

Reflection on the Implementation of Infrastructure PPP Projects in Brazil

Xianming Zhou

China Railway 20th Bureau Group Brazil International Construction Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi, 710032, China

Abstract

The implementation of local infrastructure projects by international governments through the PPP model is currently a major mainstream. Brazil passed the PPP law in the 1990s to regulate and guarantee PPP projects. China's PPP projects have emerged in recent years, but they have not yet been protected by law. The paper summarizes the differences and proposes corresponding references through the practical experience of the project.

Keywords

Brazil; PPP project; difference; suggestions

巴西基础设施类 PPP 项目实施的几点思考

周先明

中铁二十局集团巴西国际建筑有限公司, 中国·陕西 西安 710032

摘要

国际政府通过PPP模式实施本土基础设施项目作为当前一大主流。巴西在20世纪90年代通过PPP法律对PPP项目进行规范指引与保障。中国PPP项目在近几年兴起,但尚未有法律予以保障。论文通过项目实操经验总结差异和提出相应借鉴。

关键词

巴西; PPP项目; 差异; 建议

1 引言

随着“一带一路”倡议的推进及中国基础设施领域逐渐趋于饱和,为了有效地去库存去产能,大型建筑企业凭借多年的技术、工艺、管理经验积累走向海外大施拳脚。论文针对中资企业进入巴西市场开展PPP项目进行分析、讨论。

2 研究背景

2.1 建筑企业走出去海外经营已成为趋势

随着“一带一路”倡议的推进及中国基础设施领域逐渐趋于饱和,为了有效的去库存去产能,大型建筑企业凭借多年的技术、工艺、管理经验积累走向海外大施拳脚。“中国高铁”“基建狂魔”等名词已成为当下中国建筑企业走出去的名片。从最初的技术输出到如今的建筑材料、工程机械、资金技术等产业性的输出,一方面不仅拉动内需,另一方面也向世界展示中国制造。海外广阔的基础设施市场是肥沃,成熟老道的中国建筑企业是生机勃勃的种子,当下及未来海外基础设施领域是中国大型建筑企业市场开

发的方向。

2.2 资本撬动项目是海外经营项目重要方式

近几年随着海外国别的深耕,海外市场竞争愈发激烈,发展中国家政府现汇项目逐渐减少,政府为减少财政支出压力通过让渡基础设施项目收益权给社会资本方的方式改变传统商业模式,取而代之的PPP类项目逐渐兴起。PPP项目让社会资本方有更大的话语权及提升自我保护意识,一方面投资前尽调分析与政府谈判获取较好的政策、税收支持,另一方面相对于政府更具有灵活性与专业性整合社会资源,将最佳资源配置在项目上^[1]。

3 中巴两国在 PPP 项目实施中的差异

3.1 法律规范体系不同

相比巴西,中国PPP法律体系建设有待加强。中国虽从1995年起在部分地区开始PPP模式试点探索工作,但全国大规模推广却是在2014年之后,作为落实“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”改革举措的第一责任人,财政部对PPP模式推广工作进行全面部署,随后中华人民共和国财政部、中华人民共和国发展和改革委员会等相关国家部委相继发布规范性文件,规范指导PPP模式运作。当前PPP模式的法律规范性文件主要是以部门规章为主,尚未进入专门立法程序,法律规范

【作者简介】周先明(1978-),男,中国湖北仙桃人,硕士,一级会计师,从事财务管理研究。

体系需进一步健全完善。

巴西的 PPP 模式运作较为成熟，法律规范体系相对健全，巴西已在联邦层面对 PPP 系统立法，全方位监管保障 PPP 模式实施。当前巴西联邦监管政策在政府和社会资本合作方面主要涉及四项基础性法律，分别是《巴西联邦共和国宪法》《公共采购法（Law 8, 666）》《特许经营法（Law 8, 987）》和《PPP 法案（Law 11, 079）》。其中，2004 年生效的《PPP 法案（Law 11, 079）》直接定义了 PPP 项目的性质以及相关监管政策，同时在法案中引入《公共采购法》《特许经营法》与《公共服务特许经营授予与延期法》相关内容，明确界定特许经营权和 PPP 的区别、PPP 项目合同签订标准、PPP 项目合同参与实体及 PPP 项目竞标流程，是目前 PPP 项目的基础性政策。

3.2 公众介入程度不同

相比巴西，中国 PPP 模式在推广中社会公众介入程度不深。中国在 PPP 模式实施中，最重要的三个实施指导文件为“两评一案”（物有所值评价、财政承受能力论证及实施方案）都是由政府主导制定的并相应进行实施审批案管理的。其中 PPP 项目实施方案更是 PPP 后续实施过程中纲领性文件，对项目概况、风险分配框架、运作方式、交易结构、合同体系、监管架构、核心边界条件、政府采购方式等 PPP 核心内容进行明确约束，在此过程中相关信息几乎不对外公开披露，社会公众几乎很少介入，更没有话语权。

