

**O PAPEL DO VERIFICADOR INDEPENDENTE COMO  
AVALIADOR DA PERFORMANCE DO  
CONCESSIONÁRIO NA PRIMEIRA PARCERIA  
PÚBLICO PRIVADA (PPP) DO PAÍS NO SETOR  
RODOVIÁRIO: O CASO DA MG-050**

Mario Queiroz Guimarães Neto

## **O PAPEL DO VERIFICADOR INDEPENDENTE COMO AVALIADOR DA PERFORMANCE DO CONCESSIONÁRIO NA PRIMEIRA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA (PPP) DO PAÍS NO SETOR RODOVIÁRIO: O CASO DA MG-050**

Mario Queiroz Guimarães Neto

### **RESUMO**

Com a insuficiência de recursos por parte dos Estados Nacionais, as parcerias público-privadas (PPP) tornaram-se uma importante alternativa para atrair a iniciativa privada na alocação recursos para investimentos em infra-estrutura.

No Brasil, a promulgação da Lei Federal 11.079/2004 criou o marco legal para a institucionalização das PPP. Além disso, os estados federados também fizeram suas próprias leis sobre o assunto. O Estado de Minas Gerais seguindo sua diretriz de criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento, ciente da necessidade e da importância dos investimentos em infraestrutura de transportes assinou em junho de 2007 o primeiro contrato de PPP no setor rodoviário do país. O objeto do contrato foi a MG-050, rodovia do importante corredor sudoeste do estado, rota de ligação e integração com o Estado de São Paulo. No arranjo institucional da PPP, há importantes atores como o Poder Concedente, o Concessionário, os garantidores dos compromissos assumidos pelo Poder Concedente, os órgãos de fiscalização e o Verificador Independente. Nos contratos de PPP a remuneração do parceiro privado (Concessionária) é feita não só pela cobrança de pedágio dos usuários da rodovia, mas também pelo pagamento da contraprestação pecuniária (CP) do Estado ao parceiro privado. A CP atualmente representa entre 13% e 15% do faturamento mensal da Concessionária. Seu pagamento é vinculado ao seu desempenho conforme previsto nos art. 5º inciso VI e art.6º parágrafo único da Lei 11.079/2004. O Verificador Independente tem o papel de avaliar o desempenho da Concessionária por meio de indicadores previamente estabelecidos no Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). O presente paper objetiva detalhar os procedimentos, os indicadores, a forma de definição e avaliação da performance da Concessionária responsável pela rodovia. Pretende-se ainda fazer uma breve exposição sobre parcerias público-privadas explicitando suas vantagens, benefícios e inovações assim como abordar a articulação entre os diversos atores envolvidos no arranjo institucional e contratual da PPP MG-050.

## SUMÁRIO

1 CONTEXTO.....	3
2 PPP MG-050.....	6
3 CONCEITUAÇÃO.....	8
4 AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE.....	10
5 CONCLUSÕES.....	18
6 REFERÊNCIAS.....	22

## 1 CONTEXTO

De um modo geral, a década de 1970 caracterizou-se, em parte, no mundo inteiro; e, particularmente, no Brasil, como um período marcado pelas seguintes características: déficit público relativamente elevado, existência de níveis de inflação acima do desejável e expansionismo estatal. Nesse contexto, proliferaram-se, também com especial ênfase no Brasil, os grandes projetos de investimentos a cargo do Estado, exigindo elevados montantes de capital para serem implementados. Essa realidade foi mudando ao longo do tempo e depois de uma fase de transição, com tendências indefinidas em nível mundial, os anos 1990 foram caracterizados, em praticamente a totalidade dos países industrializados, com reflexos sobre o Brasil, pela combinação de:

- políticas agressivas de combate ao déficit público;
- redução significativa das taxas de inflação; e
- restrições à participação direta do Estado na economia como agente ligado à produção de bens e serviços.

Não foi mais possível, portanto, aos governos ou às empresas estatais se lançarem à construção de grandes projetos, pelo menos na intensidade observada no passado. As restrições fiscais, o menor espaço para a prática de políticas irresponsáveis e a crescente exigência de estabilidade macroeconômica (inflação baixa) limitaram o escopo de atuação dos governos, nos diversos países do mundo.

Por outro lado, alguns requisitos técnicos para o crescimento e o bem-estar das sociedades continuaram vigentes. Ou seja, para a expansão da economia continuou sendo necessário dotar o país de fontes de energia como a proporcionada pela construção de hidrelétricas, a integração entre as regiões e os países continuou a implicar a construção de infraestrutura. Em outras palavras, a economia demandava, tanto como antes, a construção de certo tipo de obras, que continuaram a apresentar as mesmas características que no passado tinham justificado a elevada participação do Estado na economia, quais sejam: altas exigências de capital, longo prazo de maturação e risco elevado.

Para conciliar a continuidade da necessidade de certos investimentos com os limites impostos pela restrição orçamentária à ação estatal ou governamental surgiram as parcerias público-privadas (PPP) que são inovações criadas como alternativa à falta de recursos públicos para investimentos em infra-estrutura. A inovação trazida do Reino Unido foi difundida para outros países respeitando-se o marco legal existente e sofrendo adaptações e adequações de acordo com a realidade de cada país. Dentro dessa perspectiva as PPP tornaram-se uma importante alternativa para atração de recursos privados para investimentos em infra-estrutura rodoviária e em outros setores.

