiro na realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico e social do país. Para o setor privado, vislumbra-se como uma alternativa de negócio com risco

minimizado, considerando as expressivas garantias apresentadas e a contraprestação da Administração Pública em complemento às tarifas cobradas dos usuários.

- Investimentos em áreas pouco atraentes aos investimentos privados - As PPPs permitem a prestação de serviços ou a construção de obras de infra-estrutura em setores de pouca ou nenhuma atratividade aos agentes privados em termos de retorno econômico, devido à limitação dos ganhos passíveis de serem auferidos ou ao elevado nível dos riscos inerentes ao empreendimento.

As falhas estruturais e operacionais da legislação e dos entes regulatórios vêm sendo consideradas como um fator inibidor da mais plena utilização do modelo de PPPs nos investimentos em infra-estrutura pública no Brasil. Conforme discutido no capítulo 2, o Projeto de Lei Nº 3.337/2004, presentemente em tramitação no Congresso Nacional, pode contribuir, se aprovado, para introduzir melhorias na gestão, organização e mecanismos de controle social das agências reguladoras federais. Entre outras disposições, o citado projeto redefine atribuições no âmbito das agências e dos Ministérios a que estas se vinculam, em setores como telecomunicações, petróleo, transporte e outros.

Também nesta linha de fatores que inibem o desenvolvimento das PPPS, a presente pesquisa apresentou, em seu capítulo 5, a posição desfavorável que o Brasil ocupa na pesquisa "*Doing Business 2008*", realizada pelo Banco Mundial. De acordo com o relatório dessa pesquisa, o Brasil ocupa a 122ª posição num *ranking* englobando 178 países, cujas economias apresentam maiores dificuldades para a realização de negócios. Neste contexto, a modernização do arcabouço institucional público é considerada de fundamental importância para melhorar este quadro desfavorável e para possibilitar índices de crescimento sustentáveis da economia.

As instituições públicas tanto federais quanto estaduais estão se organizando e se articulando para conduzir o processo de implantação, acompanhamento e fiscalização dos programas de PPPs em várias frentes, como por exemplo: a) criando comitês gestores e preocupando-se com a necessária *expertise* dos técnicos que coordenam os trabalhos; b) estabelecendo normas e procedimento para a contabilização dos contratos de PPPs (Portaria Nº 614/2006, do Secretário do Tesouro Nacional, estabelecendo mecanismos para contabilização e consolidação das contas públicas aplicáveis a tais contratos); e c) preocupando-se com os aspectos de controle e fiscalização, como no caso do Tribunal de

Contas da União que através da Portaria Nº 48, de março de 2006 aprovou a realização do Projeto Controle Externo das PPPs; ou do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que, em setembro de 2005, editou instruções normatizando o exame dos contratos alusivos às PPPs.

Mais de três anos após o início da vigência da Lei federal de PPPs no Brasil, esta modalidade de investimentos ainda não é uma realidade no âmbito da União, sendo que os primeiros projetos somente agora começam a ser licitados. Alguns estados saíram na frente na frente da União, como nos casos de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, que já assinaram e iniciaram os primeiros contratos de PPPs. No caso da União, iniciativas como a que aconteceu no final de 2007, onde o governo federal conduziu o bem-sucedido leilão para licitar sete lotes de rodovias federais, num valor aproximado de R$ 19 bilhões, sob a forma de concessão tradicional, sinaliza que a utilização de PPPs ainda não alcançou um consenso.

Outra constatação da presente pesquisa refere-se à falta de tradição na apuração de custos dos projetos na esfera pública através de um moderno e eficiente mecanismo de gestão e controle, em que pese a existência de farta legislação existente sobre a matéria. Esta carência, traduzida na indisponibilidade de informações sobre custos e demais informações pertinentes aos projetos públicos, é extremamente prejudicial para aplicação dos conceitos de VFM e PSC. A experiência internacional demonstra que não se pode prescindir dessas ferramentas para avaliação do bom emprego dos recursos públicos (*good value for money*).

Por estas razões, como um dos aspectos fundamentais desta dissertação e no intuito de contribuir com o setor público para o melhor desempenho de suas funções, no que respeita à utilização dos programas de PPPs, sugeriu-se, no capítulo 4, o estabelecimento de um sistema de informações sobre projetos públicos no País. Tal sistema congregaria, em rede nacional, todos os órgãos federal (coordenador) e estaduais responsáveis pela condução dos programas de PPPs no País e seria essencial para possibilitar o uso de ferramentas metodológicas modernas para avaliação de projetos públicos, como PSC e VFM. Também, como outro aspecto fundamental da dissertação, foi apresentado um roteiro para adoção de ferramentas como PSC e VFM, aplicáveis ao caso brasileiro.

Observa-se, ainda, que as análises comparativas desenvolvidas no capítulo 5 desta pesquisa sobre as leis brasileiras, tanto federal quanto estaduais, evidenciam que o instituto de PPPs do Brasil está focado em uma lógica fiscal, baseada em procedimentos processuais, tais

como: limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de licitações, coerência com as leis dos planos plurianuais e orçamentos anuais, fiscalizações pelos órgãos de controle etc. Ao contrário, a lógica prevalecente nos países que alcançaram miores níveis de maturidade com utilização das PPPs tem-se constituído na busca da maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

Em algumas situações, os condicionantes presentes na legislação de PPPs no Brasil podem contribuir para limitar o próprio desenvolvimento do programa, como no caso do teto de R$ 6 bilhões para prestação de garantias, imposto pelo Fundo Garantidor de Parcerias (FGP) do Governo Federal. Conforme visto anteriormente, é bem verdade que esta não é a única modalidade de garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contratos de PPPs. Entretanto, este valor de R$ 6 bilhões para o FGP, ao lado de outras limitações impostas a esta modalidade de financiamento, sinaliza que, dificilmente, o Brasil alcançará, com seu programa de PPPs, o patamar de 10% dos investimentos públicos atingido com tais programas no Reino Unido e na Austrália, países considerados como referências mundiais em PPS.

Por último vale assinalar, como recomendação desta dissertação aos estudiosos da matéria, a oportunidade e a extrema conveniência de se aprofundar, em futuras pesquisas, reflexões e estudos sobre fontes e respectivos requisitos de informações necessários ao desenvolvimento de redes informatizadas sobre projetos públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ATHAYDE, Luiz Antônio. *Modelos alternativos de financiamento com ênfase na infra-estrutura: parcerias público-privadas* - PPP. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Doing Business*. Disponível em <www.doingbusiness.org>. Acesso em 30 mai. 2008.

BERNHEIN, Pierre e DUPREZ, Alexix. *Uma visão da aplicação da parceria público-privada no mundo em 2006*. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, V. 14, N. 27, Jun. 2007.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BNDES. *Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2005*. Disponível em:< www.bndes.gov.br/conhecimento/publicações>. Acesso em 28 mai. 2008.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e FARIA, Viviana Cardoso de Sá. *Project finance*: *considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, V. 9, N. 18, Dez. 2002.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e NEVES, Cesar das. *Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura*. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, V. 12, N. 23, Jun. 2005.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

_____. Lei 8.031, de 12 de abril de 1990. *Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.*

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

_____. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

_____. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.*

_____. Lei Complementar 101 (Responsabilidade Fiscal), de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasilia: Cadernos MARE, 1997.

_____. *Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública*. In BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (organizadores) Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

BRITO, Bárbara M. B. e SILVEIRA, H. P. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. Brasília: Revista do Serviço Público, V. 56 N. 1, Jan/Mar 2005.

BRUMBY, Hon John (MP). Treasurer of Victoria. *A national approach to PPPs*. Canada: The 13th Annual Conference of PPPs, 2005. Disponível em: <www.ppp.council.ca.pdf/brumby>. Acesso em 15 mai. 2008.

CARVALHO, Marco Antônio de Sousa. *Privatização, dívida e défict públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

COASE, Ronald. *The firm, the market and the law*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1990.

_____. *The nature of the firm*. Economica, London, V. 4, 1937.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. *Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. Bruxelas: 2004.

DELOITTE RESEARCH. *Closing the infrastructure gap* - 2006. Disponível em: <www.nzcid.org.nz/downloads/Deloitte>. Acesso em 15 mai. 2008.

DI PIETRO, Maria S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Estudos da Confederação Nacional das Indústrias - CNI: *Análise Fiscal e Contabilização dos Investimentos Públicos: O Caso das PPP*. Brasília: junho de 2006.

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY. *Guidelines for successful public-private partnerships*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2008.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti e MALLIAGROS, Thomas Georges. *Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil: 1950-1995*. Brasília: Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, N. 2, Ago. 1998.

FIANI, Ronaldo. *Afinal, a quais interesses serve a regulação?* In Economia e Sociedade. Campinas: 2004.

_____. *Tendências da regulação econômica no caso brasileiro: uma reflexão a partir do debate internacional*. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, V. 5, N. especial, 2001.

FONTE, Felipe de Melo. *Parcerias público-privadas e o novo Direito Administrativo*. Terezina: 2004.

GENNARI, Adilson Marques. *Mundialização do capital e reformas privatizantes no Brasil e na Inglaterra no final do século vinte*. Araraquara: UNESP, 2005.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GRÜN, Roberto. *A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos sobre a cena política.* Rio de Janeiro: Dados, V. 47, N. 1, 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal Affairs Department in consulation with other departments, the World Bank and the Inter-american Development Bank. Public-Private Partnerships*. Washington, D.C: 12 mar. 2004.

KLEIN, Michael. *The risk premium for evaluating public projects*. The Oxford Review of Economic Policy Limited, Oxford, V. 13, N. 4, p. 29-42, 1997.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Tradução da 2ª ed. Original. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARCH, James G. e SIMON, Herbert A. *Teoria das Organizações*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1975.

MASHAW, Jerry L. *Reiventando o governo e reforma regulatória: estudos sobre a desconsideração e o abuso do direito administrativo*. In: MATTOS, P. (coordenador). Regulação econômica e democracia - o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.

MATTOS, Paulo (coordenador). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MERCURO, N. e MEDEMA, S. G. *Economics and the law: from Posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1999, Cap. 1.

MEYER, John W. e ROWAN, Brian. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (organizadores) – The new institutionalism in organizational analysis. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

MENSAGEM PRESIDENCIAL *PPA 2004-2007*. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2003.

