



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE**

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE**

**RELATÓRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO PROJETO DE CONCESSÃO
DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR**

NÚCLEO ITUTINGA-PILÕES

CAMINHOS DO MAR

Etapas: Consulta e Audiência Pública

SÃO PAULO

MAIO/2020



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Sumário

Introdução	2
1. Receita.....	2
2. Conceitos e Premissas	5
3. Encargos e Unidades Geradoras de Caixa.....	6
3.1. Encargos	6
3.2. Unidades Geradoras de Caixa	7
4. Demanda	7
4.1. Modelo de Previsão de Demanda	7
4.2. Estudo de Demanda Contratado	9
5. Modelo Econômico-Financeiro.....	10



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Introdução

Na reunião 245º. do Conselho Gestor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) do Governo do Estado de São Paulo foi aprovado o estudo da Concessão do Parque Estadual da Serra do Mar, referente ao Caminhos do Mar, visando a realização das etapas da Audiência Pública e da Consulta Pública.

Uma das partes integrantes de um estudo de concessão é o estudo de viabilidade econômico-financeira, que tem o intuito de avaliar a viabilidade do projeto. Nesse sentido, este documento irá apresentar as premissas adotadas para a modelagem, o Cenário Base e os resultados da modelagem para este cenário, referentes ao projeto de concessão do Caminhos do Mar, nesta etapa de oitivas públicas.

Na área da concessão do Caminhos do Mar (CM) está inserida a Estrada Velha de Santos, nesta rodovia há nove monumentos históricos tombados, que atualmente necessitam de restauro. Dado o impacto dos valores de restauro na viabilidade do projeto e os trâmites necessários para sua concepção e aprovação perante os órgãos competentes, optou-se por trabalhar com um conceito no qual as atividades de restauro, com respectivos projetos, foram previamente desenvolvidas e aprovadas perante as instâncias competentes, incluindo órgãos específicos de patrimônio histórico, cultural e ambiental, de forma que há segurança quanto aos seus valores e prazo. Além disso, tendo em vista os valores envolvidos, foi desenvolvido mecanismo para utilizar valores de outorga para realização das atividades de restauro, sendo certo que, caso tais valores não sejam suficientes para a realização do restauro completo, o Estado providenciará o montante da diferença. O mecanismo envolve a utilização de contas vinculadas e aprovação de recursos na Câmara de Compensação Ambiental e está devidamente detalhado na documentação do projeto, já disponível ao público interessado.

1. Receita

A receita do concessionário será dividida em dois componentes:

- a) O acesso ao parque é pago, assim, a receita do concessionário oriunda do pagamento de entradas será chamada de receita de ingresso.
- b) Receita de aluguel de espaço ou de outras atividades realizadas no parque que serão chamadas de receitas diversas.

Este item visa discutir um modelo de concessão com uma liberdade de preços, ou seja, uma concessão na qual o concessionário teria liberdade tarifária. Nesse modelo é possível, pois não se trata de uma concessão de serviço público como mobilidade urbana ou infraestrutura como serviço rodoviário.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

A discussão sobre os modelos de concessão de parques naturais e urbanos, assim como demais ativos de lazer, entretenimento, culturais e afins é, em certa medida, ainda nova no Brasil. É certo que estamos em um momento no qual diversas iniciativas relacionadas a este perfil de projeto estão em desenvolvimento e alguns parques já foram concedidos à iniciativa privada. As estruturas propostas para cada um desses projetos identificados pelo país são diversas, o que evidencia essa tentativa de se buscar melhores maneiras de implementar programas de concessão de ativos públicos voltados ao lazer, entretenimento, meio ambiente, cultura, esportes e outros.

