

PPPs NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO UMA VISÃO CRÍTICA DOS CASOS BRASILEIROS

Enquadramento técnico das PPP

Brasília, 2 e 3 de outubro de 2015

Instrutores

Prof. Rui Cunha Marques
Dr. Wladimir Antônio Ribeiro

Agenda

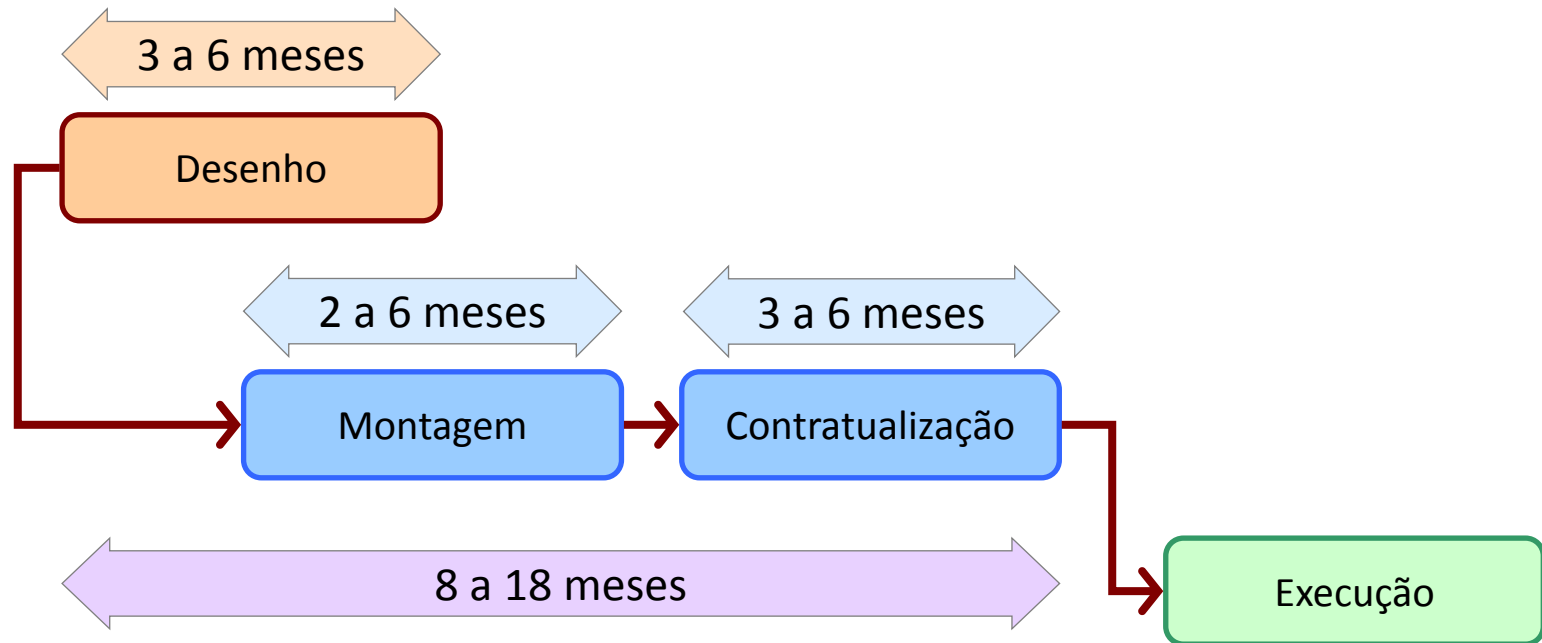
1 Processo de Implementação das PPP

2 Acesso ao Mercado

3 Gestão do Contrato

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PPP

Processo



Desenho

- Estudos Técnicos

O Quê?

- Plano Estratégico;
- Estudo de Viabilidade;

Para Quê?

- Estudo de demanda;
- Avaliação Custo/Benefício;
- Estudo do Comparador do Setor Público e do *value for money* do projeto;

Onde?

