

巴西基础设施项目的稳健保证系统



巴西交通部门备忘录

2025年6月



在巴西多样化担保机制对于吸引基础设施私人投资至关重要。坚强的担保增强了法律安全性并降低了感知风险，使新的投资者和国际金融家更容易进入市场。这反过来又促进了竞争并降低了融资成本。鉴于公共实体提供预算担保的财政能力有限，采用创新的风险缓解解决方案对于推动项目并营造更具吸引力和竞争性的私人投资环境变得至关重要。在这种情况下，修订会计规则将多边发行的担保归类为或有负债，将允许更有效地利用有限的财政空间并支持其更广泛的采用。

玛雅·迪亚斯·梅洛，埃德普·科瓦柳克·席尔瓦和乔安娜·摩尔

致谢： 这份笔记是巴西可持续与韧性交通物流项目（P179908）一系列分析与咨询成果之一，该项目在比安卡·比安奇·阿尔维斯（交通实践经理，拉丁美洲和加勒比地区）和路易斯·阿尔贝托·安德烈斯（基础设施项目组长，巴西）的指导下进行。团队感谢同事费比安诺·西尔维奥·科尔巴诺（高级经济学家）、莱昂纳多·西尔维拉·多纳斯塞普西昂（高级财务管理专家）和阿贝尔·洛佩斯·多德罗（高级交通专家）的建设性同行评审。



WORLD BANK GROUP

20世纪90年代，巴西经历了一项旨在削减公共开支的改革进程。这一转变导致了允许私营部门参与此前由政府直接管理活动的措施。在此背景下，《第8,897/1995号法》，即《特许经营法》得以制定，确立了将公共服务委托给私营部门的主要法规。根据这一框架，私营合作伙伴承担了自行承担风险提供服务的责任，主要通过公共定价获得收入。

十多年后，2004年，巴西通过第11,079/2004号法律建立公私合作伙伴关系（PPP）。该法律使亏损的基础设施项目得以实施，允许通过公共支付来补充私营合作伙伴的收入，方式为：通过行政特许经营——服务提供完全由公共部门资助，但由特许经营者提供；或通过赞助特许经营——特许经营者从用户费中获得部分收入，并通过预算分配直接从公共部门获得部分收入。

特许经营权法和公私合作法已导致巴西基础设施领域出现大量私人参与。2023年，巴西预计未来30年内将完成或计划投资约9054.4亿美元，分布在全国超过4600个项目中。然而，公私合作项目大多由地方当局签署，而联邦政府仍依赖特许经营权，其中项目可行性完全取决于费收入。

因此，在实施20年PPP法案之后，在联邦层面仍然没有包含对公支付来平衡财务方程并使需要大量初始投资的大型项目可行的PPP项目。此外，地方层面的项目失败率仍然很高，截至2022年已有409个计划失败。项目失败的常见原因包括财务问题，例如缺乏有效的担保，以及监管风险、规划失败、需求低估和利益相关者参与不足。这些问题突显了需要更有效的机制来确保巴西PPP项目的财务和运营可行性。

增强支付可靠性与流动性的担保

巴西多样化担保机制对于吸引更多私有投资于公私合作项目（PPP）和特许经营权，特别是基础设施至关重要。一个健全的担保体系提供更大的法律保障，减少感知风险，尤其对国际投资者和金融家而言，这有助于新参与者的进入，刺激竞争，并降低融资成本。虽然担保对于公私合作项目的可行性可能具有决定性作用，但公共实体提供担保的财政能力往往受到限制。在这种情况下，采用创新和灵活的风险缓释工具对于创建一个更具竞争力和可持续性的环境至关重要，该环境能够有效吸引国家基础设施发展所需的私有资本。

巴西公共-私营合作（PPP）项目中投资者和特许经营者对风险的认知，特别是那些收入与公共预算挂钩的项目，与公共实体履行长期债务的能力密切相关。政府公共合同中违约和支付延迟的反复历史

无论是国家层面还是次国家层面，都加剧了投资者的不安全感。由于缺乏有效的协商争议解决机制，情况更加恶化，因为冲突经常被提交给司法机关或仲裁，增加了成本，并抑制了对未来伙伴关系的信心。支付流程的不确定性和对司法程序的依赖，使得项目对私人资本来说吸引力下降，限制了巴西PPP发展的潜力。