Há alguns requisitos importantes para a viabilização exitosa de parcerias entre os setores público e privado, notadamente no setor de infra-estrutura. Cabe frisar que, embora a operação de áreas de infra-estrutura e, especificamente, dos serviços públicos possa ser entregue ao setor privado, a responsabilidade pelo serviço público é uma função do Estado, que a delega, sob condições e prazos acordados em um contrato, ao setor privado, juntamente com a obrigação de realização de investimentos previamente definidos. As duas condições essenciais para que ocorra alguma forma de parceria são que exista:

- 1) a percepção de que os novos investimentos em infra-estrutura não poderão ser levados adiante apenas pelos governos ou pela iniciativa privada, exclusivamente; e
- 2) a definição, por parte dos governos, dos segmentos de infra-estrutura para os quais se deseja uma articulação com capitais privados e daqueles de natureza própria do Estado.

Ao mesmo tempo, como forma de atrair capitais privados para o financiamento dos projetos, é desejável que sejam observadas as seguintes condições:

- credibilidade do governo e do país;
- estabilidade macroeconômica;
- existência de um marco regulatório claro e consistente;
- fontes de financiamento adequadas; e
- mercado de seguros sofisticado.

A lista de condições acima explicitadas não passa de um conjunto de requisitos ideais para a realização de parcerias. Nem todas as condições estão sempre vigentes ao mesmo tempo, o que pode, porém, não se revelar um obstáculo à realização de empreendimentos conjuntos entre os setores público e privado. Ou seja, é possível ter uma situação macroeconômica sólida, mas um marco regulatório ainda imperfeito, ou ter este marco já adequadamente constituído, mas um mercado de capitais frágil. As condições, de alguma forma, vão se refletir na atratividade das parcerias – situações próximas do ideal tendem a interessar a um número maior de parceiros potenciais – e, conseqüentemente, nos preços do que estiver em jogo.

## 2 PPP MG-050

Em junho de 2007 foi assinado o primeiro contrato de parceria público-privada do país no setor rodoviário entre a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (SETOP) e a Concessionária Nascentes das Gerais (CNG), tendo como intervenientes e anuentes o Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER) e a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMIG).

O objeto de contrato assinado é a exploração da Rodovia MG 050, Trecho entroncamento BR 262 (Juatuba) – Itaúna – Divinópolis – Formiga – Piumhi – Passos – São Sebastião do Paraíso, o trecho Entrº MG 050/Entrº BR 265, da BR 491 do km 0,0 ao km 4,65 e o Trecho São Sebastião do Paraíso – Divisa MG/SP da Rodovia BR 265.

Para a licitação foi definido:

- a tarifa de pedágio a ser praticada R\$3,00 por praça de pedágio, em valores de 2005, sendo o número total de praças igual a seis;
- o índice adotado para correção anual do valor da tarifa de pedágio e da contraprestação pecuniária (CP) foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- o cronograma de investimentos relativo às intervenções a serem realizadas na rodovia nos 25 anos de contrato;
- o vencedor seria a empresa que oferecesse a menor contraprestação pecuniária (CP) anual, sendo estabelecido o valor limite de R\$35 milhões;
- as garantias previstas para o pagamento da CP;
- a cobrança de pedágio seria iniciada no 13º mês contados a partir da transferência da rodovia para a Concessionária. Antes disso, nos primeiros 12 meses, a rodovia passaria por uma recuperação funcional com o objetivo de dotá-la de condições de conforto e segurança mínimas para os padrões previamente estabelecidos;
- demais informações sobre contrato como: fiscalização da rodovia, atendimento de urgência e emergência e outros temas relevantes à concessão.

O vencedor seria a empresa que oferecesse a menor contraprestação pecuniária (CP) anual, sendo estabelecido o valor limite de R\$35 milhões por ano. A empresa vencedora apresentou a proposta de R\$7,9 milhões anuais, ou seja, um deságio de 77,42% em relação ao teto estabelecido.

Tabela 1– Contrato MG-050 (valores 2005)

Valor:	R\$2,2 bilhões
Investimentos:	R\$712 milhões
TIR:	12,17% a.a.
Duração:	25 anos
Extensão da rodovia:	371 km
Volume Diário Médio de veículos (VDM – em veículos equivalentes):	47.000

Fonte: SETOP



### 3 CONCEITUAÇÃO

Há diversas modalidades de parcerias entre os setores público e privado. As formas mais utilizadas são conhecidas pela sigla na língua inglesa:

- *Build-Operate-Transfer (BOT)*: representa o mecanismo clássico de concessão para exploração de um serviço, no final do qual, porém, a infraestrutura retorna às mãos do Estado.
- *Build-Transfer-Operate (BTO)*: trata-se da modalidade na qual a construção é separada juridicamente da operação, já que neste caso o empreendimento da construção cabe ao setor privado, mas após o fim da mesma – e antes da exploração do serviço – o direito de concessão cabe ao Estado, que mediante outro ato legal concede a exploração à mesma empresa ou a outra.
- *Build-Own-Operate (BOO)*: é um mecanismo similar ao BOT, com a diferença de que não há prazo final da concessão, ou seja, a empresa fica com plenos direitos sobre o projeto, sem devolução posterior para o Estado.
- *Buy-Build-Operate (BBO)*: neste caso, a venda representa a transferência de propriedade de um ativo já em operação, acompanhada da obrigação de operação e eventual expansão por parte dos novos controladores.