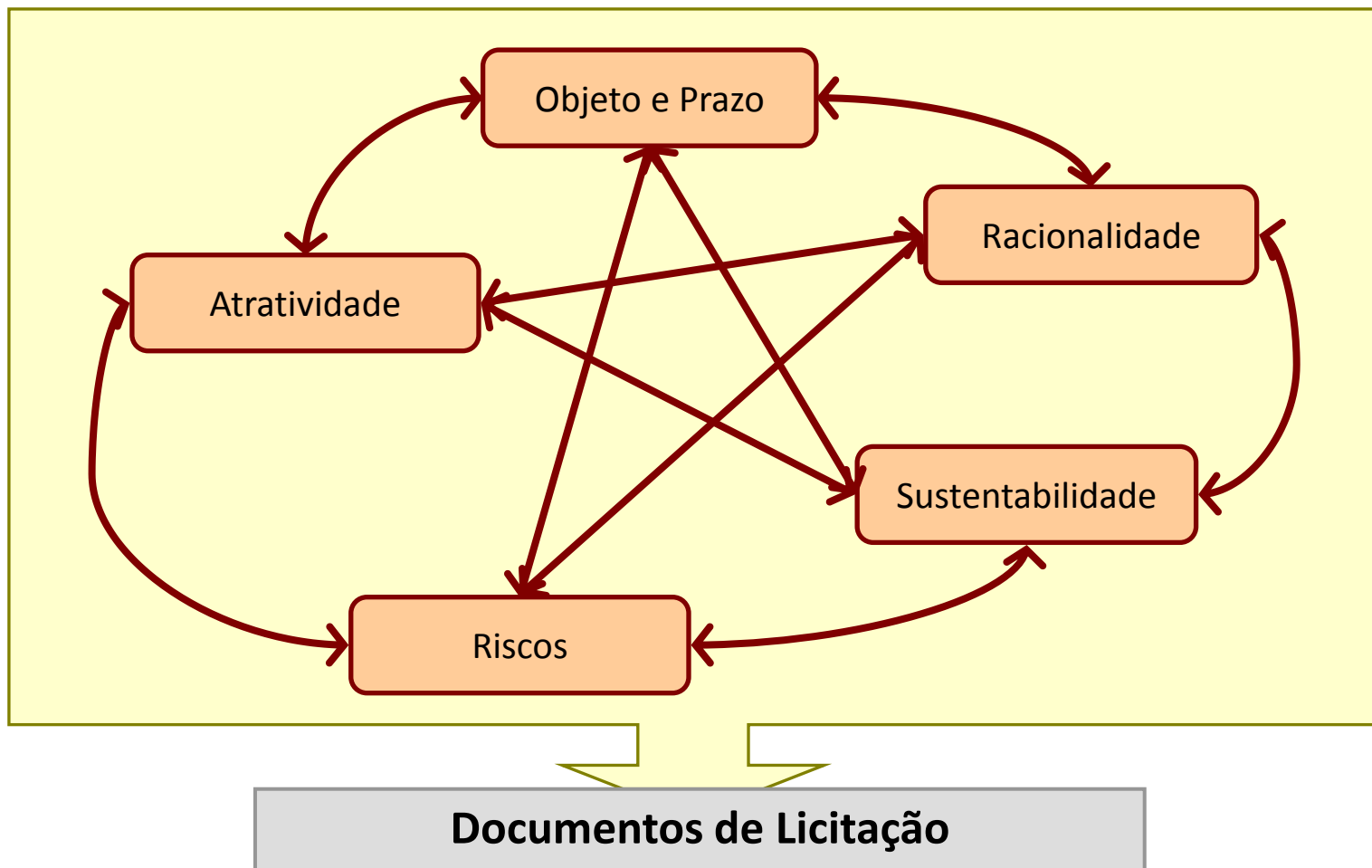
- Estudos Técnicos;
- Avaliação Ambiental;

Quem?

Como?

Montagem, Contratualização e Execução

Montagem



Montagem

- ***Definição do Objeto:***
 - Extensão territorial (definição horizontal);
 - Componentes (definição vertical);
 - Atividades (definição funcional).
- ***Aspectos a ter em atenção:***
 - Dimensão: determinante da eficiência do modelo e da atratividade do projeto;
 - Especificidades dos componentes: ter em atenção eventual limitação do número de fornecedores de alguns componentes;
 - Riscos e períodos de retorno do investimento diferenciados;
 - Interfaces horizontais ou verticais: potenciadoras de conflitos que acarretam riscos para o Estado;
 - Preparação e apetência do mercado;
 - Critérios de contabilidade pública.

Montagem

- ***Prazo de vigência:***
 - Associado à vida útil dos ativos;
 - Fixado de forma a assegurar a rentabilidade do projeto para o parceiro privado, mantendo os encargos do Estado a níveis comportáveis;
 - Deverá ter em conta prazos de financiamento;
 - Deverá ponderar ainda a previsibilidade de custos e receitas.
- ***Prazos diferenciados (splitting):***
 - Quando a vida útil, rentabilidade e previsibilidade dos diferentes componentes é muito diversa, pode-se optar por prazos distintos para esses componentes.
- ***Mecanismos de prazo variável:***
 - Possibilita uma partilha de riscos comerciais mais equilibrada;
 - Para cumprir esse objetivo, deve ser assegurada a reciprocidade do mecanismo;
 - Exemplos de mecanismos: níveis acumulados de demanda, valor atualizado de receitas ou níveis de retorno predeterminados.

Montagem

- ***Avaliação***

- Testes essenciais:

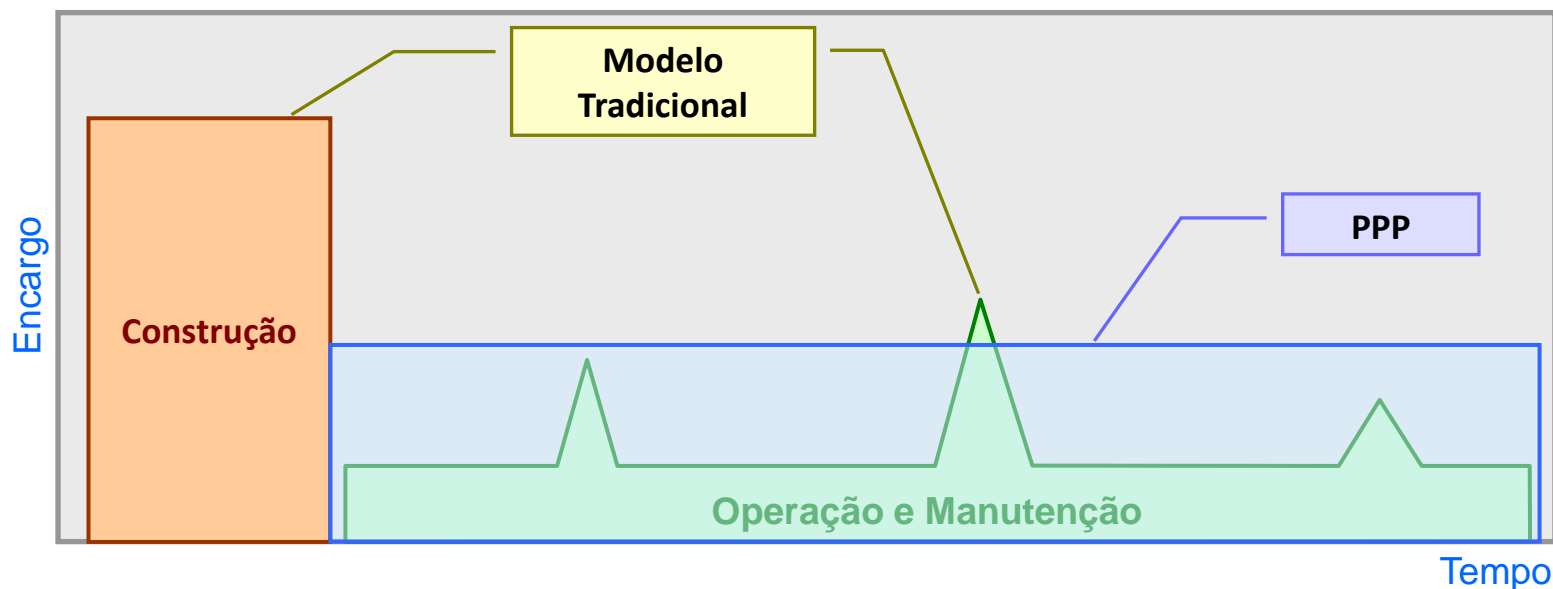
- Racionalidade do projeto (custo/benefício);
- Comportabilidade dos custos (sustentabilidade orçamental);
- Adequabilidade do modelo (Comparador do Setor Público).

Comparador do Setor Público

- Genericamente...
 - Custo hipotético do projeto fornecido, no mesmo prazo, pelo setor público, expresso em valor atual, ajustado pelo valor do risco transferido e corrigido de ganhos de eficiência do setor privado.

A sua definição e regras de aplicação deveriam ser estabelecidas com maior rigor.