在此背景下，PPP项目中使用担保对于缓解公共实体违约或支付延迟相关的风险至关重要。通过建立可靠的担保结构，公共部门为私营合作伙伴提供了其支付义务的备用保障，从政治和预算角度降低了项目的风险。这种方法不仅保护了特许经营人的利益，还增强了投资者的信心，确保在整个合同期间获得偿还债务所需的现金流。

应设计有效的担保，通过纳入关键特征来确保项目持续性。它必须具有流动性，易于供特许经营商获得，并且独立于公共预算或政治裁量权——通过及时和可预测地对任何潜在索赔做出回应来培养市场信心。至关重要的是，担保应使私营合伙人免于依赖司法支付机制，这些机制通常很慢且成本高昂。在这方面，多边开发银行（MDB）发布的担保通过利用其高信用评级并纳入这些关键特征而具有附加值。此外，MDB充当受信任的中介，促进与地方当局的协调——尤其是在危机期间——这加强了项目的稳定性和韧性。

巴西PPP法规定的担保

尽管《特许权法》广泛承认授予当局提供的公共担保的可能性，

¹ 《政府和社会资本合作法》提供了一份更详细的案例清单。这些包括收入专项拨款、专项资金的用途、保证担保、国际组织或金融机构提供的担保，以及为该特定目的专门设立的基金或国有企业提供的担保，连同法律允许的其他机制。

² 表1总结了法律中规定的担保特征，突出了它们的潜在优缺点。

³

如所观察到，法律中规定的某些担保未能为项目提供必要的安全性和流动性，因为它们要么需要通过司法命令进行处置（*预扣税*

⁴

）或者面临被淘汰的风险，从而无法确保项目在整个合同期间的可行性。

¹ 第23条，第V款，第8,987/1995号法律。

² 第8条，第11,079/2004号法律。

³ 这里所提出的优缺点具有理论性，可能无法反映所有项目的实际情况。这是因为每个项目所处的政治和经济环境是变化的，这会改变每种担保的影响。因此，每种担保的效果将取决于这些环境的特定特征。

⁴ “预扣税”是由巴西政府根据法院命令发行的款项，用于支付司法判决产生的债务；它们通常需要花费数年才能支付。

表1. 法律第11.079/2004中明确规定的担保的优势和劣势

5

保证类型	描述	潜在优势	潜在缺点
营收联动	公共财政收入的分配为履行合同义务。	提高可靠性 到期的付款 特定保留 履行收入 公共义务。	•可撤销的可能性 划拨 •这仅仅是一项预算拨款 并且不是一个真正的保证， 承租人不具备 获取专项权利 收入。 •收入无法收回的风险 •执行必须通过法院进行 已下单支付(磅文)).
专项资金	会计的创建 为公共储备资金 特定资源 用途。	由于提高了可靠性 保留的存在 支付资源 由于。	•基金维护风险不 贯穿始终 合同期限。 •资源不足的风险 对基金会的捐款。 •执行必须通过法院进行 已下单支付(磅文)).
保证保险	保证保险 向私人支付。	安全级别高 理论上有效 保证。此外， 包含的可能性 作为受益人 финансисты 可降低融资 成本。	公共承诺 当局债务裕余的情况 保险人的追偿权。
提供保障 由国际 组织或 失控 金融机构	通常以...的形式提供 担保，担保人 致力于履行付款 公共权力的行为 默认	由于固体保障 低破产风险 导致增加 筹资潜力 在更好的财务状况下 条件。	在提供担保的情况下 由国际组织 审批流程是官僚主义的 慢，这可能会延误项目 实现。它还需要 符合E&S标准 这类机构。
保证基金或 国有 企业创建 为此	具体指的是 公共-保障基金 私有伙伴关系 (FGP) 它有自己的资产。在 国有 实体，公共 管理可以诉诸 间接实体 管理提供 PPP合同中的担保 只要这些实体是 为此目的而设立。	•更大的灵活性 调整保证 面向市场格式化 需求。 •不适用于法院- 已支付订单 (预科);因此， 任何执行都失败 直接在他们的资产上。	政治风险和管理不善。 作为被...控制的实体 政府，这些资金或 公司可能受到 政治干预或糟糕 管理。这可能导致 优先考虑短期决定的 确保政治利益 长期财务可持续性。