MORAES, Marcos Siqueira. *Aspectos do modelo brasileiro das parcerias público-privadas sob a luz da experiência britânica*. ANPAD - II Encontro de Administração Pública e Governança. Novembro de 2006.

MOREIRA, Terezinha e CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. *A parceria público-privada na infra-estrutura econômica*. Revista do BNDES, N. 2, Dez. 1994.

MUKAI, Toshio. *Contratos Públicos. As prerrogativas da Administração e os Direitos das Empresas Contratadas (segundo as leis 8.666/93 e 8.883/94*). 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

NOBRE, Veimar C. de Souza. *Metodologia para seleção de projetos de parceria público-privada no setor de infra-estrutura rodoviária no estado do Ceará*. Fortaleza: UFC, 2006.

OLIVEIRA, Manoel Paulo de. *As parcerias público-privadas – ppp´s – uma reflexão à luz dos princípios constitucionais (art. 37 e título vii – da ordem econômica e financeira) e de leis que regem as avenças no direito brasileiro*. Belo Horizonte: 2004.

OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PACHECO, Regina Silvia. *Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle*. Rio de Janeiro: RAP, 2006

PARTNERSHIPS FOR GROWTH - *Policies and Guidelines for Public Private Partnerships in Western Australia* - December 2002. Disponível em: <www.dtf.wa.gov.au/cms>. Acesso em: 30 mar. 2008.

PARTNERSHIPS VICTORIA - *Public Sector Comparator - Technical Note - Guidance Material*. June 2001. Disponível em: <www.partnerships.vic.gov.au>. Acesso em 21 fev. 2008.

PASIN , Jorge Antônio Bosoti e BORGES, Luiz Ferreira Xavier. *A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na Gestão da Infra-Estrutura Pública*. In: Revista do BNDES, V. 10, N. 20. Rio De Janeiro: Dez. 2003.

PECI, Aketa. *(Re)construção de marcos regulatórios: uma reflexão acerca das parcerias público-privadas*. Guatemala: Congresso Internacional do CLAD, 2006.

PECI, Alketa e SOBRAL, Filipe. *Parcerias público-privadas: análise comparativa da experiência inglesa e brasileira*. 30º Encontro da ANPAD. 23 a 27 de setembro de 2006. Salvador: Bahia.

PELTZMAN, S. *A Teoria Econômica da regulação depois de uma década de desregulação*. In: MATTOS, P. (coordenador.). Regulação econômica e democracia. O debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.

PEREIRA, Carlos E. de Queiroz. *Parcerias público-privadas: um novo modelo brasileiro de concessão*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2006.

PERROW, Charles. *Complex organizations: a critical essay*. New York, Random House, 3rd ed., 1993, cap.7.

PICCIANI, Leonardo (Deputado). *Relatório sobre o Projeto de Lei nº 3.337/2004 (Agências Reguladoras*). Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

PINTO, Marcos Barbosa. *Repartição de riscos nas parcerias público-privada*s. In: Revista do BNDES, V. 13, N. 25, P. 155-182. Rio de Janeiro: Jun. 2006.

PIRES, José Cláudio Linhares e PICCININI, Maurício Serrão. *A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2008.

POLANY, Karl. *La gran transformación: los origins políticos y econômicos de nuestro tiempo.* Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

POLLITT, Christopher. *From there to here, from now till them: buying and borrowing public management reforms*. CLAD NINTH INTERNATIONAL CONFERENCE, Madrid, 3 November, 2004. Anais. Madrid: CLAD, 2004.

POSNER, Richard A. *Teorias da regulação econômica*. In: MATTOS, P. (coordenador). Regulação econômica e democracia. O debate norte-americano. Núcleo Direito e Democracia/CEBRAP. São Paulo: Editora 34, 2004.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizacional fields*. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (organizadores). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

PRIETO, Bob. *Issues in regulatory policy design for US PPP's*. Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/ppp/download/artigos/ppps>. Acesso em: 02 mai. 2008.

QUEENSLAND GOVERNMENT STATE DEVELOPMENT. *Guidance material for public private partnerships. Supporting documents. Risk Management*. Queensland, 2002. Disponível em: <www.sd.qld.gov.au>. Acesso em: 24 fev. 2008.

REIS, Vasco Pinto dos. *A intervenção privada na prestação pública: da expansão do Estado às parcerias público-privadas*. Lisboa: Revista Portuguesa de Saúde Pública, 2004. Disponível em: <www.ensp.und.pt/dispositivos-de-apoio/cdi>. Acesso em: 30 mar. 2008.

ROSSETI, José Paschoal. Introdução à Economia. São Paulo: Atlas, 1980.

SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para discussão IPEA, N° 941. Rio de Janeiro: 2003

SALGADO, Lúcia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro IPEA/DIMAC: 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. *Fundamentos do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Portaria nº 614, de 21de agosto de 2006. *Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada - PPP, de que trata a Lei nº 11.079/2004*.

SILVA, Leandro Morais e. *As parcerias public-privadas como ambiente de captação de investimentos em estações de tratamento de esgotos no Brasil*. São Paulo: 2006.

SOARES, Ricardo Pereira e CAMPOS NETO, Carlos A. da Silva. *Parcerias público-privadas no plano plurianual: proposta de um conceito*. Brasilia: Texto para Discussão IPEA, 2002.

_____. *Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil*. Brasilia: Texto para Discussão IPEA, 2004.

SOUSA, Márcio Miceli Maciel de. *Reforma Neoliberal e Privatização da economia brasileira – justificativas e resultados: o sistema TELEBRÁS*. Recife: 2005.

STIGLER, George J. (2004). A teoria da regulação econômica. In MATTOS, Paulo (coord.). Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo, editora 34.

STIGLITZ, Joseph E. *Os exuberantes anos 90*. São Paulo, Editora Schwarcz, 2003.

UNIDADE PPP DE MINAS GERAIS. *Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: 2005

UK AND AUSTRALIA WORLD LEADERS IN USE OF PPPs. Austrália: Delloit, 2007. Disponível em: <www.deloitte.com/dtt/pres_release>. Acesso em: 15 mai. 2008.

Appendix C: Detailed hypothetical numerical PSC example

This appendix is designed to illustrate the hypothetical numerical workings that should typically be found in a PSC. A number of additional sections and reports should be included and further developed in the overall PSC document covering various issues including those set out in the PSC Construction Checklist provided in Appendix B.

Note that this example is for illustrative purposes only, and should not be taken to reflect actual or likely cost information for a particular project.

Summary of the output specification

There is a requirement to provide a hospital facility and related ancillary services to meet the healthcare needs of a particular catchment area. The ancillary services required include providing certain types of medical equipment, catering and car parking. The project is assumed to have a term of 12 years.

Note that the scope of the services does not include the provision of core medical and direct patient care.

Outline of the Reference Project

The Reference Project is the most efficient form of public delivery identified and selected by the procurement team, with the following characteristics:

- a hospital designed to provide an available 300-bed facility;
- construction undertaken by an independent contractor on a design and construction (D&C) basis;
- expected construction period of two years (ten years in operational use); and
- hospital operation and maintenance provided by personnel directly employed by government (in other cases, these functions may be outsourced to a third-party provider).

Components of the PSC

Raw PSC

The Raw PSC represents the base cost to government of producing and delivering the Reference Project. The major raw costs of building, operating and maintaining the project under traditional public sector delivery are then estimated, based on current and expected future best practice. Some of the key assumptions are listed in Table C1.

Table C1 Major assumptions in the Raw PSC

Cost	Assumption	Amount*
Direct capital costs		
Land acquisition and development	Imputed market price for the land on which the facilities are to be built	$5.0 million
D&C contract price	Based on current bid price for a similar project (not a fixed price contract)	$150.0 million
Acquisition of plant and equipment	Current market price of equipment required to provide the services (e.g. medical, catering, cleaning equipment)	$50.0 million
Capital expansion (upgrade)	10% of the D&C contract price, incurred in year 5	$15.0 million
Required through-life capital expenditure	3-year capital expenditure cycles post construction, incurred equally (in current dollar terms) in years 5, 8 and 11	$40.0 million
Direct maintenance costs		
Maintenance and repairs on buildings, plant and equipment	Based on expected utilisation of the building and associated facilities	$4.0 million per year
Direct operating costs		
Wages and salaries	Based on current and forecast wages (inflated by expected wage rate growth rather than inflation)	$5.0 million per year
Running costs	Electricity, telephone etc	$2.0 million per year
Insurance	Cost of applicable insurance premiums, such as civil liability and professional indemnity (where appropriate)	$1.25 million per year
Indirect costs		
Construction overheads	Costs of managing the project during the construction period (including oversight of the D&C contractor)	$1.0 million per year
Operating overheads	Ancillary running costs not directly involved in the provision of the hospital or related infrastructure	$0.2 million per year
Administration overheads	Cost of ongoing facilities and project management	$0.5 million per year
Indirect capital cost allocation	Costs attributed for partial use of government equipment and resources (e.g. Department of Health staff)	$0.1 million per year
Third-party revenue		
Third-party revenue expected	Includes car parking and retail revenue (either direct sales or rental revenue if concessions granted)	$5.0 million per year

* Expressed in current dollar terms

All other material costs such as the design costs associated with the Reference Project and fees payable to consultants (including independent risk, engineering and legal advisers) need to be included. In this example, no upfront sale of excess land or residual value is included. Consideration of the residual value of the underlying assets may be relevant for projects where there is likely to be an identifiable market for an asset with a useful remaining life at the end of the term of the project.

Once all the material base costs have been estimated, the expected timing of each of the associated cash flows needs to be assessed. This is required due to the impact of inflation and the discount rate (the time value of money).

The expected cash flow timing profile is shown in Table C2.

In particular, the following points are noted:

- payment of the D&C price is assumed to occur in line with the expected construction period cost profile (following a standard S-curve);
- acquisition of plant and equipment is ramped up over the construction period;
- required through-life capital expenditure is provided (equally) in years 5, 8 and 11;
- all capital improvements to existing hospital facilities are provided in year 5; and
- operating costs and revenues (both direct and indirect) are assumed to be incurred equally over the operating period (no growth or contraction assumed over the term of the project).

Once the timing of the expected cash flows has been assessed, the real cash flows can be forecast over the life of the project. This is illustrated in Table C3.