Conforme definição da Lei 10.079/2004 (Lei das PPPs) em seu 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”. A modalidade patrocinada foi escolhida para a PPP da MG-050. Ou seja, a Concessionária tem duas fontes de receita:

- a cobrança de pedágio junto ao usuário e;
- a contraprestação pecuniária paga pelo Poder Concedente.

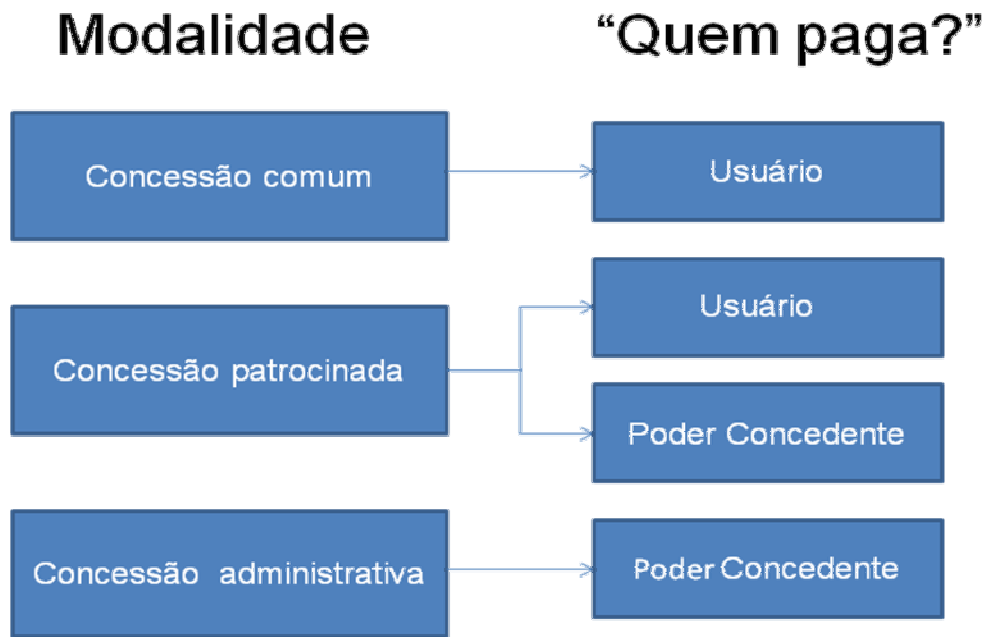


Figura 1 – Modalidades de Concessão e seus financiadores

A lei de PPPs estabelece em seu artigo art. 5º inciso VI e art.6º parágrafo único da Lei 11.079/2004, respectivamente:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

(...) VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

(...) Art.6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

(...) Parágrafo único. O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Para atender a essas exigências e possibilidades previstas em lei, o contrato prevê na cláusula 35 a figura do Verificador Independente (VI). O VI, segundo definição do contrato é: “a entidade selecionada por órgão competente da administração estadual, mediante licitação, que será responsável pelo monitoramento permanente do processo de aferição do desempenho da Concessionária, mediante a utilização do sistema de QID, que determinará o percentual do cumprimento dos índices de serviço pela Concessionária.”

O Estado de Minas Gerais abriu licitação para selecionar empresa para exercer esse papel. A empresa vencedora foi a Strata Engenharia.

#### 4 AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE

O Verificador Independente é responsável por avaliar o atendimento dos indicadores de desempenho na execução das obras, antes do pagamento da CP, uma exigência da Lei Mineira de PPP (Lei Estadual nº 14.868/2003). Trata-se de uma empresa não vinculada à Concessionária, nem ao Estado, contratada para acompanhar a execução e analisar o desempenho da Concessionária responsável pela rodovia. Com base no relatório desse Verificador é que são feitos os pagamentos por parte do Estado.

Conforme preconizado na cláusula 34.1.1 do Contrato SETOP 007/2007, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, SETOP, será responsável pelo pagamento da remuneração devida ao VERIFICADOR INDEPENDENTE, a título de contraprestação pelos serviços prestados no âmbito do respectivo contrato celebrado com o mesmo. Nos termos do Contrato SETOP 011/2007, o Verificador Independente tem as seguintes atribuições:

- Acompanhamento e processamento dos dados obtidos pela supervisão geral do desempenho da Concessão, no que tange às obras e serviços necessários ao atendimento às exigências do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), constante do ANEXO V do Edital 070/06 – DER/MG;
- Levantamento dos dados necessários à aferição permanente dos serviços e obras programados para atendimento ao Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), utilizando-se das informações a serem fornecidas pela fiscalização do DER/MG, pela Concessionária e/ou por verificação do próprio Verificador Independente;
- Análise dos Relatórios Periódicos a serem apresentados pelo DER/MG e pela Concessionária;
- Desenvolvimento de Sistema de Aferição Mensal dos Índices Constantes do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), para que possam ser processadas as informações de apuração dos parâmetros de desempenho da empresa detentora do contrato de Concessão Patrocinada;

- Cálculo Mensal da Nota dos Indicadores de Desempenho (NQID) da Concessionária, determinando o percentual do cumprimento dos índices de serviços da Concessionária, definindo o valor mensal da Contraprestação Pecuniária (CP), a ser paga mensalmente;
- Emissão da Nota dos Indicadores de Desempenho da Concessionária (NQID);
- Encaminhamento, ao DER/MG do Sistema de Aferição Mensal dos Índices Constantes do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), disponibilizando-o no “site” do órgão, podendo a Concessionária acessá-lo para fins de acompanhamento.