Contudo, também deve-se ter em mente que cada um desses ativos possui características próprias em relação ao perfil e vocação do empreendimento, capacidade de atrair usuários/visitantes, capacidade de receber esses usuários/visitantes com conforto e dentro de níveis de serviço aceitáveis, necessidades de investimentos, acessibilidade etc. É dizer, cada um desses ativos deve ser estudado e desenvolvido individualmente, respeitando suas características, potenciais e limitações. Esse é um ponto fundamental, porque a exploração privada de ativos do perfil aqui tratado é distinta da exploração de grandes empreendimentos de serviços públicos tradicionais (por serviços públicos tradicionais queremos nos referir a empreendimentos de transporte, como rodovias, aeroportos, portos, mobilidade urbana, como ônibus, metrô e trens em geral, saneamento básico, distribuição de gás e energia elétrica).

A estrutura sobre a qual uma concessão de serviços públicos tradicionais é desenvolvida considera, em regra: (i) a realização de um investimento substancial em infraestrutura pública, geralmente no que consideramos um monopólio natural, o que será representado por custos afundados (*sunk costs*), irrecuperáveis pelo investidor caso pretendesse retirar o que fora investido (ou seja, após o investimento, o investidor privado não pode simplesmente retirar a infraestrutura que implantou); (ii) a exploração dos serviços dentro de uma política tarifária estabelecida pelo Poder Concedente e sobre a qual este tem alguma ingerência ao longo de toda a concessão, especialmente por intermédio de mecanismos de revisão contratual; e (iii) uma perspectiva de demanda pelos serviços fundada na necessidade dos usuários pela infraestrutura e serviços públicos disponibilizados, geralmente sem grandes concorrências entre os serviços disponíveis (recordando o monopólio natural acima citado).

Nesse contexto, a distribuição de riscos entre Poder Concedente e concessionária pressupõe que a ocorrência de eventos externos com impacto no equilíbrio econômico-financeiro da concessão seja ajustada principalmente com revisões de tarifas, sobre as quais o Poder Concedente tem o poder de decisão para estabelecimento de novos patamares para os valores cobrados pelas concessionárias.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Ocorre que a exploração de parques naturais, urbanos, empreendimentos de lazer, entretenimento, cultura e outros similares não está totalmente alinhada com as premissas acima, especialmente porque existem ativos públicos e privados concorrendo para a atração de usuários/visitantes. A exploração, portanto, está muito alinhada com atividades normais de mercado (como exploração de shoppings, teatros, cinemas, museus, parques de diversão e outros), sendo que a diferença dos empreendimentos privados para as concessões é que o ativo explorado nestas últimas é de titularidade pública.

Diante desse cenário, o Governo do Estado de São Paulo trabalha para buscar a melhor forma de estruturar tais parcerias com a iniciativa privada voltadas à exploração e desenvolvimento de atrativos turísticos, culturais, ambientais, de lazer e entretenimento, sempre com foco na tentativa de melhor desenvolver os modelos de parceria, a fim de assegurar que os interesses públicos e privados sejam atendidos, com o resultado final de possibilitar mais atrativos e serviços à sociedade. Nesse contexto, em todos os estudos e sondagens de mercado realizados pelo Governo do Estado, um pleito comum era a possibilidade de desenvolver tais parcerias com a liberdade do parceiro privado estabelecer preços relacionados à visitação, uso e serviços nos atrativos concedidos, especialmente quando se trata dos valores cobrados para a entrada nesses empreendimentos (valores do ingresso). Cabe recordar que os projetos desenvolvidos no país até o momento tenderam a estabelecer políticas de preços tal qual se trabalhar com tarifas de serviços públicos.

De forma pioneira, o Estado buscou atender o pleito apresentado, sempre com o objetivo de aprimorar os modelos de parcerias e entregar melhores serviços e infraestruturas à população. Assim, diversos estudos foram realizados para buscar a melhor maneira de desenvolver tais parcerias, com a possibilidade de que a liberdade de preços fosse garantida, sem que, com isso, houvesse qualquer prejuízo nos padrões de serviços ou à ampla acessibilidade aos atrativos. Desses estudos resultaram os modelos de concessão quem vem sendo divulgados pelo Estado de São Paulo, notadamente como o que ora se descreve.