Table C2 Raw PSC cash flow timing profile

Raw PSC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Direct costs ($'000)													
Direct capital costs													
• Project design	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
• Land acquisition and development	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
• D&C contract price	15%	35%	35%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
• Payments to consultants	33%	33%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
• Acquisition of plant and equipment	10%	30%	60%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
• Capital improvements to existing facilities	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
• Required through-life capital expenditure	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	33%	0%	0%	33%	0%
• Less: upfront sale of excess land	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Direct maintenance costs													
Direct maintenance costs	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Direct operating costs													
• Cost of materials	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
• Wages and salaries	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
• Other employee costs	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
• Electricity, etc	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
• Direct management costs	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
• Insurance	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Indirect costs													
Construction overheads (annual)	100%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Operating overheads (annual)	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Administrative overheads	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Indirect capital cost allocation	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
LESS: Third-party revenue expected	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Subtotal: Raw PSC													

Table C3 Raw PSC calculation (real cash flows)

Raw PSC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Direct costs ($'000)													
Direct capital costs													
• Project design	500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Land acquisition and development	5,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• D&C contract price	22,500	52,500	52,500	22,500	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Payments to consultants	333	333	333	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Acquisition of plant and equipment	5,000	15,000	30,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Capital improvements to existing facilities	-	-	-	-	-	15,000	-	-	-	-	-	-	-
• Required through-life capital expenditure	-	-	-	-	-	13,333	-	-	13,333	-	-	13,333	-
• Less: upfront sale of excess land	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	33,333	67,833	82,833	22,500	-	28,333	-	-	13,333	-	-	13,333	-
Direct maintenance costs													
Maintenance and repairs	-	-	-	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000
	-	-	-	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000
Direct operating costs	-	-	-										
• Cost of materials	-	-	-	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
• Wages and salaries	-	-	-	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
• Other employee costs	-	-	-	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
• Electricity, etc	-	-	-	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
• Direct management costs	-	-	-	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
• Insurance	-	-	-	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250
				11,750	11,750	11,750	11,750	11,750	11,750	11,750	11,750	11,750	11,750
Indirect costs													
Construction overheads (annual)	1,000	1,000	1,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operating overheads (annual)	-	-	-	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Administrative overheads	-	-	-	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Indirect capital cost allocation	-	-	-	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	1,000	1,000	1,000	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800
LESS: Third-party revenue expected	-	-	-	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
Subtotal: Raw PSC	34,333	68,833	83,833	44,050	21,550	49,883	21,550	21,550	34,883	21,550	21,550	34,883	21,550

The effect of inflation of each of the individual cost (and revenue) components needs to be considered, to convert the periodic real cash flows into nominal cash flows to allow calculation of the present value of the Raw PSC. In this example, the general inflation rate is assumed to be 2.5 per cent per annum, with the exception of costs that have a significant labour component (wages and salaries, other employee costs and the cost of maintenance and repairs). These have been inflated at 3.5 per cent per annum.

The present value of the Raw PSC component is then calculated by discounting the periodic nominal cash flows by the appropriate government discount rate. In this example, a discount rate of 8.65 per cent is calculated (using the Fischer equation) as follows:

Discount rate = (1 + real discount rate) x (1 + expected inflation) – 1
= (1 + 6.0%) x (1 + 2.5%) – 1
= 8.65% (to 2 decimal places)

Note that a real discount rate of 6.0 per cent and an inflation rate of 2.5 per cent have been chosen for illustrative purposes only. Practitioners should contact the Department of Treasury and Finance to obtain the recommended rates that should be used for a particular project.

The process of converting the real cash flows into nominal cash flows and discounting to give the present value for the Raw PSC is illustrated in Table C4.

Table C4 Raw PSC calculation (nominal cash flows)

PSC Calculation ($000s)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Raw PSC													
Direct costs													
Direct capital costs													
• Project design	500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Land acquisition and development	5,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• D&C contract price	22,500	53,813	55,158	24,230	-	-	-	-		-	-	-	-
• Payments to consultants	333	342	350	-	-	-	-	-		-	-	-	-
• Acquisition of plant and equipment	5,000	15,375	31,519	-	-	-	-	-		-	-	-	-
• Capital improvements to existing facilities	-	-	-	-	-	16,971	-	-		-	-	-	-
• Required through-life capital expenditure	-	-	-	-	-	15,085	-	-	16,245	-	-	17,494	-
• Less: upfront sale of excess land	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	33,333	69,529	87,027	24,230	-	32,057	-	-	16,245	-	-	17,494	
Direct maintenance costs													
• Maintenance and repairs	-	-	-	4,435	4,590	4,751	4,917	5,089	5,267	5,452	5,642	5,840	6,044
	-	-	-	4,435	4,590	4,751	4,917	5,089	5,267	5,452	5,642	5,840	6,044
Direct operating costs													
• Cost of materials	-	-	-	1,615	1,656	1,697	1,740	1,783	1,828	1,873	1,920	1,968	2,017
• Wages and salaries	-	-	-	5,544	5,738	5,938	6,146	6,361	6,584	6,814	7,053	7,300	7,555
• Other employee costs	-	-	-	1,109	1,148	1,188	1,229	1,272	1,317	1,363	1,411	1,460	1,511
• Electricity, etc	-	-	-	2,154	2,208	2,263	2,319	2,377	2,437	2,498	2,560	2,624	2,690
• Direct management costs	-	-	-	1,077	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345
• Insurance	-	-	-	1,346	1,380	1,414	1,450	1,486	1,523	1,561	1,600	1,640	1,681
	-	-	-	12,844	13,232	13,632	14,044	14,469	14,907	15,358	15,824	16,304	16,800
Indirect costs													
Construction overheads (annual)	1,000	1,025	1,051	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operating overheads (annual)	-	-	-	215	221	226	232	238	244	250	256	262	269
Administrative overheads	-	-	-	554	574	594	615	636	658	681	705	730	756
Indirect capital cost allocation	-	-	-	108	110	113	116	119	122	125	128	131	134
	1,000	1,025	1,051	877	905	933	963	993	1,024	1,056	1,089	1,124	1,159
LESS: Third-party revenue expected	-	-	-	5,384	5,519	5,657	5,798	5,943	6,092	6,244	6,400	6,560	6,724
Subtotal: Raw PSC	34,333	70,554	88,077	37,002	13,208	45,715	14,125	14,607	31,351	15,622	16,155	34,202	17,278
Discount factor	*1.00*	*1.09*	*1.18*	*1.28*	*1.39*	*1.51*	*1.65*	*1.79*	*1.94*	*2.11*	*2.29*	*2.49*	*2.71*
Discounted cash flows	*34,333*	*64,937*	*74,611*	*28,850*	*9,478*	*30,193*	*8,586*	*8,172*	*16,144*	*7,404*	*7,047*	*13,732*	*6,385*
Present Value – Raw PSC	**$309,873**												

The present value of the Raw PSC component of the PSC is therefore $309.9 million.

Competitive Neutrality

Competitive Neutrality inclusions comprise a number of state and local government taxes and obligations that would otherwise be required to be paid by a bidder. In this example, these costs are not a major component of the overall PSC, but still need to be valued to allow a like-with-like comparison against private bids.

The assumptions underlying the Competitive Neutrality inputs are listed in Table C5.

Table C5 Major assumptions in Competitive Neutrality

Cost	Assumption	Amount*
Land tax	$60 on land value to $200,000 plus 0.2 cents for each dollar in excess of $200,000 (assumed to be equal to the imputed cost of land acquisition and development)	$0.01 million per year
Local government rates	0.8725 cents per dollar of the value of the property (assumed to be equal to the cost of the land plus construction under the D&C contract)	$1.35 million per year
Stamp duty	Based on the stamp duty rates payable on the value of the land (assumed to be equal to the imputed cost of land acquisition and development)	$0.28 million per year
Payroll tax	7% of wages and salaries per year	$0.35 million per year

* Real value in Year 0 dollars

After assessing the expected timing of these costs, the nominal cash flow calculation for the Competitive Neutrality component can be calculated as shown in Table C6. Note that payroll tax is not separately inflated, as the rate of inflation has already been included in the cost of wages and salaries for each period.

Table C6 Competitive Neutrality calculation (nominal cash flows)

PSC Calculation ($000s)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Competitive Neutrality													
Land tax	-	10	10	10	11	11	11	11	12	12	12	13	13
Local government rates	-	1,386	1,421	1,456	1,493	1,530	1,568	1,608	1,648	1,689	1,731	1,774	1,819
Stamp duty	284	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Payroll tax	-	-	-	388	402	416	430	445	461	477	494	511	529
	284	1,396	1,431	1,855	1,905	1,957	2,010	2,064	2,120	2,178	2,237	2,298	2,361
Discount factor	*1.00*	*1.09*	*1.18*	*1.28*	*1.39*	*1.51*	*1.65*	*1.79*	*1.94*	*2.11*	*2.29*	*2.49*	*2.71*
Discounted cash flows	*284*	*1,285*	*1,212*	*1,446*	*1,367*	*1,292*	*1,222*	*1,155*	*1,092*	*1,032*	*976*	*923*	*872*

Present Value – Competitive Neutrality	**$14,158**

The present value of the Competitive Neutrality component of the PSC is therefore $14.2 million.

Transferable Risk

It is first necessary to comprehensively identify all the material risks of the project. Table C7 lists the material risks identified for the project, as well as the key valuation assumptions employed. The risk assumptions used in this example are generally simple, and could be more detailed in practice where appropriate.

The total value for a particular risk may comprise a number of possible scenarios, including the 'likely', 'moderate' and 'extreme' financial impact expected. This hypothetical example generally uses the point estimate method for valuing most risks for illustrative purposes only. The total value of each risk is then taken as the sum of these component scenarios. Alternatively, where risk assumptions are listed as straight dollar-denominated assumptions (in real terms), these values should be taken to incorporate both the consequence and probability of risk. The appropriate evaluation method will depend on the type of risk information available, experience of practitioners and the expected materiality of the risk.