O QID é formado por um total de 24 indicadores que são divididos em 4 áreas:

- Operacional: 11 indicadores com peso de 70%;
- Financeira: 8 indicadores com peso 10%;
- Ambiental: 2 indicadores com peso de 10%;
- Social: 3 indicadores com peso de 10%.

a) Área operacional

Os indicadores operacionais abrangem os serviços relacionados à operação da rodovia quanto à área de engenharia, ao estado do pavimento, à sinalização, à segurança do tráfego, o atendimento ao usuário e ao fluxo de veículos. Os indicadores da área operacional dividem-se em três subgrupos:

1) Segurança: nesse subgrupo estão contemplados os indicadores:

- **Sinalização horizontal:** A sinalização horizontal refere-se à sinalização viária estabelecida através de marcações ou de dispositivos auxiliares implantados no pavimento, e a sua qualidade será avaliada a partir do seu índice de retrorefletância.
- **Sinalização vertical:** A sinalização vertical refere-se à sinalização viária estabelecida através da comunicação visual por meio de placas, painéis ou dispositivos auxiliares, situados na posição vertical, implantados à margem da via ou suspensos sobre ela. A forma de medição s
- **Índice crítico:** índice de acidentes por segmento de rodovia que apura e controla a quantidade de acidentes fatais e não-fatais ocorridos a cada segmento da rodovia, visando a reduzir o número de acidentes relacionados a problemas operacionais.

2) Condição da superfície: nesse subgrupo estão os seguintes indicadores:

- **IRI (international Roughness Index):** O IRI é definido matematicamente a partir de um perfil levantado por equipamentos a laser (nível e mira ou equipamento similar), nas trilhas de roda, visando simular os movimentos verticais induzidos no deslocamento de um quarto-de-carro.
- **IGG:** esse indicador permite classificar o estado geral de determinado pavimento em função da incidência de defeitos de superfície.
- **Afundamento nas trilhas de roda:** afundamento em trilha de roda refere-se à deformação permanente caracterizada por depressão da superfície do pavimento.
- **Parâmetros gerais:** este indicador deverá aferir o atendimento das notificações geradas a partir do não atendimento dos parâmetros previstos, sendo que cada parametro está relacionado com os requisitos da metodologia de execução.
- **Drenagem superficial:** esse indicador deverá aferir o atendimento às condições de qualidade na drenagem, no escoamento das águas do pavimento e na faixa de domínio do segmento homogêneo do sistema de drenagem superficial.
- **Buracos e painelas:** quantificação do número de buracos e/ou painelas por segmento. A inspeção envolve a contagem de buracos e painelas e o registro das ocorrências através de relatório contendo o segmento homogêneo inspecionado, km do local da ocorrência e respectiva foto.

3) Manutenção patrimonial

- **Deflexão:** a deflexão de um pavimento representa a resposta das camadas estruturais e do subleito à aplicação do carregamento, sendo que os pavimentos mais sadios estruturalmente fletem menos do que outros pavimentos mais debilitados.
- **Obras de arte especiais:** esse indicador apura o percentual de OAE que foram restauradas para o trem tipo de 45 toneladas. Há um cronograma que prevê que até o ano 07 100% das OAE estejam restauradas para o trem tipo especificado.

- **Drenagem subterrânea:** esse indicador deverá aferir o atendimento às condições de qualidade na drenagem, no escoamento das águas do pavimento e na faixa de domínio do segmento homogêneo do sistema de drenagem subterrânea.

Além dos três subgrupos, há o indicador “Nível de serviço”: número de horas que o segmento atingiu o nível de serviço inferior (pior do que) D. A avaliação desse indicador se dá através da comparação entre a hora em que o segmento em questão atinge o nível de fluxo de veículos correspondente ao nível de serviço D e a hora-parâmetro estabelecida pelo DER/MG. Embora esse indicador esteja na área operacional, ele não está vinculado a um subgrupo particular.