巴西的 PPP 模式运作分为预备、建模、公开听证和公众咨询、招标及实施几个阶段，一般情况下从预备阶段开始巴西政府就需通过主动公开（proactive disclosure）或依申请公开（reactive disclosure）形式对社会公众公开披露项目相关信息；社会公众深度参与 PPP 运作全过程，通过咨询、参与公开听证和发出问询等形式对 PPP 项目向前产生重大影响。

3.3 支付担保机制不同

相比巴西，中国 PPP 的支付担保机制有待完善。中国 PPP 项目收入来源主要分为三类，即政府付费、使用者付费、可行性缺口补助，其中政府付费和可行性缺口补助政府均有支付义务。根据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金[2015]21号文发布）规定，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%，现阶段中国 PPP 项目政府支付担保机制主要是项目纳入财政部 PPP 库进行管理及管理项目政府支付责任纳入政府年度财政预算。

巴西特许经营权一般可以分为三类，分别是一般特许经营权、资助型特许经营权与行政型特许经营权。PPP 可以被认为是特许经营权的一种形式，包含资助型特许经营权与行政型特许经营权两种模式，这两种模式与一般特许经营权相比，最主要的不同点在于其收入来源中均包含政府补贴。为了确保联邦政府对 PPP 项目的支付义务，《PPP 法案（Law

11, 079）》规定只有在过去一年 PPP 项目支出低于当财年净收入的 5%，并且在随后十年中每年的该类项目支出不超过各自财年净收入预测的 5% 的情况下，才能签署 PPP 合同并在巴西成立的担保基金 FGP，由巴西银行下属债券发行机构管理独立于联邦政府，专门保障政府 PPP 支付义务。

3.4 银行参与时期不同

相比巴西，在中国 PPP 项目的实施过程中，金融机构作为社会资本提供方之一，多数扮演着资金提供者的角色，在政府审定的实施框架下提供着资金支持，对 PPP 项目立项前参与程度不深实施模式的影响不大。

在巴西 PPP 项目的实施过程中，金融机构作为社会资本提供方之一，不仅扮演着资金提供者的角色，而且还作为项目设计者，深度参与前期 PPP 实施模式的设计。在项目设计过程中，巴西政府高度重视项目的可融资性研究工作，项目建模阶段就要求金融机构参与，并对项目商业模式可行性发表专业意见；在项目招标中，巴西政府要求投标人必须聘请具备资质和排名靠前的金融机构充当财务顾问，对投标人提交标书书中的财务模型出具可行性声明。

4 中资企业在巴实施项目融资中遇到的问题

4.1 巴西金融市场固有问题

巴西于 1964 年对旧的金融体系进行了全面改革，建立了巴西中央银行和国家货币委员会，通过金融体系改革巴西金融业的长足发展，巴西融资环境良好，货币较为稳定，经济发展良性循环，央行深度参与，金融市场健康发展。从 1997 金融危机来看，巴西金融市场受到的打击非常有限，也进一步说明了巴西金融市场较为稳定，市场环境相对较好。但由于中资企业在巴西缺乏信用基础，故从巴西国家银行贷款时面临“两高一短”，即利率高，门槛高，期限短。尤其涉及资本项目时，金融机构往往表现出异常的谨慎，有意向提供融资的主体数量较少，对融资工作正常推进造成一定困难。

4.2 中资金融企业支持不足

在巴西项目融资过程中，中资金融机构对项目融资支持力度欠缺。一方面，因项目地处海外，金融机构对项目进行风险评估及相关尽调工作成本较高，部分中小金融机构会放弃融资。另一方面，愿意提供融资的金融机构往往报出较高的利率，一般在 7% 左右，与韩国相比，其金融机构对海外项目贷款利率在 3% 左右。此外，中国银行还会要求企业在中国进出口信用保险公司投保，而保险费率一般在 7%~8%，如果保险公司评估项目风险等级高，则保险费率还将进一步提升。由此可见，中资企业承受着较大的融资成本，对其项目运作及市场竞争形成明显的不利影响。

4.3 企业员工涉外融资能力有待加强

企业员工对中国项目融资模式掌握较多，但对海外资本项目接触较少，缺乏融资经验。虽然中国企业在海外工程项目数量不断增多，但 PPP 资本项目占比并不高，所以企

业要想选取最优融资模式,则需要员工收集大量数据,进一步掌握相关融资知识。与此同时,企业员工因受语言限制,对融资模式甄选及风险识别形成一定的阻碍,在咨询和对接中,需要更多依赖既懂语言,又具有一定金融专业基础的翻译人员。