Table C7 Risk assumptions

Risk	Assumption					
Design and construction risk						
• COST OVERRUN (as a % of raw D&C cost)	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
	Below base amount	-5%	142,500	-7,500	5%	-375
	No deviation from base	0%	150,000	0	10%	0
	Overrun: likely	15%	172,500	22,500	50%	11,250
	Overrun: moderate	30%	195,000	45,000	20%	9,000
	Overrun: extreme	40%	210,000	60,000	15%	9,000
	SUBTOTAL				**100%**	**28,875**
• TIME OVERRUN (as a % of raw D&C cost)	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
	Below base amount	0%	150,000	0	5%	0
	No deviation from base	0%	150,000	0	20%	0
	Overrun: likely	10%	165,000	15,000	40%	6,000
	Overrun: moderate	15%	172,500	22,500	30%	6,750
	Overrun: extreme	20%	180,000	30,000	5%	1,500
	SUBTOTAL				**100%**	**14,250**
	- 'likely' overrun scenario is a delay of 1 year, 'moderate' is a delay of 1.5 years, and 'extreme' is a delay of 2 years					

Risk	Assumption					
• SERVICE MAINTENANCE	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
($5m per year during delay period)	Below base amount	0%	n/a	0	5%	0
	No deviation from base	0%	n/a	0	20%	0
	Overrun: likely	100%	5,000	5,000	40%	2,000
	Overrun: moderate	200%	10,000	10,000	30%	3,000
	Overrun: extreme	200%	10,000	10,000	5%	500
	SUBTOTAL				**100%**	**5,500**
	'likely' overrun scenario is a delay of 1 year, 'moderate' is a delay of 1.5 years, and 'extreme' is a delay of 2 years					
• UPGRADE COST	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
(as a % of required through-life capital expenditure cost)	Below base amount	-5%	38,000	-2,000	5%	-100
	No deviation from base	0%	40,000	0	10%	0
	Overrun: likely	15%	46,000	6,000	50%	3,000
	Overrun: moderate	30%	52,000	12,000	20%	2,400
	Overrun: extreme	40%	56,000	16,000	15%	2,400
	SUBTOTAL				**100%**	**7,700**
• contingency factor	2% of raw D&C and land acquisition cost					
OPERATING RISK	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
(as a % of raw periodic operating costs)	Below base amount	-5%	11,923	-678	5%	-31
	No deviation from base	0%	12,550	0	25%	0
	Overrun: likely	15%	14,433	1,883	40%	753
	Overrun: moderate	29%	16,248	3,698	25%	924
	Overrun: extreme	40%	17,570	5,020	5%	251
	SUBTOTAL				**100%**	**1,897**

Risk	Assumption					
• contingency factor	3% of operating costs					
THIRD-PARTY REVENUE RISK (as a % of raw periodic third party revenue)	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
	Above base revenue	-10%	5,500	-500	15%	-75
	No deviation from base	0%	5,000	0	50%	0
	Below base: likely	10%	4,500	500	30%	150
	Below base: moderate	20%	4,000	1,000	5%	50
	SUBTOTAL				**100%**	**125**
	• Above base revenue negative as above the base amount means more revenue than expected (which reduces the PSC) • relatively high probability of no deviation from base may be assumed if long-term retail lease contracts are entered into					
CHANGE IN LAW RISK	Generic assumption of $1m per year (in current dollars) included • highlights that different risk valuation techniques may be used depending on the expected materiality of the risk and available information					
MAINTENANCE RISK: GENERAL (as a % of raw maintenance and materials costs)	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
	Below base amount	-5%	4,180	-220	5%	-11
	No deviation from base	0%	4,400	0	15%	0
	Overrun: likely	15%	5,060	660	45%	297
	Overrun: moderate	28%	5,632	1,232	25%	308
	Overrun: extreme	50%	6,600	2,200	10%	220
	SUBTOTAL				**100%**	**814**
	• base amount is 80% of the cost of maintenance and materials ($4m+$1.5m) - assumes 80% of hospital area responsibility will be transferred					
• contingency factor	3% of maintenance and materials					

Risk	Assumption					
MAINTENANCE RISK: PATIENT AREA	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
	Below base amount	-5%	1,045	-55	5%	-3
	No deviation from base	0%	1,100	0	15%	0
	Overrun: likely	45%	1,595	495	45%	223
	Overrun: moderate	75%	1,925	825	25%	206
	Overrun: extreme	120%	2,420	1,320	10%	132
	SUBTOTAL				**100%**	**558**
	• base amount is 20% of the cost of maintenance and materials ($4m+$1.5m) - assumes 80% of hospital area responsibility will be transferred					
PERFORMANCE RISK ($5.0m per year for underperformance)	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
	Below base amount	n/a	n/a	-	-	-
	No deviation from base	0%	0	0	70%	0
	Overrun: likely	100%	5,000	5,000	30%	1,500
	Overrun: moderate	n/a	n/a	-	-	-
	Overrun: extreme	n/a	n/a	-	-	-
	SUBTOTAL				**100%**	**1,500**
INDUSTRIAL RELATIONS RISK	$1.0 million per year, for potential industrial action					
	• use of insurance premia estimates as proxy for value of risk					

Risk	Assumption					
TECHNOLOGY RISK	**Scenario**	**Consequence (%)**	**Outcome ($m)**	**Consequence ($m)**	**Probability**	**Value of risk ($m)**
(as a % of raw plant and equipment cost)	Below base amount	-20%	40,000	-10,000	20%	-2,000
	No deviation from base	0%	50,000	0	10%	0
	Overrun: likely	30%	65,000	15,000	40%	6,000
	Overrun: moderate	40%	70,000	20,000	20%	4,000
	Overrun: extreme	50%	75,000	25,000	10%	2,500
	SUBTOTAL				**100%**	**10,500**

Note that the consequence and probability estimates for third-party revenue risk will reflect the manner in which third-party revenue is to be treated under the Reference Project. In this example, there is relatively less deviation from the initial base cost if the government opts to contract out or sublet third-party revenue rights (e.g. car parking, retail space), as a long-term lease contract reduces the risk to government. Note that the trade-off may be reduced receipts and/or no retail upside, as the third-party operator needs to have the ability to earn a sufficient return for taking these risks. In this case, a residual risk would still exist (the credit risk of the third-party operator).

The consequences and probability of the design and construction risk components are estimated by using historical data on the difference between actual and original costs for similar projects. Where reliable cost information is not available, reasonable subjective assessments should be made. Independent consultants should also be engaged to calculate or verify the value of each risk.

A number of the risks identified for this project are assumed to be directly related to a number of base costs included in the Raw PSC. Accordingly, the cash flows associated with these risks have a similar timing to these corresponding Raw PSC inputs.

Where the consequence of risk is directly proportional to a base cost inflation, the cost of risk is already expressed in nominal terms. Care must be taken to avoid inflating the same input more than once.

Contingency factors have also been included for design and construction, operations and general maintenance risks for completeness.

The costs of risk then need to be attributed between Transferable and Retained Risk, based on the optimal risk allocation proposed by government. In this example, the risk allocation is outlined in Table C8.

Table C8 Proposed risk matrix

Risk	Transferable Risk	Retained Risk
Design and construction risk:		
• cost overrun	x	
• time overrun	x	
• service maintenance	x	
• upgrade cost	x	
Operating Risk	x	
Third-party revenue risk	x	
Change in law risk		x
Maintenance risk: general	x	
Maintenance risk: patient area		x
Performance risk	x	
Industrial relations risk	x	
Technology risk	x	

The allocation of risk needs to be determined separately for each project, and should be allocated to whoever is able to manage it at least cost, taking into account public interest considerations.

Once all the Transferable Risks have been identified, the size and timing of the expected cash flows associated with each risk needs to be aggregated to determine the present value of the Transferable Risk component of the PSC. Each of the risks should be included as a separate cash flow item and then added to form the Transferable Risk component, to allow for a detailed analysis of the key risks and their sensitivity to the overall PSC.

On the basis of the above risk allocation, the expected cash flows of Transferable Risk are shown in Table C9.

Table C9 Transferable Risk calculation (nominal cash flows)

PSC Calculation ($000s)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Transferable Risk													
• Cost overrun	4,331	10,359	10,618	4,664	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Time overrun	-	2,191	5,240	5,371	2,359	-	-	-	-	-	-	-	-
• Service maintenance	-	846	1,734	2,369	911	-	-	-	-	-	-	-	
• Upgrade cost	-	7,893	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Contingency factor	465	1,112	1,140	501	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Design and construction risk	*4,796*	*22,400*	*18,731*	*12,905*	*3,270*	-	-	-	-	-	-	-	-
Operating risk	-	-	-	2,043	2,094	2,146	2,200	2,255	2,311	2,369	2,428	2,489	2,551
• Contingency factor	-	-	-	438	449	460	471	483	495	508	520	533	547
Third-party revenue risk	-	-	-	135	138	141	145	149	152	156	160	164	168
Performance risk	-	-	-	1,615	1,656	1,697	1,740	1,783	1,828	1,873	1,920	1,968	2,017
Maintenance risk	-	-	-	877	899	921	944	968	992	1,017	1,042	1,068	1,095
• Contingency factor	-	-	-	178	182	187	191	196	201	206	211	216	222
Industrial relations risk	-	-	-	1,077	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345
Technology risk	-	-	-	2,261	3,477	5,940	2,435	3,744	6,397	2,623	4,032	6,888	2,824
	4,796	22,400	18,731	21,528	13,268	12,624	9,286	10,767	13,594	10,000	11,594	14,640	10,769
Discount factor	*1.00*	*1.09*	*1.18*	*1.28*	*1.39*	*1.51*	*1.65*	*1.79*	*1.94*	*2.11*	*2.29*	*2.49*	*2.71*
Discounted cash flows	*4,796*	*20,617*	*15,868*	*16,785*	*9,521*	*8,338*	*5,645*	*6,024*	*7,000*	*4,740*	*5,058*	*5,878*	*3,979*
Present Value – Transferable Risk	**114,248**												

The present value of the Transferable Risk component of the PSC is therefore $114.2 million.

Table C10 Retained Risk calculation (nominal cash flows)

PSC Calculation ($000s)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Retained Risk													
Regulatory risk	-	171	350	718	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345
Maintenance risk – patient area	-	-	-	601	616	632	647	664	680	697	715	732	751
	-	171	350	1,319	1,720	1,763	1,807	1,852	1,899	1,946	1,995	2,045	2,096
Discount factor	*1.00*	*1.09*	*1.18*	*1.28*	*1.39*	*1.51*	*1.65*	*1.79*	*1.94*	*2.11*	*2.29*	*2.49*	*2.71*
Discounted cash flows	*-*	*157*	*297*	*1,028*	*1,234*	*1,164*	*1,099*	*1,036*	*978*	*922*	*870*	*821*	*774*
Present Value – Retained Risk	**$10,381**												

The present value of the Retained Risk component of the PSC is therefore $10.4 million.