Comparador do Setor Público

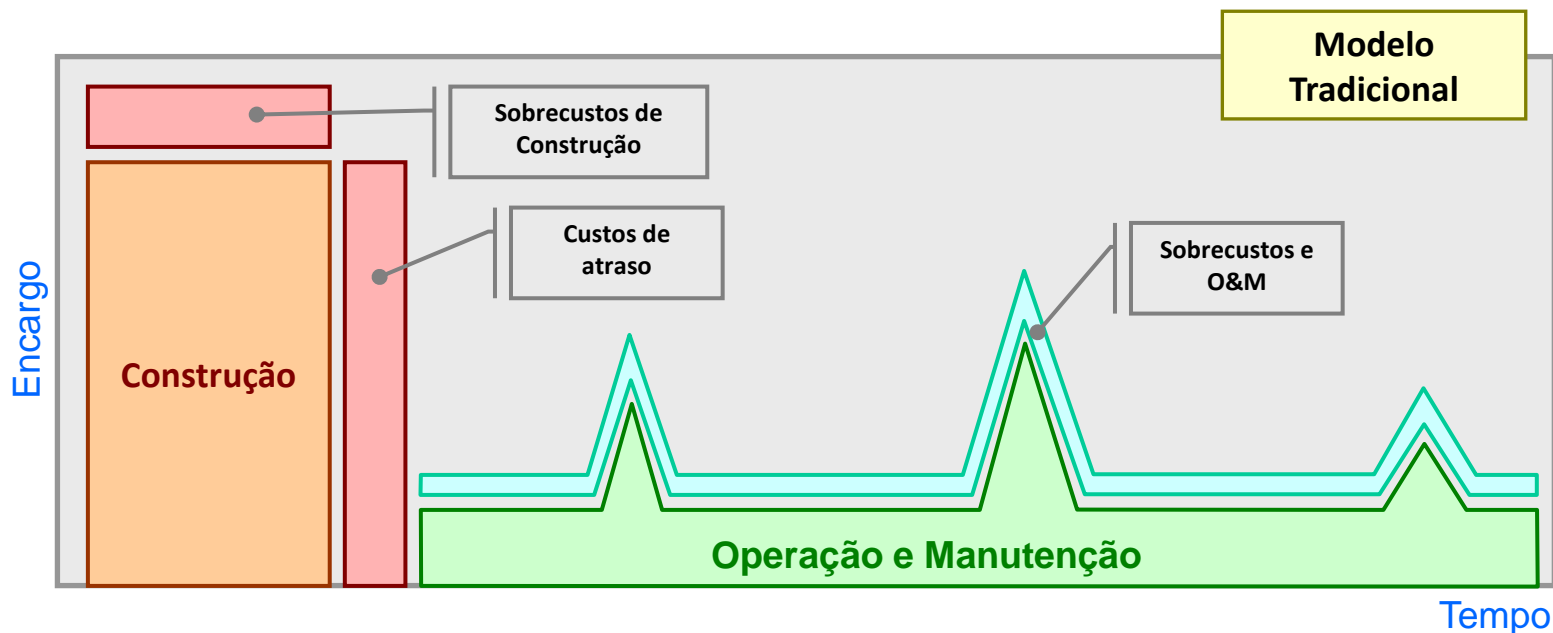


O seu cálculo exige:

- Aumento do rigor da avaliação prévia;
- Estimativa de custos e receitas a longo prazo.

É apenas obrigatório para PPP, mas seria igualmente útil em grandes projetos lançados em modalidades tradicionais.

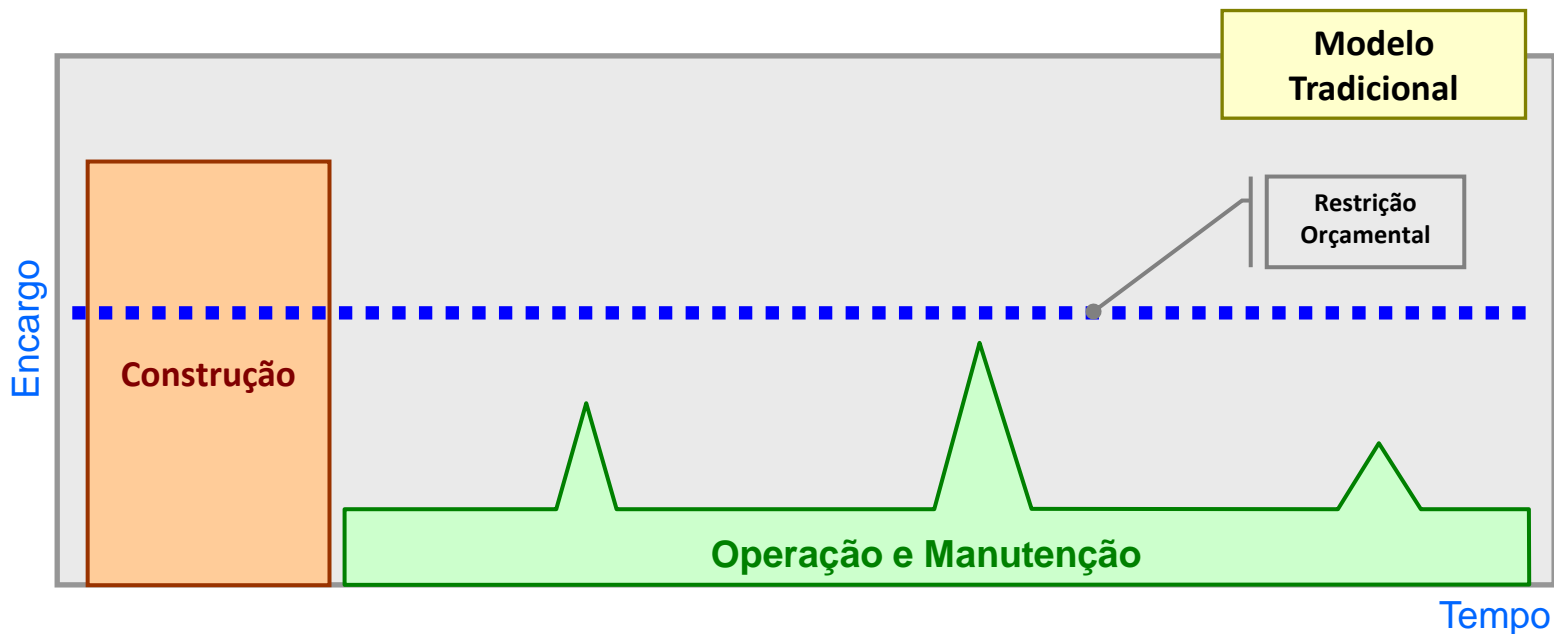
Comparador do Setor Público



Incorpora riscos transferidos e ineficiências do setor público. Do lado da opção PPP deverá considerar custos acrescidos de transação.

O seu cálculo possui alguma subjetividade. Evidências internacionais sugerem ineficiências do parceiro público entre 15 % a 80%.