Para garantir a liberdade de preços, notou-se que elementos que fundamentavam o modelo de concessão dos serviços públicos tradicionais seriam alterados, o que demandaria ajustes nas premissas básicas daquelas estruturas de parceria. É importante que o mercado e demais stakeholders compreendam tais alterações e analisem os modelos e projetos desenvolvidos pelo Estado de São Paulo com essa perspectiva. Isso porque, ao modificar a competência de controle de preços do Poder Concedente (no modelo tradicional) ao concessionário (no modelo proposto), a capacidade de lidar com determinados eventos externos que impactem o equilíbrio econômico-financeiro resultante da licitação e contratação não mais estão sob controle do Estado, passando, pois, ao controle da própria concessionária. Assim,



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

salvo alterações unilaterais promovidas diretamente pelo Estado de São Paulo (na qualidade de Concedente) na relação contratual da concessão, demais alterações decorrentes de impactos externos (como alterações tributárias, de preços de insumos e outros) devem remanescer sob responsabilidade e risco privados. Essa característica decorre não de uma tentativa de onerar a iniciativa privada, mas de conferir ao empreendedor/investidor a capacidade de gerenciar seus preços de acordo com o cenário em que inserido, o que ocorreria na exploração de empreendimentos similares de cunho privado.

De toda forma, ainda há a preocupação de que aumentos elevados de tributos, por exemplo, possam tornar um negócio que originalmente seria viável e atrativo, em empreendimento inviável e com resultados negativos, o que não é desejável. Assim, também foi desenvolvido mecanismo de saída contratual para tais situações, de modo que o parceiro privado, tal qual estivesse em uma empreitada eminentemente privada, possa sair do negócio que se torne inviável, evitando maiores prejuízos. Essa saída, é claro, não é simples e injustificada, dado que há interesses e patrimônio públicos em jogo, mas, quando devidamente demonstrada, poderá ocorrer. A lógica que suporta esse mecanismo, repita-se, não é onerar o investidor privado, mas dotá-lo da liberdade para exploração do ativo, como pleiteado nas sondagens, estudos e demais contatos com o mercado e stakeholders.

2. Conceitos e Premissas

Nesta seção serão apresentados alguns conceitos que foram utilizados na modelagem do projeto.

Outorga: preço devido pela Concessionária ao Concedente em razão da delegação da exploração do CM. A outorga é composta por uma Outorga Fixa e uma Outorga Variável.

- a) A outorga variável corresponde a um percentual da receita do concessionário, neste projeto o percentual será de 0,5% a 1,5%. O valor irá depender da avaliação do desempenho do concessionário. O início de cobrança se dará no 25º mês da concessão.
- b) A outorga fixa é o valor pago como condição à assinatura do contrato, nesse caso a outorga decorrerá da licitação, cujo critério de julgamento será exatamente o maior valor de outorga fixa a ser paga pelo concessionário.

Haverá uma política clara relacionada a isenções, gratuidades e meia-entrada, mas a regra geral da concessão é a de liberdade de preços pela concessionária, observando apenas as limitações acima referidas em relação aos valores praticados.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Os Encargos correspondem a custos ou desembolsos, ou seja, são obrigações a serem cumpridas pelo Concessionário ao longo da concessão. Os encargos não geram receita.

As Unidades Geradoras de Caixa (UGC) são atividades que geram receita. Mas, são atividades que também podem exigir desembolso por parte do concessionário. Por exemplo, no caso de um restaurante, caso o restaurante seja operado pelo concessionário ele gera receita e desembolso, pois há um custo operacional e um investimento a ser realizado. Mas, caso o restaurante seja alugado, pode gerar ao concessionário apenas receitas.