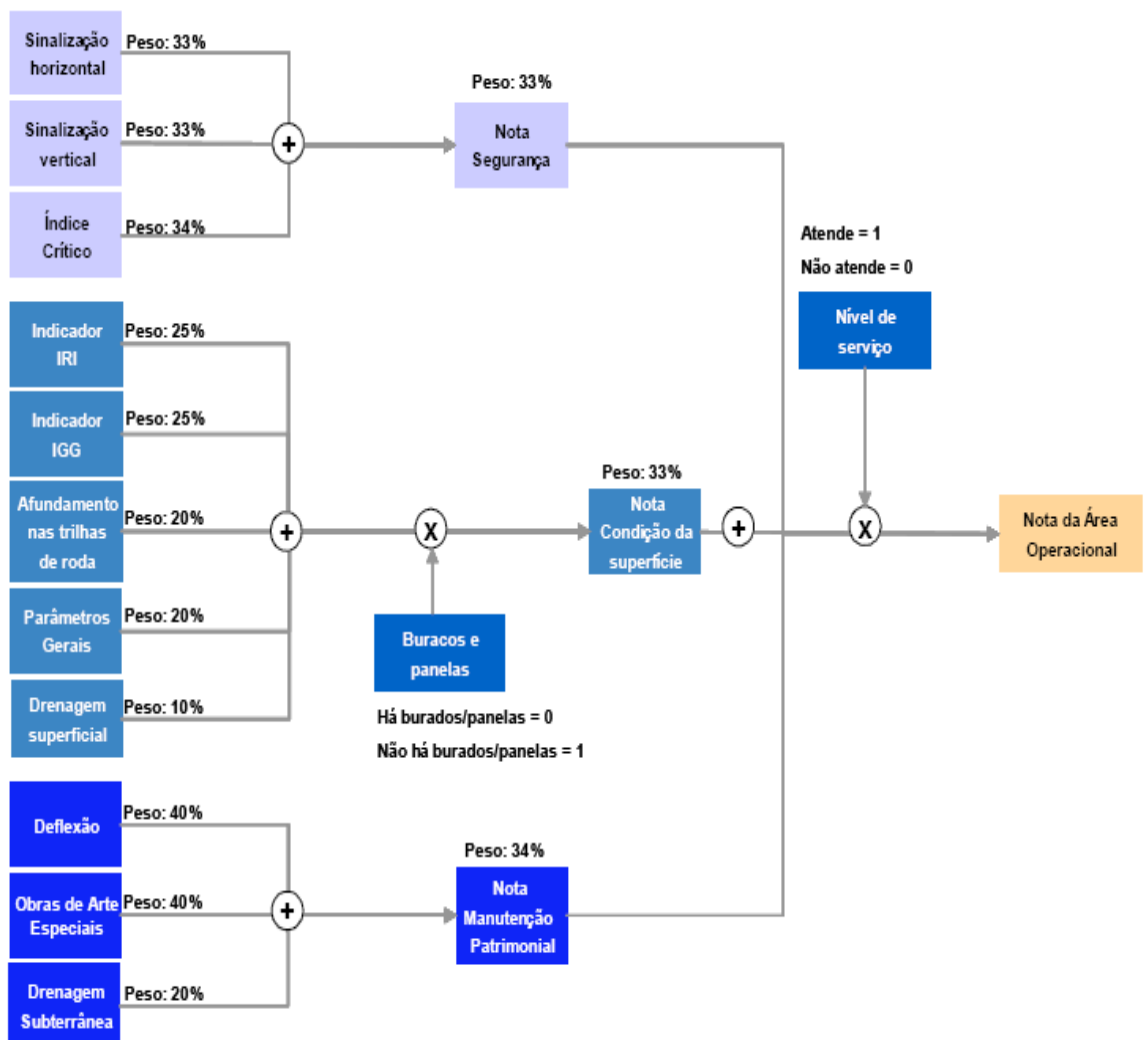


Figura 2 – Quadro de Indicadores de Desempenho da Área Operacional utilizado na MG-050

b) Área financeira

Os indicadores financeiros referem-se a serviços prestados à operação da rodovia quanto ao gerenciamento de custos, otimização de investimentos, endividamento e adoção de práticas contábeis transparentes. Os indicadores financeiros são os seguintes:

- **Margem LAJIRDA Lucro antes dos Juros, Imposto de Renda, Depreciação e Amortização (em português):** representa o quanto a empresa gera de recursos apenas em sua atividade, sem levar em consideração os efeitos financeiros e de impostos.
- **Índice de cobertura do serviço da dívida:** avalia a capacidade da Concessionária de honrar suas obrigações financeiras.
- **Estrutura de capital:** avalia a alavancagem financeira da Concessionária.
- **Liquidez corrente:** avalia a capacidade da CONCESSIONÁRIA em honrar seus compromissos financeiros de curto prazo.
- **Custo pela Receita líquida:** demonstra a eficiência da Concessionária, ou seja, o montante despendido no exercício para se obter uma unidade monetária de receita.
- **Demanda:** fluxo de veículos por praça de pedágio.
- **Demonstrações financeiras:** mostra qual é a situação contábil da Concessionária
- **Projeções financeiras:** mostra qual é a situação financeira da Concessionária

Nesse grupo, é avaliado se a informação é prestada (atende = 1 ponto) ou se ela não é prestada (não atende = 0 ponto )