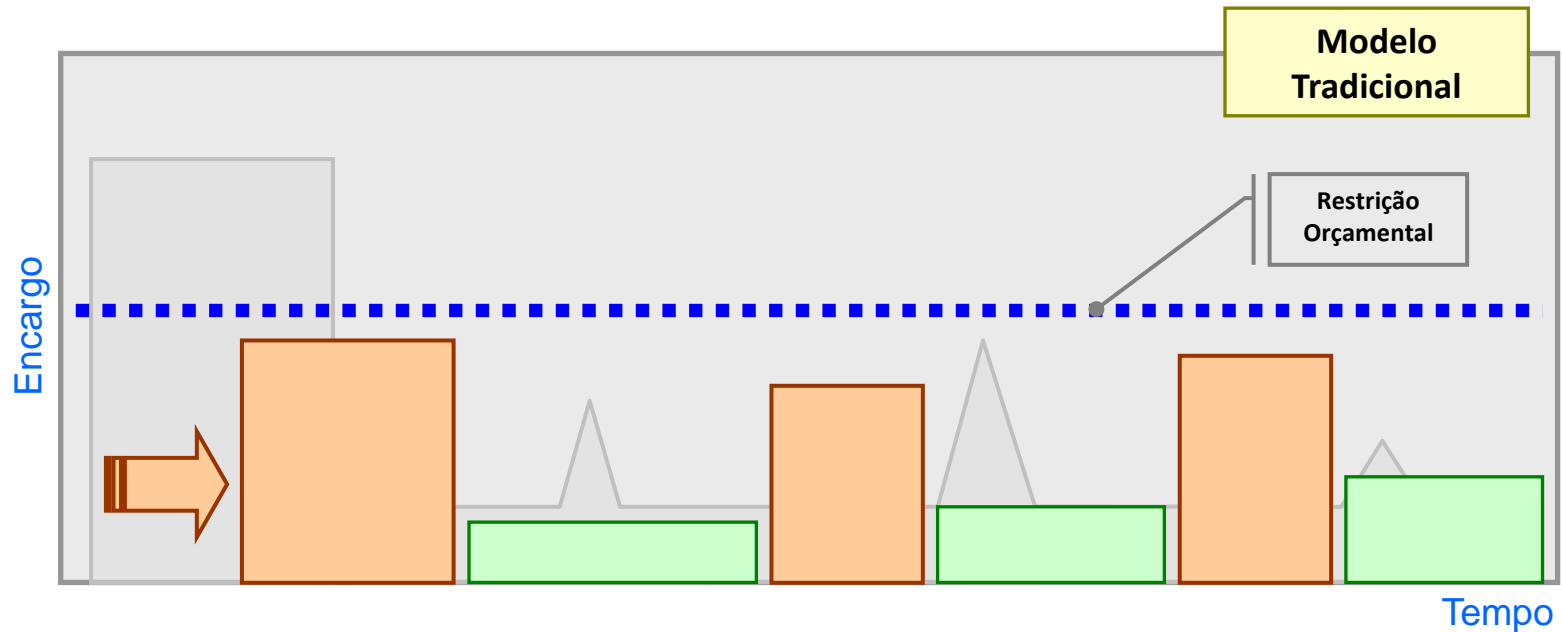
Comparador do Setor Público



Modalidade Tradicional, no mesmo prazo, pode ser limitada por razões orçamentais.

Deveria ter em consideração viabilidade das modalidades em comparação.

Comparador do Setor Público



Cenário realista da alternativa tradicional deve considerar:

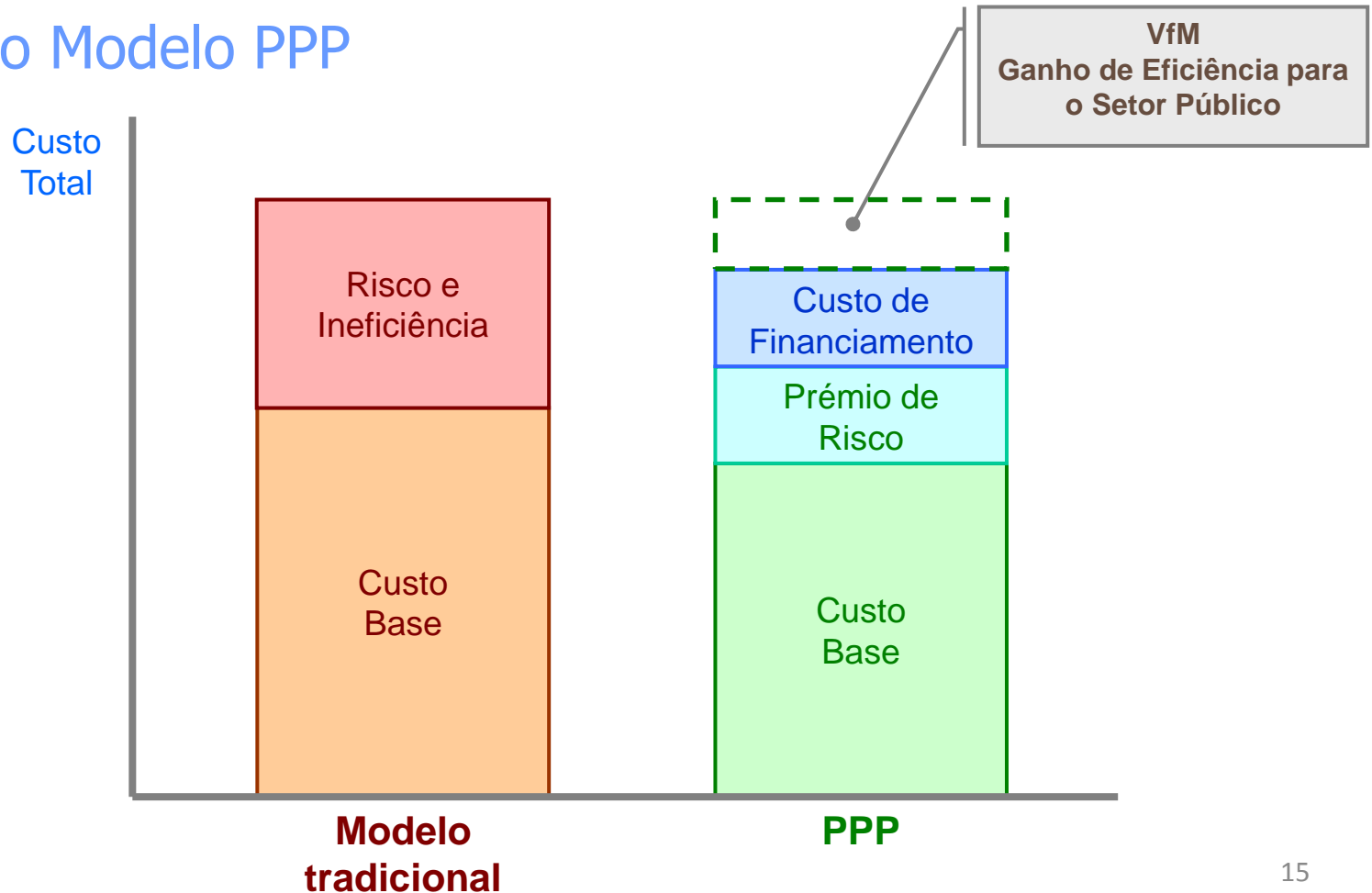
- Ineficiências do setor público na fase de concepção;
- Faseamento da construção por restrições orçamentais.

Em projetos deficitários, atrasos da modalidade tradicional poderão conduzir a um valor atual dos encargos menos negativo.

Comparação deve contabilizar custos e benefícios não financeiros.

Value for Money

Racional do Modelo PPP



Comparador do Setor Público

- Em resumo, o CSP:
 - Aumenta do rigor da avaliação prévia à contratação;
 - Introduce racionalidade na escolha do modelo;
 - Vem expresso em valor atual;
 - É de aplicação algo subjetiva;
 - As suas regras não estão devidamente definidas;
 - Não é aplicado em todos os setores.

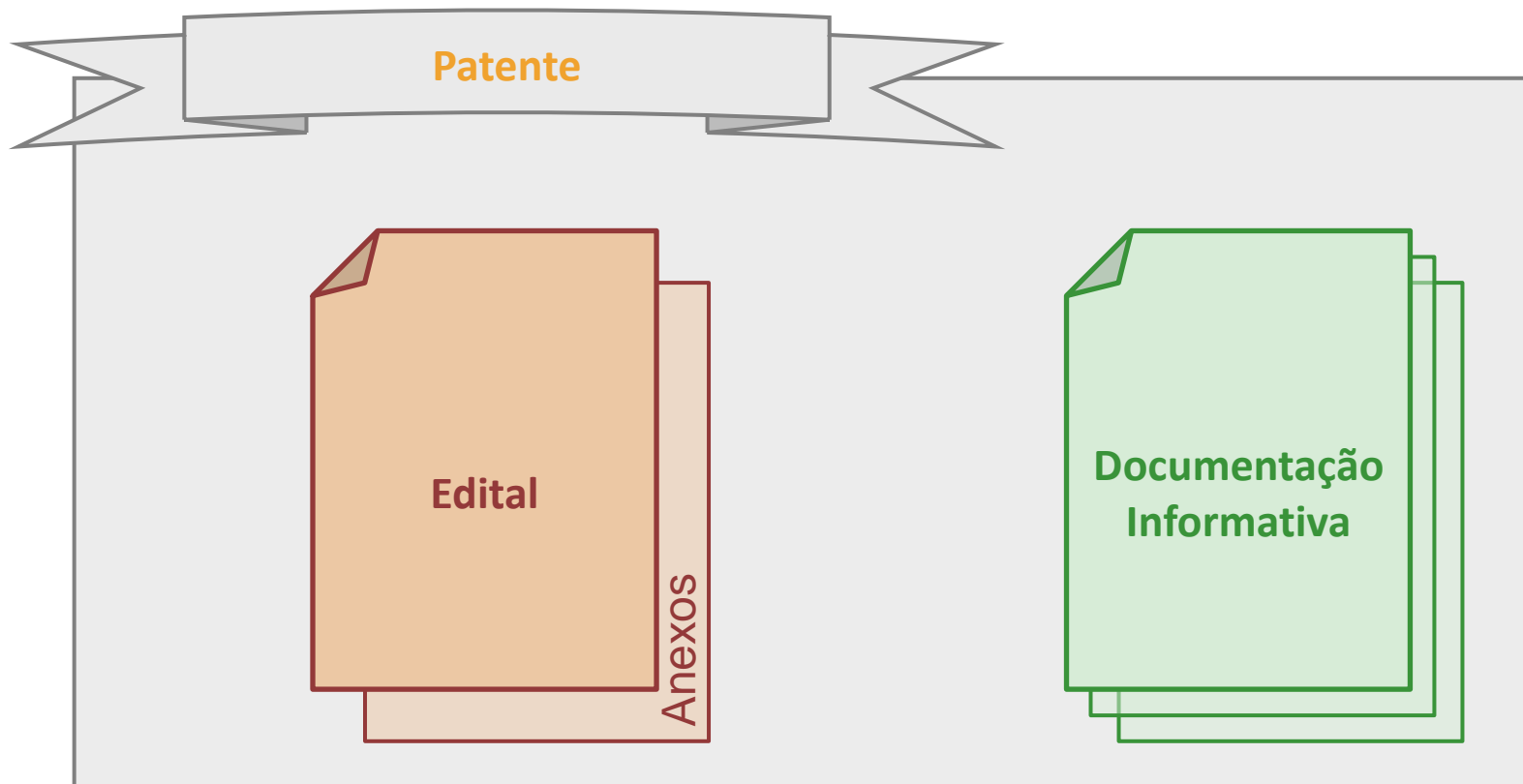
O seu uso deveria ser sistematizado e generalizado a todos os setores.