Retained Risk

Achieving an optimal risk allocation does not mean that all the risks of a project should be transferred to the bidders. In this example, government is assumed to be in a better position to manage and control the following risks:

- change in law risk (due to government's proximity to the regulatory process);
- maintenance risk for areas which the bidder would have little or no operational influence over (e.g. the risk of damage to the operating theatres).

Note that if a Retained Risk is expected to be commercially insurable at a lower cost than government can self-insure (if available), the total cost of the premium over the life of the project would be included in the Raw PSC and taken out of Retained Risk.

Based on the risk allocation provided earlier, the relevant risks can be aggregated to provide a value of Retained Risk. This is shown in Table C10.

Table C11 Total PSC — net present cost calculation

PSC Calculation ($000s)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Raw PSC													
Direct costs													
Direct capital costs													
Project design	500				-		-	-		-	-	-	-
Land acquisition and development	5,500				-		-	-		-	-	-	-
D&C contract price	22,500	53,813	55,158	24,230	-		-	-		-	-	-	-
Payments to consultants	333	342	350	-	-		-	-		-	-	-	-
Acquisition of plant and equipment	5,000	15,375	31,519	-	-		-	-		-	-	-	-
Capital improvements to existing facilities	-	-	-	-	-	16,971	-	-		-	-	-	-
Required through-life capital expenditure	-	-	-	-	-	15,085	-	-	16,245	-	-	17,494	-
Less: upfront sale of excess land	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	33,333	69,529	87,027	24,230	-	32,057	-	-	16,245	-	-	17,494	
Direct maintenance costs													
Maintenance and repairs	-	-	-	4,435	4,590	4,751	4,917	5,089	5,267	5,452	5,642	5,840	6,044
	-	-	-	4,435	4,590	4,751	4,917	5,089	5,267	5,452	5,642	5,840	6,044
Direct operating costs													
Cost of materials	-	-	-	1,615	1,656	1,697	1,740	1,783	1,828	1,873	1,920	1,968	2,017
Wages and salaries	-	-	-	5,544	5,738	5,938	6,146	6,361	6,584	6,814	7,053	7,300	7,555
Other employee costs	-	-	-	1,109	1,148	1,188	1,229	1,272	1,317	1,363	1,411	1,460	1,511
Electricity, etc	-	-	-	2,154	2,208	2,263	2,319	2,377	2,437	2,498	2,560	2,624	2,690
Direct management costs	-	-	-	1,077	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345
Insurance	-	-	-	1,346	1,380	1,414	1,450	1,486	1,523	1,561	1,600	1,640	1,681
	-	-	-	12,844	13,232	13,632	14,044	14,469	14,907	15,358	15,824	16,304	16,800
Indirect costs													
Construction overheads (annual)	1,000	1,025	1,051	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operating overheads (annual)	-	-	-	215	221	226	232	238	244	250	256	262	269
Administrative overheads	-	-	-	554	574	594	615	636	658	681	705	730	756
Indirect capital cost allocation	-	-	-	108	110	113	116	119	122	125	128	131	134
	1,000	1,025	1,051	877	905	933	963	993	1,024	1,056	1,089	1,124	1,159
LESS: Third-party revenue expected	-	-	-	5,384	5,519	5,657	5,798	5,943	6,092	6,244	6,400	6,560	6,724
Subtotal: Raw PSC	34,333	70,554	88,077	37,002	13,208	45,715	14,125	14,607	31,351	15,622	16,155	34,202	17,278

PSC Calculation ($000s)	**0**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
Competitive Neutrality													
Land tax	-	10	10	10	11	11	11	11	12	12	12	13	13
Local government rates	-	1,386	1,421	1,456	1,493	1,530	1,568	1,608	1,648	1,689	1,731	1,774	1,819
Stamp duty	284	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Payroll tax	-	-	-	388	402	416	430	445	461	477	494	511	529
Subtotal: Competitive Neutrality	284	1,396	1,431	1,855	1,905	1,957	2,010	2,064	2,120	2,178	2,237	2,298	2,361
Transferable Risk													
Cost overrun	4,331	10,359	10,618	4,664	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Time overrun	-	2,191	5,240	5,371	2,359	-	-	-	-	-	-	-	-
Service maintenance	-	846	1,734	2,369	911	-	-	-	-	-	-	-	
Upgrade cost	-	7,893	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contingency factor	465	1,112	1,140	501	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Design and construction risk	*4,796*	*22,400*	*18,731*	*12,905*	*3,270*	-	-	-	-	-	-	-	-
Operating risk	-	-	-	2,043	2,094	2,146	2,200	2,255	2,311	2,369	2,428	2,489	2,551
Contingency factor	-	-	-	438	449	460	471	483	495	508	520	533	547
Third-party revenue risk	-	-	-	135	138	141	145	149	152	156	160	164	168
Performance risk	-	-	-	1,615	1,656	1,697	1,740	1,783	1,828	1,873	1,920	1,968	2,017
Maintenance risk	-	-	-	877	899	921	944	968	992	1,017	1,042	1,068	1,095
Contingency factor	-	-	-	178	182	187	191	196	201	206	211	216	222
Industrial relations risk	-	-	-	1,077	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345
Technology risk	-	-	-	2,261	3,477	5,940	2,435	3,744	6,397	2,623	4,032	6,888	2,824
Subtotal: Transferable Risk	4,796	22,400	18,731	21,528	13,268	12,624	9,286	10,767	13,594	10,000	11,594	14,640	10,769
Retained Risk													
Regulatory risk	-	171	350	718	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345
Maintenance risk – patient area	-	-	-	601	616	632	647	664	680	697	715	732	751
Subtotal: Retained Risk	-	171	350	1,319	1,720	1,763	1,807	1,852	1,899	1,946	1,995	2,045	2,096
TOTAL PSC Cash flows	39,413	94,521	108,590	61,705	30,101	62,059	27,228	29,290	48,964	29,746	31,982	53,184	32,504
Discount factor	*1.00*	*1.09*	*1.18*	*1.28*	*1.39*	*1.51*	*1.65*	*1.79*	*1.94*	*2.11*	*2.29*	*2.49*	*2.71*
Discounted cash flows	39,413	86,996	91,988	48,109	21,600	40,988	16,551	16,388	25,214	14,098	13,951	21,353	12,011
PSC net present cost	**$448,661**												

The total value of the PSC for this project is $448.7 million. The portion of each of the four components of the PSC is represented in Figure C1 and Table C12.

Calculating the total PSC

Once each of the four components of the PSC has been valued, the total PSC can be constructed. A summary of the PSC cash flow spreadsheet for this project is shown in Table C11.

The total value of the PSC for this project is $448.7 million. The portion of each of the four components of the PSC is represented in Figure C1 and Table C12.

Figure C1 Value of the PSC by component

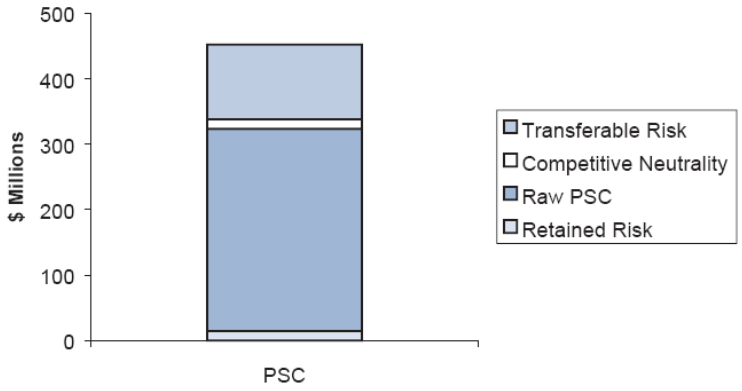

Table C12 Total PSC by components

PSC Component	Value ($m)	% of PSC
Raw PSC	309.9	69.1%
Competitive Neutrality	14.2	3.2%
Transferable Risk	114.2	25.5%
Retained Risk	10.4	2.3%
Total PSC	**448.7**	**100.0%**

In this example, the value of risk comprises more than 27 per cent of the total PSC cost of the project. This illustrates the importance of accurately identifying and valuing all material and quantifiable risks when constructing the PSC benchmark.

APÊNDICE 2 – COMPARAÇÃO DOS MODELOS ESTADUAIS E FEDERAL DE PPPs NO BRASIL

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
CONCEITO	Art. 1º, Parágrafo único. As parcerias público-privadas de que trata esta Lei constituem contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, [...], o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.	Artigo 5º - Parcerias público-privadas são mecanismos de colaboração entre o Estado e agentes do setor privado, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados [...].	Art. 4º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, na forma estabelecida por legislação federal correlata, inclusive no que diz respeito às normas de licitação, limites para assunção de encargos e contratação e participação tarifária, celebrado entre a Administração Pública direta e indireta [...] e entidades privadas [...], através do qual o agente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou [...].	Art. 2º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.	Art. 2º - Considera-se contrato de Parceria Público - Privada o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre a Administração Pública Estadual e agentes do setor privado, para implantação, desenvolvimento, exploração ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público dele decorrentes [...].
DIRETRI-ZES	Art. 2º [...]: I - eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos; II - qualidade e continuidade na prestação dos serviços; III - universalização do acesso a bens e serviços essenciais; IV - respeito aos direitos dos usuários e dos agentes privados responsáveis pelo serviço; V - garantia de sustentabilidade econômica da atividade; VI - estímulo à competitividade na prestação de serviços; VII - responsabilidade fiscal na celebração e execução de	Artigo 1º, Parágrafo único - [...]: 1 - eficiência no cumprimento das finalidades do Programa, com estímulo à competitividade na prestação de serviços e à sustentabilidade econômica de cada empreendimento; 2 - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos agentes privados incumbidos de sua execução; 3 - indisponibilidade das funções política, normativa, policial, reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado; 4 - universalização do acesso a	Art. 4º - [...]: I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II - qualidade e continuidade na prestação dos serviços; III - universalização do acesso a bens e serviços essenciais; IV - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados executores; V - indelegabilidade das funções política, regulatória, controladora e fiscalizadora, legiferante e do exercício do	Art. 4º [...]: I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;	Art. 4º [...]: I - eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos; II - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas dos projetos de parceria; III - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos agentes privados incumbidos de sua execução; IV - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; V - transparência e publicidade