3. Encargos e Unidades Geradoras de Caixa

Com relação aos Encargos e UGCs serão listados os que foram considerados no Cenário Base simulado no Modelo Econômico-Financeiro, as UGCs e os Encargos obrigatórios estão listados no caderno de encargos.

3.1. Encargos

São encargos obrigatórios a serem assumidos pelo concessionário (todos os encargos estão descritos no Caderno de Encargos):

1. Encargos de Gestão
 - a. Segurança da Área e dos Usuários
 - b. Gerenciamento de Resíduos e Limpeza
 - c. Manutenção de Áreas Verdes de Uso Público
 - d. Prevenção e Combate de Incêndio
 - e. Gerenciamento de Riscos e Contingências
 - f. Administração
2. Encargos de Visitação
 - a. Serviços Turísticos
 - b. Ordenamento Turístico
3. Encargos Relacionados a conhecimento
 - a. Pesquisa Científica
 - b. Pesquisa de Satisfação do Visitante e Comunidade
 - c. Educação Ambiental
4. Encargos de Infraestrutura
 - a. Manutenção
 - b. Água, esgoto e energia elétrica
 - c. Água para consumo humano
 - d. Trilhas
 - e. Encargos de reformas em edificações
 - f. Encargo de restauro dos bens tombados



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

5. Encargos de integração Local

3.2. Unidades Geradoras de Caixa

As UGCs consideradas no Cenário Base são as seguintes (o concessionário é livre para seu desempenho, observadas as atividades que sejam expressamente obrigatórias no Contrato e anexos):

1. Bilheteria
2. Lanchonete – Centro de visitantes
3. Lanchonete – Pouso do Paranapiacaba
4. Loja – Centro de visitantes
5. Estacionamento
6. Casa de Visitas
7. Tirolesa
8. Outras receitas
 - a. Eventos
 - b. Patrocínios
 - c. Direitos de Imagem

Além dos investimentos vinculados às UGCs específicas, foram previstos também os investimentos mínimos vinculados as trilhas, infraestrutura e outros.

4. Demanda

Como demanda do CM é considerado o número de visitantes. Atualmente o CM tem um horário de funcionamento muito restrito, funcionando apenas quatro dias por semana, de quinta-feira a domingo, e no horário das 9 às 17 horas. Vale ressaltar que até o mês de janeiro de 2020 as visitas eram agendadas previamente. Assim, o histórico de visitantes não é favorável para ser utilizado em um estudo de demanda. Pode-se considerar que o CM tem uma demanda reprimida.

4.1. Modelo de Previsão de Demanda

Para a modelagem do projeto até então desenvolvida, foi elaborado um modelo de previsão de demanda.

O número de visitantes do PESM no ano de 2018 foi de 13.673 (treze mil seiscentos e setenta e três) pessoas, considerando que o parque funcionava apenas de quinta-feira a domingo e com visitas previamente agendadas. O histórico recente de visitas está na tabela 1.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Tabela 1: Visitantes anuais PESM.

Visitação Total – PESM			
Ano	2016	2017	2018
Número de Visitantes	14.931	14.064	13.673

Fonte: Fundação Florestal

A análise da demanda do parque compreende entender o comportamento da demanda, como sua sazonalidade e o perfil do usuário, seu comportamento e estratificação. Essa análise fica dificultada neste caso, pois o funcionamento do CM conta com as limitações acima expostas.

Diante disso, para o desenvolvimento de um modelo de previsão demanda foram considerados os seguintes itens:

- a) A alteração da quantidade de dias de funcionamento no PESM, passando de quatro dias por semana para sete dias por semana;
- b) Aumento de visitantes diários sem a necessidade de agendamento;
- c) Crescimento da quantidade de usuários nas Unidades de Conservação do ICMBIO nos últimos anos;
- d) Crescimento dos usuários dos Parques Urbanos (administrados pela SIMA) da Cidade de São Paulo, no período de 2014 a 2018;
- e) Crescimentos dos usuários dos Parques Estaduais do Estado de São Paulo, no período de 2013 a 2018;
- f) Considerando que o PESM é um produto novo e nesse sentido haverá uma taxa de conversão de usuários dos Parques Urbanos e dos Parques Estaduais para o PESM, nesse cálculo não foram considerados os atuais usuários do PESM; e
- g) Haverá um perfil de visitantes do parque diferente do atual.