Deverá ser encarado como referencial e não como critério de rejeição.

A prazo tenderá a evoluir para o conceito “*Value for Money*”

ACESSO AO MERCADO

Documentos de Licitação



Documentos de Licitação

- ***Documentos de Licitação deverão:***
 - Tender para a simplificação da documentação exigida;
 - Dar espaço e valorizar o mérito da introdução de inovações;
 - Estimular uma concorrência efetiva e uma negociação competitiva;
 - Definir com rigor o objeto e objetivos da parceria, com mecanismos de incentivo ao seu cumprimento;
 - Ser claros na alocação de riscos;
 - Descrever com detalhe as regras de avaliação de propostas;
- ***Não deverão:***
 - Importar indiscriminadamente as regras da contratação tradicional;
 - Especificar a forma de concretização do objeto, os recursos a alocar e os processos produtivos.

Processo de Licitação

- **Edital:** Regula a fase de contratualização e da execução contrato
 - Fases e regras da licitação;
 - Identificação das entidades intervenientes;
 - Critérios de habilitação de concorrentes;
 - Critério de seleção de propostas;
 - Conteúdo mínimo das propostas;
 - Organização e forma de apresentação das propostas;
 - Âmbito das negociações;
 - Definição do Objeto e prazo da concessão;
 - Enquadramento legal e normativo;

Processo de Licitação

- **Edital:** Regula a fase de contratualização e da execução contrato
 - Obrigações e direitos de ambas as partes;
 - Alocação de riscos;
 - Princípios gerais relativos à qualidade e segurança na concepção, construção e exploração;
 - Poderes de fiscalização e acompanhamento do Estado;
 - Regras de apresentação, revisão, apreciação e aprovação de projetos;
 - Mecanismos de remuneração, de incentivos e de penalidades;
 - Regulação da terminação do contrato;
 - Mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro;
 - Etc.

Processo de Licitação

- ***Anexos (exemplos):***
 - Modelo da proposta;
 - Minuta de garantia bancária;
 - Modelos de mapas financeiros;
 - Modelos quadros curriculares;
 - Outros modelos para uniformização de propostas;
 - Metodologia de avaliação detalhada
 - Minuta de contrato;
 - Requisitos de exploração;
 - Requisitos técnicos para a concepção, construção e manutenção;
 - Requisitos de segurança;
 - Declaração de Impacte Ambiental;
 - Descrição dos processos de certificação para entrada em serviço.
 - Indicadores de Desempenho;
 - Governança;
 - etc.

Processo de Licitação

- ***Documentação informativa (exemplos)***: Fornecida a título informativo, não vincula nem responsabiliza nenhuma das partes
 - Estudos Prévios;
 - Estudos de Impacte Ambiental;
 - Outros estudos de engenharia;
 - Cartografia, ortofotomapas e modelos digitais de terreno;
 - Prospeção geotécnica e outros trabalhos de campo;
 - Estudos de Operação;
 - Estudos de Manutenção
 - Estudos socioeconômicos;
 - Análises de risco;
 - Estudos de demanda;
 - Demais documentação útil para a preparação de propostas.



Acesso ao mercado

A forma de escolha da empresa privada numa PPP/concessão deve ser ***totalmente diferente*** de uma empreitada

Questões técnicas, e que são risco da empresa privada, não devem constituir critérios de avaliação (a ***qualidade de serviço em serviços públicos não dever ser negociada***, deve-se impor)

Acesso ao mercado

As *questões técnicas* são também difíceis de avaliar (são por norma subjetivas)

A experiência pode constituir *requisito de qualificação* mas não de avaliação

Acesso ao mercado

Para efeitos de comparabilidade das propostas os pressupostos do modelo de negócio têm de ser estandardizados.