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
DIRETRI-ZES (Cont.)	contratos; VIII-indisponibilidade das funções reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado; IX - publicidade e clareza na adoção de procedimentos e decisões; X - remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho; XI - participação popular, mediante consulta pública.	bens e serviços essenciais; 5 - transparência dos procedimentos e decisões; 6 - responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos; 7 - responsabilidade social; 8 - responsabilidade ambiental.	poder de polícia do Estado; VI - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; VII - responsabilidade ambiental; VIII - transparência e publicidade quanto aos procedimentos e decisões; IX - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los; X - sustentabilidade econômica da atividade; XI - remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho.	V - transparência dos procedimentos e das decisões; VI - repartição objetiva de riscos entre as partes; VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.	quanto aos procedimentos e decisões; VI - universalização do acesso a bens e serviços essenciais; VII - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; VIII- responsabilidade social e ambiental na concepção e execução dos contratos; IX - qualidade e continuidade na prestação dos serviços; X - participação popular, inclusive por intermédio de consultas públicas; XI- repartição objetiva dos riscos entre as partes.
OBJETO	Art. 5º [...]: I - a prestação de serviços públicos; II - a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas, [...]; III- a instalação, a manutenção e a gestão de bens e equipamentos integrantes de infra-estrutura [...]; IV- a implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros; V- a exploração de bem público; VI - a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade	Artigo 5º - [...]: I - a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infra-estrutura pública; II - a prestação de serviço público; III - a exploração de bem público; IV - a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão, resguardada a privacidade de informações sigilosas disponíveis para o Estado.	Art. 5º - [...]: I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública; II - a prestação de serviços à administração pública ou à comunidade, precedida ou não de obra pública, excetuadas as atividades exclusivas de Estado; III - a execução, a ampliação e a reforma de obra para a Administração Pública; IV - a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão. V - a exploração de serviços	Art. 2º [...]: § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.	Art. 2º [...]: § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
OBJETO (Cont.)	do Estado, incluídos os de marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão.		complementares ou acessórios, para dar maior sustentabilidade financeira ao projeto, redução do impacto tarifário ou menor contraprestação governamental.		
LICITAÇÃO E CONTRA-TOS	Art. 12 - Os instrumentos de parceria público -privada previstos no art. 11 desta Lei reger -se-ão pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos e de licitações e contratos [...]. § 2º - Os editais e contratos de parceria público -privada serão submetidos a consulta pública, na forma de regulamento. § 3º - Ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel objeto do contrato caberá à Administração Pública, salvo disposição contratual em contrário. Art. 13 - Os instrumentos de parceria público-privada previstos no art. 11 desta Lei poderão estabelecer mecanismos amigáveis de solução de divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem. § 1º - Na hipótese de arbitragem, os árbitros serão escolhidos dentre pessoas naturais de reconhecida idoneidade e conhecimento da matéria, devendo o procedimento ser realizado de conformidade com	Artigo 8º - Os contratos de parceria público-privada reger-se-ão pelo disposto nesta lei, na lei federal correspondente, pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos, de licitações e contratos administrativos e deverão estabelecer: I - as metas e os resultados a serem atingidos, cronograma de execução e prazos estimados para seu alcance, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante adoção de indicadores capazes de aferir o resultado; III - cláusulas que, dependendo da modalidade escolhida, prevejam: a) a obrigação do contratado de obter recursos financeiros necessários à execução do objeto e de sujeitar-se aos riscos do negócio, bem como as hipóteses de exclusão de sua responsabilidade; b) possibilidade de término do contrato não só pelo tempo decorrido ou pelo prazo estabelecido, mas também pelo montante financeiro retornado	Art. 8º - Os contratos de parceria público-privada reger-se-ão pelo disposto nesta Lei, na Lei Federal correspondente, pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos, de licitações e contratos administrativos, sendo cláusulas essenciais as relativas: I - à indicação das metas e dos resultados a serem atingidos pelo contratado e do cronograma de execução, definidos os prazos estimados para o seu alcance; II - aos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante adoção de indicadores aptos à aferição do resultado; III - ao prazo de vigência, compatível com a amortização dos investimentos realizados, quando for o caso, limitado a 35 (trinta e cinco) anos; IV - às formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais; V - às penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado, fixadas eqüitativamente, quando se revestirem de caráter financeiro, nos casos de inadimplemento	Art. 5º [...] IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; X – a realização de vistoria dos bens reversíveis,[..] Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: I - autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; [...] VI - submissão da minuta de	Art. 6º [...]. X – submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública, [...]. Art. 8º A contratação de Parceria Público-Privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada à sua inclusão no Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas pelo Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas-CGPE. Art. 9º O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os art. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever: I - exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; II - como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua Sociedade de Propósito Específico – SPE para implantar

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
LICITAÇÃO E CONTRA-TOS (Cont.)	regras de arbitragem de órgão arbitral institucional ou entidade especializada. § 2º - A arbitragem terá lugar na Capital do Estado, em cujo foro serão ajuizadas, se for o caso, as ações necessárias para assegurar a sua realização e a execução da sentença arbitral. Art. 17 - O contrato e o edital de licitação poderão prever, para a hipótese de inadimplemento da obrigação pecuniária a cargo do Estado, sem prejuízo das demais sanções estabelecidas na legislação federal aplicável, que: I - o débito será acrescido de multa de 2% (dois por cento) e juros, segundo a taxa em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Estadual; II - o atraso superior a noventa dias conferirá ao contratado a faculdade de suspensão dos investimentos em curso bem como a suspensão da atividade que não seja estritamente necessária à continuidade de serviços públicos essenciais ou à utilização pública de infra - estrutura existente, sem prejuízo do direito à rescisão judicial; III - o débito poderá ser pago ou amortizado com o valor que seria compartilhado com o contratante nos termos do SS 2deg. do art. 15.	ao contratado em função do investimento realizado; IV - identificação dos gestores responsáveis pela execução e fiscalização. § 1º - Compete ao Poder Público declarar de utilidade pública os bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao objeto do contrato, bem como à implementação de projetos associados, podendo promover as requisições e as desapropriações diretamente ou mediante outorga de poderes ao contratado. Artigo 10 - Sem prejuízo das sanções previstas na legislação pertinente, o contrato poderá prever, para a hipótese de inadimplemento da obrigação pecuniária a cargo do contratante, o acréscimo de multa de 2% (dois por cento) e juros segundo a taxa que estiver em vigor para a mora no pagamento de impostos devidos à Fazenda Estadual. Artigo 11 - Os instrumentos de parceria público-privada poderão prever mecanismos amigáveis de solução das divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem, [...].	das obrigações contratuais e sua forma de aplicação; VI - ao compartilhamento com a Administração Pública, em partes iguais, dos ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos da parceria e dos ganhos de produtividade apurados na execução do contrato; [...]. § 3º - Ao término do contrato de parceria público-privada, ou nos casos de extinção antecipada do contrato, a propriedade das obras públicas e dos bens, móveis e imóveis, necessários à continuidade dos serviços objeto da parceria, reverterá à Administração [...]. Art. 9º - Os instrumentos de parceria público-privada poderão prever mecanismos amigáveis de solução das divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem, nos termos da legislação em vigor. § 1º - Na hipótese de arbitragem, os árbitros deverão ser escolhidos dentre os vinculados a instituições especializadas na matéria e de reconhecida idoneidade. § 2º - A arbitragem terá lugar na Cidade do Salvador - Bahia, [...].	edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado; VII - licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir. [...] § 2o Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações .... § 3o As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica. Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3o e 4o do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, [...].	ou gerir seu objeto; III - o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato; e, IV - em favor do parceiro privado outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, conferir maior sustentabilidade financeira ao projeto ou propiciar menor contraprestação governamental. Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado. Art. 10 O certame para a contratação de Parcerias Público-Privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente [...] e também ao seguinte: I - o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
LICITAÇÃO E CONTRA-TOS (Cont.)		Artigo 15 - Para a consecução de seus objetivos, a CPP poderá: [...]. § 1º - O negócio poderá ficar condicionado à constituição de sociedade de propósito específico, coincidente com o objeto do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária do contratado pelo cumprimento integral das obrigações que a essa sociedade couberem. Art. 21 – Os contratos de parceria público privada serão objeto de consulta pública [...].	Art. 10 - Os editais e contratos de parceria público-privada serão submetidos a consulta pública, na forma do regulamento. Art. 23 - Será constituída, pelo parceiro privado, sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, ainda que parcialmente, à qual caberá a propriedade dos bens resultantes do investimento, durante a vigência do contrato, até que se dê a amortização do investimento realizado.	III - o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato. Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte: [...].	participarão das etapas seguintes; Art. 13 [...] VII - o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; XII – a realização de vistoria dos bens reversíveis, [...].
IMPACTO ORÇAMEN-TÁRIO E RESPONSA-BILIDADE FISCAL	Art. 12 - Os instrumentos de parceria público -privada previstos [...] atenderão às seguintes exigências: [...] IV - apresentação, pelo contratante, de estudo do impacto orçamentário-financeiro do contrato no exercício em que deva entrar em vigor e nos subseqüentes, abrangida a sua execução integral. § 1º - O contrato só poderá ser celebrado se o seu objeto estiver previsto nas leis do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - ou do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG.	Artigo 4º - São condições para inclusão de projetos no PPP: [...] Parágrafo único - A aprovação do projeto fica condicionada ainda ao seguinte: 1 - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; 2 - demonstração da origem dos recursos para seu custeio; 3 - comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual.	Art. 3º - Constituem pressupostos, requisitos e condições para inclusão de projetos no Programa de Parcerias Público-Privadas: [...] VII - a elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; VIII - a demonstração da origem dos recursos para seu custeio; IX - a comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual; Art. 14 - O comprometimento anual com as despesas decorrentes dos contratos de parcerias público-privadas, [...],	Art. 10. A contratação de parceria público-privada [...] condicionada a: [...] b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1o do art. 4o da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; II - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria.	Art. 6º Para a inclusão de um projeto no Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, deverá ser demonstrado [...]: IV - que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1 º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; V - observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos art. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
IMPACTO ORÇAMEN-TÁRIO E RESPONSA-BILIDADE FISCAL (Cont.)			não excederá o limite de até 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida apurada, tal como definida na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. § 3º - A previsão de receita e despesa dos contratos de parcerias público-privadas constará do Anexo de Metas Fiscais a que se refere o § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Art. 15 - As despesas relativas ao Programa de Parcerias Público-Privadas são caracterizadas como despesas obrigatórias de caráter continuado, submissas ao que disciplina a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e constarão dos Relatórios de Gestão Fiscal, inclusive para aferição do comprometimento do limite. § 1º - Compete à Secretaria da Fazenda exercer o controle dos contratos a serem celebrados e, obrigatoriamente, emitir parecer prévio acerca da capacidade de pagamento e limites.	público-privada; III - declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual; IV - estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; V - seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado; Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios	de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, nos termos do art. 25 da Lei 11.079, de 31 de dezembro de 2004; VI - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada; VII - declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na Lei orçamentária anual; VIII - estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes e identificação da fonte desses recursos, para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; IX - previsão do objeto no plano plurianual em vigor;