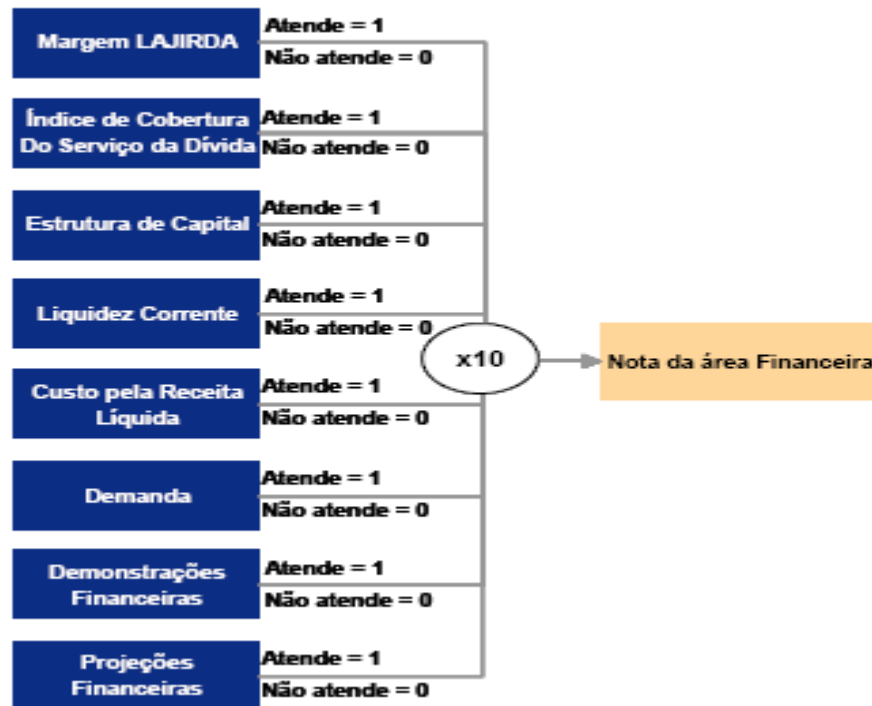


Figura 3 – Quadro de Indicadores de Desempenho da Área Financeira utilizado na MG-050

### c) Área ambiental

Os indicadores ambientais referem-se aos serviços relacionados à operação da rodovia quanto às políticas de preservação e fomento ao meio ambiente, a ser avaliado através do controle da poluição, segurança no fluxo de cargas perigosas, medição de ruídos e controle de desmatamento. Os indicadores ambientais são os seguintes:

- **Licença ambiental:** Verificar se todas as licenças ambientais estão em conformidade com a legislação em vigor e se todas as recomendações efetuadas pelos órgãos ambientais estão sendo atendidas medido através do licenciamento pertinente.
- **Conformidade legal:** Tempo de resposta aos autos de infração em virtude de não cumprimento da legislação em vigor ou dos parâmetros definidos nos programas ambientais propostos.

No caso desses indicadores as notas são:

- Bom: nenhum atraso
- Ruim: pelo menos um atraso



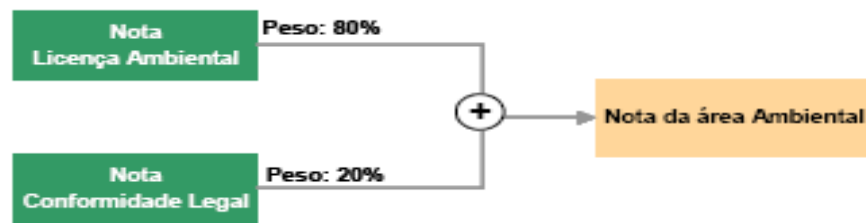


Figura 4 – Quadro de Indicadores de Desempenho da área ambiental utilizado na MG-050

#### d) Área social

Os indicadores sociais referem-se a serviços relacionados à operação da rodovia quanto ao tratamento dispensado aos usuários e habitantes ao longo do sistema existente. Os indicadores sociais são os seguintes:

- **Educação para o trânsito:** promover a capacitação de professores multiplicadores para a adoção de currículo interdisciplinar sobre segurança e educação para o trânsito nas escolas lindeiras à rodovia.
- **Participação da sociedade:** desenvolver junto aos usuários e comunidade lindeira à RODOVIA, programas de educação e prevenção de acidentes, buscando sedimentar o processo de conscientização e a formação de hábitos seguros no trânsito.
- **Capacitação dos empregados:** desenvolver junto aos diversos atores envolvidos na obra, ações voltadas para a prática da gestão de segurança, preservação do meio ambiente educação para o trânsito.



Figura 5 – Quadro de indicadores de desempenho da área Social utilizado na MG-050

A aferição dos índices do QID segue os seguintes passos:

- a) Concessionária e DER-MG fazem medições simultâneas e independentes, conforme especificado e entregam estes dados ao Verificador Independente;

- b) Verificador Independente analisa os dados e, caso haja divergência entre as duas medições, este vai à campo realizar uma terceira medição que será a definitiva. As divergências existentes serão objeto de discussão posterior;
- c) De posse dos dados definitivos, o Verificador alimenta o Sistema de Aferição do QID que processa os dados e emite a nota do QID;
- d) Até o 5º dia do mês subsequente ao vencido é emitido relatório pelo Verificador Independente, do qual consta a nota do QID e entrega à concessionária;
- e) A concessionária entre relatório à SETOP que efetua pagamento da CP.

O valor da CP a ser pago no mês à Concessionária poderá ser inferior ao valor planejado em razão do não cumprimento integral dos índices constantes do QID, conforme resultar da aferição feita pelo Verificador Independente.

Contratualmente é prevista a revisão do QID nos anos 03, 06, 10, 15, 20 do contrato ou por ocasião das revisões do plano de negócios da rodovia, conforme o caso, podendo, a critério exclusivo da SETOP, ou de comum acordo com a Concessionária, efetuar alterações nos respectivos indicadores.