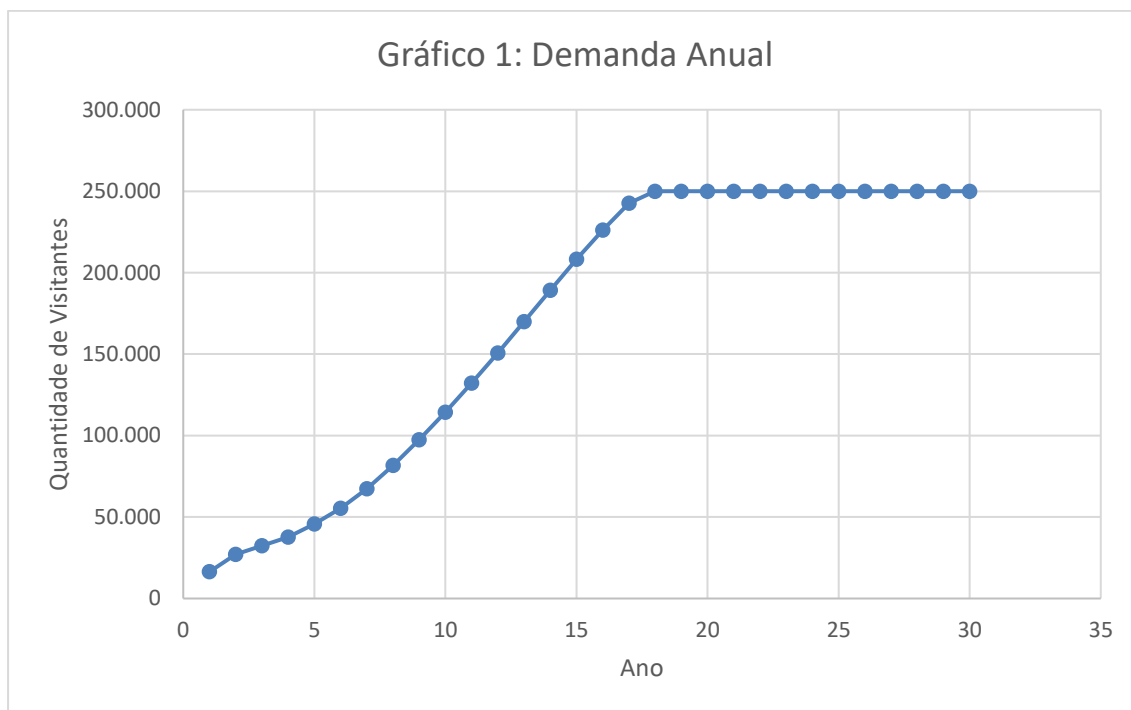
Para a Previsão de Demanda foram adotadas as seguintes premissas:

- a) Parte da demanda do Parque será de usuários novos, novo perfil, pois haverá uma alteração na característica operacional do Parque. Para o cálculo dessa demanda foi considerado que uma parte dela será oriunda dos Parques Urbanos e outra Parcela dos Parques Estaduais. Foi considerada uma taxa de absorção de ambos os tipos de Parques. Este usuário será considerado usuário tipo A;
- b) Foi considerada uma quantidade inicial de Usuários no perfil dos usuários atuais do Parque, mas também foi considerado um número maior que o atual devido ao aumento de horário de funcionamento do Parque. Este usuário será considerado o usuário tipo B;
- c) A taxa de crescimento da demanda foi considerada uma taxa média calculada a partir da taxa de crescimento de usuários dos Parques Urbanos do Governo do Estado de São Paulo, as Unidades de Conservação do



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Governo do Estado de São Paulo e o Parques do ICMBio, a taxa média de crescimento de demanda no período foi de 8,19% ao ano. Mas, vale ressaltar que no início da concessão (após o terceiro ano) a taxa de crescimento será maior e depois a taxa de crescimento se reduzirá e estabilizará (ver gráfico 1).