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
OBRIGA-ÇÕES DO PARCEIRO PRIVADO	Art. 14 - São obrigações do contratado na parceria público-privada: I - demonstrar capacidade econômica e financeira para a execução do contrato; II - assumir compromisso de resultados definido pela Administração Pública, facultada a escolha dos meios para a execução do contrato, nos limites previstos no instrumento; III - submeter-se a controle estatal permanente dos resultados; IV - submeter-se à fiscalização da Administração Pública, sendo livre o acesso dos agentes públicos às instalações, informações e documentos relativos ao contrato, incluídos os registros contábeis; V - sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no contrato e no edital de licitação; VI - incumbir-se de atos delegáveis da desapropriação, quando prevista no contrato e mediante outorga de poderes pelo Poder Público, caso em que será do contratado a responsabilidade pelo pagamento das indenizações cabíveis.	Artigo 7º - As parcerias público-privadas determinam para os agentes do setor privado: I - a assunção de obrigações de resultado definidas pelo Poder Público, com liberdade para a escolha dos meios para sua implementação, nos limites previstos no instrumento; II - a submissão a controle estatal permanente dos resultados; III - o dever de submeter-se à fiscalização do Poder Público, permitindo o acesso de seus agentes às instalações, informações e documentos inerentes ao contrato, inclusive seus registros contábeis; IV - a incumbência de promover as desapropriações decretadas pelo Poder Público, quando prevista no contrato.	Art. 13 - São obrigações do contratado [...]: I - demonstrar capacidade técnica, econômica e financeira para a execução do contrato; II - assumir compromissos de resultados definidos pela Administração Pública, facultada a escolha dos meios para a execução do contrato, [...]; III - submeter-se a controle estatal permanente dos resultados, como condição da percepção da remuneração e pagamento; IV - submeter-se à fiscalização da Administração Pública, facultando o livre acesso dos agentes públicos às instalações, informações e documentos relativos ao contrato, inclusive os registros contábeis; V - sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no edital de licitação e no contrato; Parágrafo único - À Administração Pública compete declarar de utilidade pública área, local ou bem [...], bem como promover diretamente a sua desapropriação, cabendo ao contratado os ônus e encargos decorrentes da liquidação e pagamento das indenizações.		Art. 15 São obrigações do contratado na Parceria Público-Privada: I - demonstrar capacidade econômica e financeira para a execução do contrato; II - assumir compromisso de resultados definido pela Administração Pública, facultada a escolha dos meios para a execução do contrato, nos limites previstos no instrumento; III - submeter-se a controle estatal permanente dos resultados. IV - submeter-se à fiscalização da Administração Pública, sendo livre o acesso dos agentes públicos às instalações, informações e documentos relativos ao contrato, incluídos os registros contábeis; V - sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no edital de licitação e no contrato.

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
REMUNE-RAÇÃO AO PARCEIRO PRIVADO	Art. 15 - O contratado poderá ser remunerado por meio de uma ou mais das seguintes formas: I - tarifa cobrada dos usuários, nos contratos regidos pela lei federal de concessão e permissão de serviços públicos; II - recursos do Tesouro estadual ou de entidade da Administração Indireta estadual ; III - cessão de créditos do Estado ou de entidade da Administração Indireta estadual, excetuados os relativos a impostos; IV - transferência de bens móveis e imóveis, na forma da lei; V - títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável; VI - cessão do direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, tais como marcas, patentes, bancos de dados; VII - outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.	Artigo 9º - A remuneração do contratado, observada a natureza jurídica do instituto escolhido para viabilizar a parceria, poderá ser feita mediante a utilização isolada ou combinada das seguintes alternativas: I - tarifas cobradas dos usuários; II - pagamento com recursos orçamentários; III - cessão de créditos do Estado, excetuados os relativos a impostos, e das entidades da Administração Estadual; IV - cessão de direitos relativos à exploração comercial de bens públicos materiais ou imateriais; V - transferência de bens móveis e imóveis; VI - títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável; e VII - outras receitas alternativas, complementares, acessórias, ou de projetos associados.	Art. 11 - O contratado poderá ser remunerado por meio de uma ou mais das seguintes formas: I - tarifa cobrada dos usuários; II - recursos do Tesouro Estadual ou de entidade da Administração Indireta Estadual; III - cessão de créditos não-tributários; IV - transferência de bens móveis e imóveis na forma da lei; V - outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; VI - cessão do direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, tais como marcas, patentes e bancos de dados; VII - títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável; VIII - outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.	Art. 6o A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por: I - ordem bancária; II - cessão de créditos não tributários; III - outorga de direitos em face da Administração Pública; IV - outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; V - outros meios admitidos em lei.	Art. 16 A remuneração do contratado, observada a natureza jurídica do instituto escolhido para viabilizar a parceria, poderá ser feita mediante a utilização combinada das seguintes alternativas: I - tarifa cobrada dos usuários; II – contraprestação da Administração Pública, que poderá ser feita por: a) recursos do Tesouro Estadual ou de entidade da Administração Indireta Estadual; b) cessão de créditos não tributários; c) transferência de bens móveis e imóveis, na forma da Lei; d) títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável; e) outorga de direitos em face da Administração Pública; f) outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; g) outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados; h) outros meios admitidos em Lei.

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
GARAN-TIAS	Art. 16 - Os créditos do contratado poderão ser protegidos por meio de: I - garantia real, pessoal, fidejussória e seguro; II - atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a impostos, prevista a forma de compensação dos créditos recíprocos de contratante e contratado; III - vinculação de recursos do Estado, inclusive por meio de fundos específicos, ressalvados os impostos. Lei Nº 14.869/2003, Criou o Fundo de Parcerias Público-Privadas, entidade contábil sem peresonalidade jurídica, com o objetivo de dar sustentação financeira ao programa: Art. 3º - São recursos do Fundo: I - as dotações consignadas no orçamento do Estado e os créditos adicionais; II - os rendimentos provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras do Fundo; III - as doações, os auxílios, as contribuições e os legados destinados ao Fundo; IV - os provenientes de operações de crédito internas e externas;	Artigo 14 - A CPP (Companhia Paulista de Parcerias) operará mediante o regime de capital social autorizado, que será composto por ações ordinárias ou preferenciais nominativas, sem valor nominal, podendo o Estado integralizá-lo em dinheiro, ou em bens e direitos avaliados na forma da legislação pertinente. § 1º - Poderão participar do capital da CPP outras entidades da Administração Estadual, desde que o Estado mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto. § 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a subscrever e integralizar o capital da CPP com os seguintes bens e direitos, na forma do 'caput' deste artigo: 1 - imóveis, relacionados nos Anexos I e II a que se referem os artigos 19 e 20 desta lei; 2 - ações ordinárias ou preferenciais de titularidade do Estado e de suas autarquias, no capital de sociedades anônimas, que não sejam necessárias para assegurar o exercício do respectivo poder de controle em caráter incondicional; 3 - títulos da dívida pública, emitidos na forma da legislação aplicável; 4 - outros bens e direitos de	Art. 16 - As obrigações contraídas pela Administração Pública, relativas ao objeto do contrato, sem prejuízo de outros mecanismos admitidos em lei, poderão ser garantidas através de: I - utilização de fundo garantidor; II - vinculação de recursos do Estado, inclusive os royalties que lhe são devidos e da CIDE - Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico, ressalvados os tributos e observado o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal; III - atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a tributos; IV - garantia fidejussória ou seguro. Parágrafo único - Além das garantias referidas no caput deste artigo, o contrato de parceria poderá prever a emissão dos empenhos relativos às obrigações da Administração Pública, diretamente em favor da instituição financiadora do projeto e a legitimidade desta para receber pagamentos efetuados por intermédio do fundo garantidor.	Art. 8o As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; II - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; III - contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; V - garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; VI - outros mecanismos admitidos em lei. Decreto nº 5.411/2005, autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para	Art. 17 As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, garantia real, pessoal, fidejussória e seguro; II - contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; III - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em Lei; IV - atribuição ao parceiro privado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do parceiro público em relação a terceiros, salvo os relativos a tributos, prevista a forma de compensação dos créditos recíprocos; V - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; VI - garantia prestada por fundo garantidor ou empresa estatal criada para esta finalidade; VII - repasse de garantias do Governo Federal através de convênios, protocolos ou outros contratos administrativos,

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
GARAN-TIAS (Cont.)	V - os provenientes da União; VI - outras receitas destinadas ao Fundo. Art. 5º - O Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais operará a liberação de recursos para os parceiros privados contratados e oferecerá garantias reais que lhes assegurem a continuidade do desembolso pelo Estado dos valores contratados, na forma da legislação em vigor.	titularidade direta ou indireta do Estado, inclusive recursos federais cuja transferência independa de autorização legislativ a específica. § 3º - Para a subscrição e integralização de outros imóveis ao capital da CPP será necessária a prévia autorização legislativa. Artigo 15 - Para a consecução de seus objetivos, a Companhia Paulista de Parcerias - CPP poderá: [...] VI - prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros; [...] § 2º - É facultativo a CPP constituir Fundo Fiduciário, cujo agente terá poderes para administrar recursos financeiros, por meio de conta vinculada ou, para promover a alienação de bens gravados, segundo condições previamente acordadas, aplicando tais recursos no pagamento de obrigações contratadas ou garantidas a que se refere o 'caput' deste artigo, diretamente ao beneficiário da garantia ou a favor de quem financiar o projeto de parceria.	Art. 17 - Fica criado o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - FAGE Bahia, entidade contábil sem personalidade jurídica, com o objetivo de viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas, conferindo-lhe sustentação financeira. Art. 18 - Serão beneficiárias do fundo as empresas parceiras definidas e habilitadas nos termos da lei. Art. 19 - São recursos do Fundo: I - 20% (vinte por cento) dos royalties devidos ao Estado da Bahia, enquanto não atingido o limite estabelecido no art. 21 desta Lei e até 20% (vinte por cento), após superado o limite ou na sua igualdade, observada a legislação aplicável; II - 20% (vinte por cento) da CIDE - Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico, enquanto não atingido o limite estabelecido no art. 21 desta Lei e até 20% (vinte por cento), após superado o limite ou na sua igualdade, observada a legislação aplicável; III - outros recursos orçamentários do Tesouro e os créditos adicionais; [...].	venda e dá outras providências.	advindos de Programas de Incentivo ao desenvolvimento de atividades prioritárias, [...]; VIII - outros mecanismos admitidos em Lei. Art. 18. O Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei para a instituição de Fundo Garantidor [...]. Lei nº 12.976/2005, institui o Fundo Garantidor: Art. 2º. O patrimônio do FGPE será constituído pelo aporte dos seguintes créditos, bens e direitos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo: I - ativos de propriedade do Estado, excetuados os de origem tributária; II - bens móveis e imóveis, [...]; III - ações ordinárias ou preferenciais de titularidade do Estado e de suas autarquias, no capital de sociedades anônimas, [...]; IV - títulos da dívida pública, emitidos na forma da legislação aplicável; V - outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta do Estado, [...]; VI - recursos correspondentes ao limite de 20% (vinte por cento) das receitas da CIDE; [...].