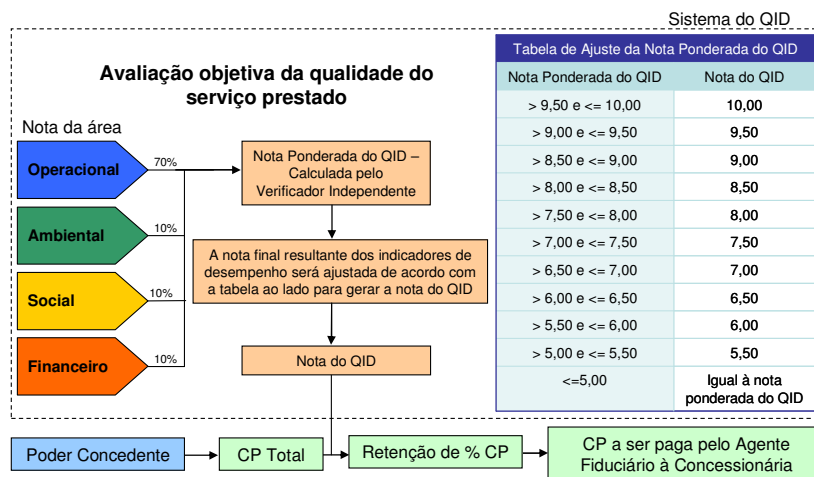


Figura 6 – Resumo da aferição do QID

## 5 CONCLUSÕES

A estrutura contratual da PPP da MG-050 não se ateve a uma carteira de investimentos iniciais e a uma estrutura tarifária, o que ampliou a composição de incentivos e o controle da concessão pelo Estado. A gestão abrange o acompanhamento da situação econômica e financeira, operacional, ambiental e social; itens que são avaliados de acordo com o desempenho da Concessionária conforme mostrado no presente trabalho.

O monitoramento da qualidade do serviço prestado é utilizado para mensurar o valor da Contraprestação Pecuniária a ser paga, a cada mês, à Concessionária, e aplicar, quando cabível, as sanções pertinentes e os incentivos por merecimento.

A literatura acadêmica, como Pinto (2006), classifica os riscos desse tipo de empreendimento em dois tipos: exógenos e endógenos. Os primeiros são aqueles que não podem ser previstos ou controlados pelas partes envolvidas em um contrato, gerando incertezas bilaterais, devendo ser alocados como responsabilidade daquele mais capaz de mitigá-lo ou ser estabelecida uma regra de compartilhamento. Assim, dentre estes fatores que fogem do domínio das partes, os riscos compartilhados são:

- Risco econômico: trata-se de um risco de demanda insuficiente para os custos do investimento, como alterações macroeconômicas que alterem o fluxo na rodovia. As estimativas de desenvolvimento do tráfego em uma estrada, fundamentais na modelagem do contrato, podem ser profundamente alteradas pela dinâmica econômica.
- Risco de força maior: risco de eventos naturais ou sociais imprevistos que possam impedir a operação do serviço rodoviário.
- Riscos financeiros: riscos de uma política monetária ou cambial que inviabilize o retorno do capital investido à taxas de mercado.
- Riscos políticos: risco relacionado com ações de autoridades políticas de maneira geral, como, por exemplo, mudanças na legislação tributária, trabalhista ou ambiental, tornando-a mais restritiva ao setor.

- Riscos de financiabilidade *ex ante* e insolvência: as concessões tradicionais determinam que a obtenção e estruturação do financiamento são por conta e risco da Concessionária, ficando por conta delas as renegociações da dívida necessária à exeqüibilidade do projeto.

A segunda classe de riscos elencados por Pinto (2006) são os riscos endógenos, ou seja, aqueles que podem ter sua existência e intensidade controladas pelos agentes envolvidos no processo, e por isso, são de responsabilidade de uma das partes.

- Riscos de construção: aqueles que se referem ao não cumprimento das condições especificadas nos planos de trabalho, ou seja, não cumprimento das especificações planejadas e na data acordada. Os riscos podem variar desde a ordem econômica e financeira, como a elevação dos custos da obra por alguma questão inesperada, ou técnica, como dificuldades no uso de uma nova tecnologia.
- Riscos de novas intervenções: a empresa é responsável por realizar, por sua conta e risco, as investigações, os levantamentos e os estudos, e elaborar e manter atualizados os projetos de engenharia adequados ou necessários para atendimento aos indicadores constantes do QID.
- Risco regulatório: risco político da interação das agências reguladoras com as empresas. Alterações unilaterais podem ser realizadas pelo Poder Concedente, entretanto as conseqüências financeiras são de responsabilidade do Estado que terá que restaurar as condições iniciais do contrato.

No caso do projeto da MG-050 o risco compartilhado mais importante foi o de demanda, seja ela insuficiente para os custos do investimento ou uma muito acima do esperado. Nesse sentido, foi criado um mecanismo que impede que a Concessionária sofra grandes perdas ou que tenha lucros exorbitantes decorrentes do comportamento histórico da demanda. Caso o volume de tráfego sofra alterações dentro de um intervalo de 10% (para mais ou para menos), quando comparado com o tráfego previsto pelo edital de licitação, considera-se como sendo uma variação dentro da margem de erro, cuja responsabilidade é da Concessionária. A partir do momento em que esta variação ultrapassa esse limite, os ganhos e as perdas passam a ser divididos entre o Setor Público e o Privado.