5

施拉托，维托-萊因。公共-私人伙伴关系中的担保系统 (奥地系统公共-私人伙伴关系)。贝尔霍斯廷特，年10，第109期，2011年1月，第25页。

<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=71352> 访问于10月8日。

其他项目资金可用性

除了上述担忧之外，公共担保提供的另一个重要问题是资源对其他举措的可用性受限。类似于托管账户的机制虽然安全，但需要公共资金保持未使用状态，实际上“冻结”在这些账户中。这种不流动可能成本高昂，特别是在预算受限的背景下，因为它限制了这些资金重新分配到其他项目的可能性，并降低了公共财政配置的灵活性和效率。这种投资者安全保障与公共资金优化利用之间的平衡，为巴西的PPP结构带来了挑战。

为其他项目腾出资金的一个替代方案可能是使用多边开发银行提供的担保。然而，在巴西，多边开发银行担保支持公私合营项目的应用仅限于地方层级（州和市），在会计目的上被归类为信贷业务，并贡献于合并公共债务。

⁶
在联邦层面，这样的保证尚未被允许。

在巴西，对或有负债的有限监控——目前仅在预算法案中作为附注披露——对在PPP和特许经营权中有效利用多边发展银行担保构成了重大障碍，因为它阻碍了对与这些项目相关的财政风险清晰的理解。此外，缺乏评估、量化和报告这些风险的标准方法，削弱了公共账目的准确性，并限制了政府规划和分配适当财政储备的能力。

按设计，担保是或有工具，只有在特定事件发生时才会被激活

⁷
如授予机构在PPP付款上的延误或违约等情况发生。将这些担保视为信贷业务从其初始阶段意味着本已受限的财政限额被分配给可能永远不需要执行的合同。这种做法限制了本可用于直接资助额外项目的财政空间，从而降低了公共支出的效率。

⁶ 《财政责任法》第二十九条第一款 “根据本补充法的用途，采用以下定义：I-合并或筹集的公共债务：联邦实体根据法律、合同、协议或条约，以及信用业务所承担的财务义务总额，计算时不重复，还款期限超过十二个月”。合并公共债务的限额由联邦参议院2011年第40号决议规定，它规定了公共实体的债务限额如下：“第三条 各州、联邦区和市到本决议发布之日起的第十五个财政年度末的净合并债务不得超过：I——对于各州和联邦区：不得超过《第二条规定》的净当前收入的二倍；和II——对于市：不得超过《第二条规定》的净当前收入的1.2倍。”

⁷ 根据财政报表手册（财政报表演示文稿手册）： 广义而言，政府的财政义务可以分类为：(...) 根据其发生可能性，分为：(...) b. 或有负债——与特定事件的发生相关联，该事件可能发生也可能不发生，其概率和规模不确定。换句话说，或有负债可能转化为债务，也可能不转化，取决于特定事件的发生。手册以或有负债为例，包括“...由法律或合同规定，与可能发生也可能不发生的特定事件相关联，例如：· 为联邦内实体及公私部门实体（如私人银行和发展银行）出具担保和背书。财政报表手册——MDF。巴西利亚：经济部，2023年，第57页和第58页。” <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf> 访问于：2024年10月29日。

1. 现代化公共会计规则以“解冻”资金。

为优化巴西 PPP 和特许经营权中的担保使用，现代化公共会计规则和法规至关重要。在州一级，使用多边发展银行发行的担保已成为现实，尽管其效率仍有提升空间。然而，在联邦一级，其使用仍然受限，根据现行法规尚不允许使用。

有必要区分或有负债和担保本身。或有负债不直接影响财政限额，应披露在财政风险附注中。

⁸然而，由于缺乏适当的会计机制，多边发展银行发出的担保工具目前被视为信用业务，如同直接公共债务一样消耗财政空间。在实践中，或有负债在PPP合同签订时产生（或在授予方承担重大风险的特许经营中产生）。会计规则应予以修订，以反映这种区别，将担保认定为或有负债而不是即时债务，从而能够在不无故增加合并公共债务负担的情况下，为私人参与提供更大灵活性。虽然债务会产生利息，并且必须从合同时刻起分期偿还，但担保只有在被要求用于承保与PPP项目相关的财务义务违约时，才成为一种信用业务。由于担保可能不被主张，在财政账户中保留其全额可能会限制为其他目的配置稀缺公共资源。在这种情况下，一种替代方法可能涉及将多边发展银行提供的担保按或有负债而非直接债务进行会计处理。然而，将多边发展银行的担保按或有负债处理的主要缺点在于可能低估财政风险。通过将这些担保从直接债务余额中分类，政府可能无法充分核算这些潜在义务的可能性和规模，特别是如果多个担保同时面临被主张的风险时。为缓解这些风险，政府应更严格地评估和监控高风险担保。