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
INSTITUCIONAL	Art. 19 - Fica criado o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas - CGP -, vinculado à Governadoria do Estado. § 1º - Caberá ao CGP elaborar o Plano Estadual de ParceriasPúblico-Privadas e aprovar os editais, os contratos, seus aditamentos e prorrogações. § 2º - O CGP será presidido pelo Governador do Estado e teráem sua composição, como membros efetivos, o Advogado-Geral doEstado e os Secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, dePlanejamento e Gestão, de Fazenda, de Transportes e ObrasPúblicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e de MeioAmbiente e Desenvolvimento Sustentável, e, como membro eventual, otitular da Secretaria diretamente relacionada com o serviço ou aatividade objeto de parceria público-privada. Art. 20 - Caberá à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, por meio de unidade operacional de coordenação de parcerias público-privadas - Unidade PPP -, nos termos de regulamento: I - executar as atividades operacionais e de coordenação	Artigo 3º - Fica criado o Conselho Gestor do PPP, vinculado ao Gabinete do Governador, integrado pelos seguintes membros: I - o Secretário-Chefe da Casa Civil; II - o Secretário de Economia e Planejamento; III - o Secretário da Fazenda; IV - o Secretário da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo; V - o Procurador Geral do Estado; VI - até 3 (três) membros de livre escolha do Governador do Estado. § 8º - Caberá à Secretaria de Economia e Planejamento, através de unidade específica, executar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, assessorar o Conselho Gestor do PPP e divulgar os conceitos e metodologias próprios dos contratos de parceria, apoiada por equipe técnica. Artigo 12 - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, denominada Companhia Paulista de Parcerias - CPP, para o fim específico de: I - colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa	Art. 24 - Fica criado o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - CGP, integrado pelos seguintes membros: I - o Secretário da Fazenda; II - o Secretário do Planejamento; III - o Secretário da Administração; IV - o Secretário de Governo; V - o Procurador Geral do Estado; VI - até 2 (dois) membros de livre escolha do Governador do Estado. [...]. § 4º - Caberá ao Conselho Gestor: I - aprovar projetos de parceria público-privadas, para deliberação do Governador do Estado, observadas as condições estabelecidas no art. 4º desta Lei; II - supervisionar a fiscalização e a execução das parcerias público-privadas; III - opinar sobre alteração, revisão, resolução, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privada, observado o limite de até 35 (trinta e cinco) anos de vigência; IV - propor ao Governador do Estado a fixação de diretrizes	Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, [...]. Decreto nº 5.385/2005 institui o Comitê Gestor: Art.1º Fica instituído o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP, [...]. Art. 2º O CGP será integrado por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos: I - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará; II - Ministério da Fazenda; III - Casa Civil da Presidência da República. Da Competência Art. 3ºCompete ao CGP: I - 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; II - disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações, inclusive os relativos à aplicação do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; III - autorizar a abertura de	Art. 19. Fica criado o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGPE, vinculado ao Gabinete do Governador, Integrado pelos seguintes membros permanentes: I - o Secretário de Planejamento e Gestão; II - o Secretario de Administração; III - o Secretário da Fazenda; IV - o Secretário de Transportes; V - o Secretário de Recursos Hídricos; VI - o Secretário de Desenvolvimento Econômico; VII - o Procurador Geral do Estado; VIII - um membro do Poder Legislativo. § 7º. Compete ao Comitê Gestor: I - aprovar o Plano Anual de Parceria Público-Privada, acompanhar e avaliar a sua execução; II – examinar e aprovar projetos de Parceria Público-Privada; III – fixar procedimentos para a contratação de parcerias; IV - autorizar a abertura de licitação e aprovar os respectivos aos convocatórios; V - fiscalizar e promover o acompanhamento da execução

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
INSTITUCI-ONAL(Cont.)	de parcerias público-privadas; II - assessorar o CGP e divulgar os conceitos e metodologias próprios dos contratos de parcerias público-privadas; III - dar suporte técnico, na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, às Secretarias de Estado. Decreto 43.702/2003 instala o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas-CGPPP: Art. 5º - Fica instituído no âmbito da Subsecretaria de Assuntos Internacionais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico a unidade operacional de coordenação de parcerias público-privadas - Unidade PPP [...], cujo objetivo é executar atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, assim como assessorar o CGPPP, competindo-lhe ainda: I - desenvolver, analisar e recomendar ao CGPPP projetos elaborados dentro da modelagem da Parceria Público-Pivada no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo; II - prover suporte técnico ao CGPPP;	de Parcerias Público-Privadas; II - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira; III - gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título. Decreto Nº 48.867/2004 regulamenta a Lei nº 11.688/2004: Artigo 4º - Além do previsto na Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, caberá ao Conselho Gestor: I - definir as prioridades e supervisionar as atividades do Programa de PPP; II - deliberar sobre a proposta preliminar de projeto de PPP, com os subsídios fornecidos pelo Secretário Executivo, pela Unidade de PPP, pela Companhia Paulista de Parcerias - CPP e pelo órgão ou entidade interessado; III - solicitar e definir a forma de contratação de estudos técnicos sobre projetos de PPP, após deliberação sobre a proposta preliminar; IV - aprovar os resultados dos estudos técnicos [...].	para o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia; V - elaborar o seu Regimento Interno, a ser aprovado pelo Governador do Estado, mediante Decreto. Art. 27 - Fica criada, na estrutura da Secretaria da Fazenda, a Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia, à qual compete: I - executar as atividades operacionais e coordenar as ações correlatas ao desenvolvimento dos projetos de parcerias público-privadas; II - assessorar e prestar apoio técnico ao Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas; III - divulgar os conceitos metodológicos próprios dos contratos de parcerias público-privadas; IV - dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, às Secretarias de Estado, órgão ou entidade da administração indireta.	procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações; IV - 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; V - elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de sítio na rede mundial de computadores (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas; [...]. VII - 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 [...]; VIII - 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;	dos projetos de Parceira Público-Privada, sem prejuízo das competências correlatas das Secretarias de Estado e da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE; VI - opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria; [...]. VIII - deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGPE, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez; IX - encaminhar à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, anualmente, relatórios de desempenho dos contratos de Parceria Público-Privada, os quais serão também disponibilizados ao público, por meio eletrônico, ressalvadas as informações classificadas sigilosas; X - remeter ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação da parceria, as informações necessárias ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 22 desta Lei; XI - expedir resoluções

TÓPICOS	MINAS GERAIS Lei 14868 de 16/12/03	SÃO PAULO Lei 11688 de 19/05/04	BAHIA Lei 9290 de 27/12/04	BRASIL Lei 11079 de 30/12/04	PERNAMBUCO Lei 12765 de 27/01/05
INSTITUCI-ONAL(Cont.)	IV - instituir o Centro de Referência de conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de Parceria Público-Privada; V - prestar assessoramento técnico às Unidades Setoriais de PPP; VI - encaminhar para aprovação do Grupo Coordenador do Fundo de PPP estudo técnico de garantias para cada projeto proposto; VII - elaborar, acompanhar a execução e avaliar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, de vigência anual, e encaminhá-lo ao CGPPP; VIII - prestar assessoramento técnico ao agente financeiro do Fundo de PPP; IX - articular com unidades congêneres em âmbito nacional e internacional; X - gerenciar a rede de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo; e XI - outras ações correlatas.	de PPP e da Companhia Paulista de Parcerias - CPP; V - aprovar a modelagem aplicável a cada projeto de PPP; VI - tomar conhecimento dos relatórios de auditoria independente; VII - requisitar servidores da administração estadual para apoio técnico ao Programa de PPP ou para compor grupos de trabalho; VIII - fazer publicar o relatório anual detalhado de suas atividades; IX - deliberar sobre qualquer outra matéria de interesse do Programa de PPP, incluindo a fixação de condições e prazos para atendimento de suas determinações.		IX - estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação; X - estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de parceria público-privada; XI - elaborar seu regimento interno; e XII - expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência. Art. 9º O CGP contará com um Grupo Executivo, uma Comissão Técnica e uma Secretaria-Executiva, para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências. Art. 12. A Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão atuará como Secretaria-Executiva do CGP, do Grupo Executivo e da CTP.	necessárias ao exercício de sua competência. Lei nº 12.976/2005 cria a Unidade PPP: Art. 11. Fica criada na estrutura da Secretaria de Planejamento a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas - Unidade PPP, à qual compete, nos termos do seu regulamento: I - executar as atividades operacionais e coordenar as ações correlatas ao desenvolvimento dos projetos de Parceria Público-Privada; II - assessorar e prestar apoio técnico ao Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas, [...]; III - dar suporte técnico na elaboração de projetos, editais e contratos, especialmente quanto aos aspectos financeiros, às Secretarias de Estado ou às Entidades da Administração Indireta responsáveis pela realização da licitação; IV - definir sobre a constituição de Unidades Gestoras Setoriais, a serem formadas por técnicos das Secretarias ou das Entidades da Administração Indireta interessadas nos projetos de Parceria Público-Privada.

Fonte: Elaboração própria