4.2. Estudo de Demanda Independente

Como forma de corroborar à estruturação mais robusta desta concessão, em novembro de 2019 foi elaborado um estudo independente de demanda por uma consultoria especializada. O objetivo desta contratação era a validação do estudo já realizado e ajustes na demanda se fosse o caso.

O estudo de potencial de mercado consistiu em uma pesquisa realizada em duas etapas, a primeira etapa foi uma pesquisa de campo com usuários de Parques Urbanos da cidade de São Paulo e a segunda etapa foi uma pesquisa feita com moradores de algumas regiões específicas da cidade de São Paulo e da Região do ABC.

O questionário da pesquisa teve como objetivo saber se as pessoas conheciam o parque e o visitariam, quanto estariam dispostos a gastar no parque e quais equipamentos deveriam estar disponíveis no parque, ou seja, atrativos do parque.

Como resultado, a pesquisa obteve um público potencial em torno de 200 mil pessoas e que as pessoas visitariam em média o parque 1,5 vezes por ano.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Este estudo reforçou o potencial da concessão do Caminhos do Mar e sua viabilidade. O estudo retrata o potencial idealizado como demanda para o Caminhos do Mar, contemplando toda a infraestrutura, equipamentos e serviços desejados com os potenciais usuários.

Este estudo é um importante orientador, mas para fins da modelagem econômico-financeira do Projeto do Caminhos do Mar o cenário acompanha o modelo e investimentos específicos e serviços estudados, conforme acima apontado, cabendo a cada interessado avaliar os resultados do estudo e orientar sua proposta. Ou seja, a modelagem realizada pode ser considerada conservadora em relação ao potencial de demanda do Caminhos do Mar e todo o material do estudo independente elaborado para a concessão está disponível para avaliação dos interessados.

5. Modelo Econômico-Financeiro

Para a simulação do modelo e o estudo de viabilidade econômico-financeiro foram adotados os seguintes parâmetros:

- a) Prazo da concessão: 30 anos;
- b) WACC: 9,67% ao ano;
- c) Outorga variável entre 0,5% e 1,5%, conforme os indicadores de desempenho;
- d) Investimentos previstos ao longo da concessão: R\$ 8,9 milhões (valores correntes);
- e) Investimentos nos três primeiros anos: R\$ 6,3 milhões;
- f) Custo operacional anual médio ao longo da concessão: R\$ 2,8 milhões;
- g) A demanda considerada é a que está no gráfico 1; e
- h) Na modelagem foi considerado que a demanda máxima é de 250 mil usuários/ano. Demanda atingida no 18º ano da concessão.

Não foi considerado o valor referente às atividades de restauro, obrigatórias à concessionária, pois o valor do restauro será desembolsado por instrumento específico, conforme já introduzido e detalhado na documentação do projeto. O valor do restauro está orçado em R\$ 4.251.853,45, com base em projetos executivos disponibilizados aos interessados e aprovados pelos órgãos competentes.

Fazendo uma simulação, considerando os valores da outorga fixa e variável nulas, valor do ingresso a R\$ 32 (valor atual), sendo 45,4% pagantes para valor inteiro, 16,3% pagantes de meia entrada e o restante isentos, obtemos o Valor Presente Líquido do Projeto de R\$ 1,025 milhão. Este valor de VPL mostra que o projeto é viável. Vale ressaltar que esta se trata de uma modelagem preliminar e outras simulações e ajustes poderão ser feitos no modelo, a partir de contribuições das fases de Audiência e Consulta Públicas.