2. 加强项目相关支出的监控和管理，特别是或有负债。

缺乏统一的未来风险和债务评估方法，损害了公共资产负债表的真实性，导致难以分配适当的预算储备来覆盖这些支出。通过建立并遵循明确的指导方针来评估和量化与公私合作（PPP）合同相关的风险和或有负债，政府可以改进财政风险评估，确保负债的更准确核算，避免意外的预算意外，并确保

⁸ 财政风险附件是巴西财政责任法（FRL）要求的文件，它是预算指导法（LDO）的一部分。其目的是识别和评估可能意外影响公共账目的风险，例如或有负债和其他可能损害计划财政成果的事件。这些风险包括，例如，收入或支出的意外变化、政府不利的法院裁决或其他政府无法控制的事件。该附件还概述了在风险发生时可以采取的措施来缓解这些风险。

合同的长期可持续性。

⁹

这也使财政部能够定期监测财政风险敞口，并确定与担保被触发的可能性相适应的充足资本储备水平——从而最大化杠杆并释放资源用于额外项目。

3. 与MDBs合作，开发富有创意且高效的公共担保机制，并提升现有的机制。

推广世界银行等多边开发银行提供的担保对增强公私合伙项目的有效性和稳健性至关重要。这些多边开发银行担保通常享有最高信用评级（AAA），向国内外投资者和融资者传递出明确的信心 and 安全性。此外，多边开发银行担保通过及时且可预测地回应任何潜在索赔来增强市场信心。与传统托管账户相比，多边开发银行担保允许更有效地利用资源，优化资本配置并降低运营成本。多边组织在项目治理中的作用同样重要，因为它们作为政府信赖的调解者，尤其是在危机时期。它们的参与不仅增强了项目的财务稳定性，还提高了透明度和问责制，为私人投资创造了更安全、更具吸引力的环境，这对巴西基础设施的可持续发展至关重要。

图标版权：

1. ighraphics道路施工。 <https://thenounproject.com/icon/road-construction-7337126/>
2. 由nangicon提供的盾牌 <https://thenounproject.com/icon/shield-5745044/>

来源于 noun project 的创意共享署名-非商业性使用-禁止演绎 2.0 许可证 (CC BY-NC-ND 2.0)

⁹ 泛美开发银行 (IDB)。特许经营权和公私合作项目中或有负债：巴西背景与实践分析。华盛顿特区：IDB，2020年，第139页。 <https://publications.iadb.org/pt/passivos-contingentes-em-projetos-de-concessao-e-parceria-publico-privada-uma-analise-do-contexto-e>。访问于2024年10月7日

互联网：<https://www.worldbank.org/transport>

标准免责声明

这项工作是世界银行重建与发展银行/世界银行工作人员的成果。本工作中表达的观点、解释和结论不一定反映世界银行执行董事的观点或他们所代表政府的观点。

世界银行不对本作品中包含的数据的准确性作任何保证。本作品中任何地图上所示边界、颜色、名称和其他信息，均不表明世界银行对任何领土的法律地位或对所述边界的认可或接受有任何意见。

这项工作根据创意共享署名-非商业性使用 3.0 IGO 许可证 (CC BY-NC 3.0 IGO) 发布 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/igo/deed.en> 根据知识共享署名许可协议，您可以自由复制、分发、传播及非商业性使用本作品，但须满足以下条件：

归因

请按照以下方式引用该作品：Dias Melo, Mayna, Edpo Covalciuk Silva, 和 Joanna Moody. 2025. A Robust Guarantee System for Infrastructure Projects in Brazil. *巴西交通部门备注*, 华盛顿特区：世界银行。
许可：知识共享署名-非商业性使用 3.0 协议 IGO。

翻译

如果你创建了这个作品的翻译，请同时加上以下免责声明并注明出处：本翻译并非由运输部门或世界银行创建，不应被视为世界银行官方翻译。运输部门与世界银行对本翻译中的任何内容或错误概不负责。

适应性

如果你创作了这个作品的改编本，请连同署名一起添加以下免责声明：这是由世界银行创作的一个原始作品的改编本。改编本中表达的观点和意见是改编作者或作者单独的责任，并不得到世界银行的认可。

版权声明

国际复兴开发银行（世界银行）鼓励传播其工作成果，并将通常迅速批准复制其工作成果的一部分。