O interesse suscitado pelas parcerias público-privadas está ligado diretamente à revisão do papel do Estado na provisão de serviços de infra-estrutura. Com as PPP's espera-se obter eficiências produtiva e alocativa, e a possibilidade de concentração dos esforços estatais em áreas outras prioritárias.

A provisão de serviços públicos pode ficar inteiramente a cargo do governo, como foi durante muitos anos no Brasil, ou estar sujeita a diferentes arranjos institucionais. É possível manter a propriedade dos serviços como sendo pública, porém com uma operação privada, terceirizando certas atividades ; ou ainda deixar com o setor privado tanto a propriedade como a operação do serviço. Em todos os casos, é importante que se tenha uma regulação adequada, para evitar abusos em prejuízo do consumidor/usuário. Um elemento importante que não se deve perder de vista é o fato de que, tão ou mais importante que a propriedade para avaliar a eficiência de uma empresa é o regime em que esta opera. Quanto maior a concorrência, maior tende a ser o benefício para os usuários. Sendo assim, é razoável que atividades quem no passado eram assumidas pelo Estado, por vezes sem respeitar noções básicas de restrição orçamentária e minimização de custos, passem agora a ser executadas pelo setor privado, com base em princípios de eficiência de mercado.

Em termos gerais, a experiência internacional aponta como os principais benefícios das PPP:

- execução de projetos inviáveis como concessões comuns,
- antecipação de investimentos (caso da MG-050),
- transferência dos riscos de construção e operação do setor público para o parceiro privado,
- possibilidade de maximização do value for money (VFM): mensuração da diferença entre o custo total de se construir uma mesma obra integralmente pelo setor público ou por um ente privado contratado para assumir riscos e custos,
- possibilidade de melhorar o sistema de contratação em razão do maior nível de concorrência.

Em seu conjunto, representado através da nota do QID, os indicadores de desempenho traduzem, de forma sintética e equilibrada os aspectos mais relevantes do desempenho do parceiro privado.

Com a finalidade de atrair a iniciativa privada para contratos de longa duração com o Poder Público, fez-se necessário criar arranjos institucionais sólidos para gerar confiabilidade do setor privado. O Estado de Minas Gerais conta, nos dias atuais, com bastante credibilidade, fruto de resultados fiscais positivos e do compromisso do pagamento tempestivo das suas obrigações. Isso, no entanto, não funciona como garantia apta à atração de novos investimentos, já que não se sabe o que poderá acontecer ao longo de todos os anos em que o contrato de PPP vigorará. Uma das alternativas encontradas para dirimir o chamado risco-Estado foi a contratação de empresa, o Verificador Independente, para aferir o desempenho da Concessionária através da emissão da nota do QID.

Em um cenário em que o peso da contraprestação pecuniária seja alto, como por exemplo, em torno de 50%, o papel do Verificador Independente passa a ter uma relevância ainda maior, uma vez que nesse cenário esse alto percentual da remuneração total do parceiro privado fica atrelado ao seu desempenho. Nesse caso, de forma ainda mais evidente o Estado passa a contar com uma importante ferramenta para o monitoramento do contrato.

Após dois anos de experiência em concessão e um ano de aferição de resultados por desempenho, a avaliação através de indicadores de desempenho mostra-se uma poderosa ferramenta de regulação. Paralelamente, a utilização do instituto do Verificador Independente parece ter logrado êxito em seus objetivos, quais sejam o de reduzir o risco-Estado e garantir transparência e imparcialidade ao processo de aferição da nota do QID.

## 6 REFERÊNCIAS

BENJÓ, I. **Fundamentos da economia da regulação**. Rio de Janeiro: Text, 1999.

BRASIL. **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.

FERREIRA, P. C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, agosto, 1996.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**. Editora Campus, 2008.

KAWALL, C. O *project finance* e a parceria público-privada nos investimentos em infraestrutura. **Estudos Econômicos da Construção 1**.

MINAS GERAIS. **Contrato SETOP 007/2007**.

\_\_\_\_\_. **Contrato SETOP 011/2007**

\_\_\_\_\_. **Edital DER 070/2006**.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.868, de 16 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o programa de parcerias público-privadas de Minas Gerais.

MUSGRAVE, R. **Finanças públicas: teoria e prática**. Editora Campus, 1980.

PINTO, M. B. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. **Revista do BNDES**, 25, junho 2006.

RIGOLON, F. Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil. **Revista do BNDES**, v.4, n.7, junho 1997.

---

**AUTORIA**

**Mario Queiroz Guimarães Neto** – Administrador Público formado pela Escola de Governo – Fundação João Pinheiro e possui Mestrado Profissional em Gestão Pública pela Université Paris-Dauphine. Assessor da Superintendência de Controle de Outorgas da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: [mario.guimaraes@transportes.mg.gov.br](mailto:mario.guimaraes@transportes.mg.gov.br) e [marioqgneto@yahoo.com.br](mailto:marioqgneto@yahoo.com.br)