4.4 有效利用属地资源存在困难

中资企业在巴寻找和掌握融资资源的难易程度,取决于在巴市场经营的时间长短,经营时间越长,积累的掌握的资源就越多,企业整合和利用资源的能力就越强。PPP项目在巴西发展的成熟程度也影响着融资资源的充分程度,决定着项目融资的效率。数据显示,巴西PPP项目投资呈现不断增长的趋势,从2012年上半年占全球总投资的15%增长到2013年上半年的22%,再到2014年上半年的58%。过去的十年中,PPP项目对改善巴西基础设施发挥了重要作用,PPP模式也被巴西政府视为吸引“私人投资”的有效方式。由此可见,在巴西对PPP项目提供融资的资源应该较为充足,融资模式应该是多样化,中资企业能否有效整合和利用当地资源,主要取决于企业市场经营能力和资源获取渠道。

5 巴西实施 PPP 项目的相关建议

5.1 重视发挥中介资源的作用

建议中资企业充分利用各类中介资源,以充分识别和评估项目实施的风险,制定出风险防范和化解方案。在融资工作中,利用金融中介机构初步确定融资模式,推介优质融资资源。巴西的税种在三级政府(联邦、州和市)层面适用的规定十分复杂,因此在巴西进行投资前应进行细致的税务筹划,利用中介机构就显得尤为重要。

5.2 加强在巴企业间联络与合作

一是加强中资企业间联络与合作。三峡集团凭借其较强融资的能力和独特的大水电技术优势,成功中标巴西朱比利亚和伊利亚两座水电站的30年特许经营权项目,三峡集团也由此成为巴西第二大私有电力公司。除了国家电网和三峡集团外,中国工商银行、中国银行、中国国家开发银行、中国建设银行和中国出口信用保险公司近几年均已在巴西开展运营,或至少开设了一个代表处。所以,新进入巴西市场的中资企业可加强与进入时间较长的企业加强联络,充分借鉴其项目实施经验,学习其风险防控措施,甚至可以直接采用其融资模式,为企业节省成本,同时降低项目实施风险。

二是可选择与国际大型工程公司合作参与PPP项目,

一方面有助于中资企业熟悉与国际金融机构的合作流程,为以后独自承担PPP项目打下基础;另一方面通过实际项目实践,提高国际金融机构对中国承包企业的信用评级。

5.3 有效整合中国外资源

中国自1994年进入PPP项目试点阶段,至今已有26年的发展历史,经过长期的发展和积累,中资企业尤其是大型国有企业已积累了丰富的项目实施经验,聚集了充足的融资资源。中资企业应充分利用在中国积累的融资资源,加强与大型金融机构合作,联合金融企业海外机构及资源,将施工企业的项目管理经验与大型金融机构的融资能力充分结合,实现“抱团出海”^[1]。目前,中国工商银行、中国银行、中国建设银行借助“一带一路”,均参与了大量海外资本项目,已积累了丰富的项目融资经验,中资企业可充分借鉴和利用。

5.4 以产业优势弥补融资劣势

中资企业在巴西项目融资中几乎无优势可言,故可通过提高基建产业比较优势来减少融资成本高等不利因素的影响。中资企业可将施工与中国装备、中国建材等优势产业相结合,共同提升基建产业整体优势。

5.5 重视海外人才的吸纳与培养

中资企业可在人才市场中直接吸纳相应人才,便于项目推进。吸纳的人才应熟悉巴西市场,具有项目实施经验。除此之外,企业应在内部选拔语言基础好,具有海外项目实施经验的人员,组成项目实施团队^[2]。与此同时,企业应加大员工培训,有针对性地培训语言、培训当地主要法律及税收和金融政策,提高项目团队对项目实施中各种风险的识别和防范能力。

6 结语

中资建筑企业海外基础设施项目实施从原先的技术优势带动产业出口,但随着PPP项目的兴起属地化越发重要,因地制宜地开展项目成为趋势。

参考文献

- [1] 刘芳. 国企混合所有制改革中PPP模式的问题与政策支持[D]. 长沙: 湖南大学, 2017.
- [2] 卢有朋, 朱小玉. “投资回报”视角下的产业新城规划编制方法[A]. 共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(19小城镇规划)[C]. 中国城市规划学会, 杭州市人民政府, 2018.
- [3] 谭丽艳. 长沙县政府与社会资本合作模式研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2015.