- Muitas vezes a proposta escolhida não é a melhor mas a mais otimista

Notar que no caso das PPP/concessões como o projeto tem uma vida útil longa existem vários critérios que podem ser importantes avaliar

- Por exemplo, as TIR (acionista ou de projeto), a robustez do modelo de negócio, a estrutura de financiamento, a assunção de risco, ...

Acesso ao mercado

Evitar pedir documentos que não são avaliados e que só conduzem ao aumento do custo da proposta

Uma das principais vantagens deste modelo é a *eliminação de lucros excessivos* através da concorrência na fase de licitação

- Simplificar os processos e eliminar requisitos de concorrência (e.g. CREA, Bancos nacionais, ...)

GESTÃO DO CONTRATO

Gestão de Contratos

Características

A Gestão de Contratos ...

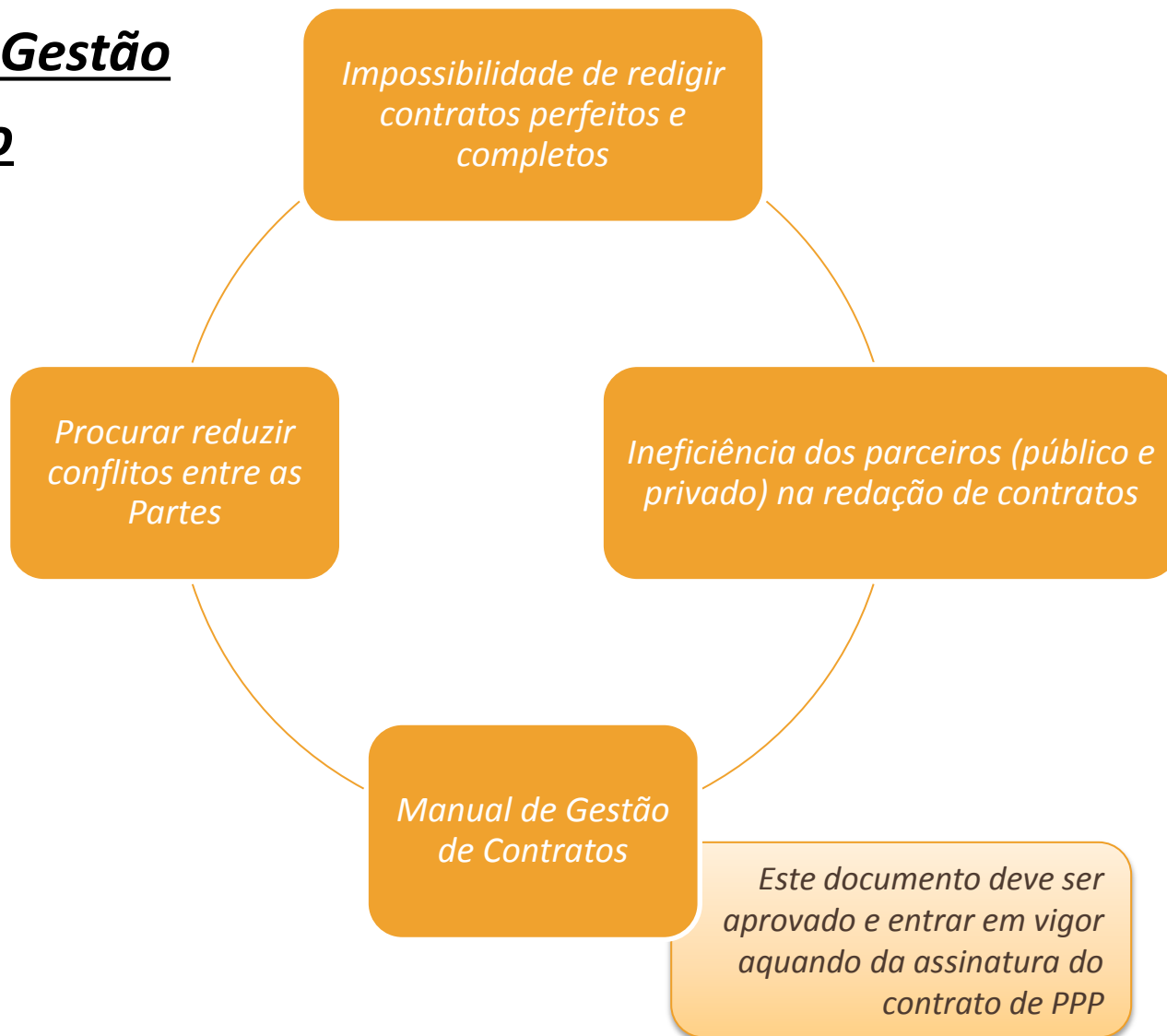
- *é uma atividade multidisciplinar – técnica, financeira e jurídica;*
- *é uma atividade que carece de recursos financeiros relevantes, incluindo know-how – ter consciência que a fase inicial é muito exigente (construção e certificação);*
- *deve dar continuidade da equipa de gestão de contrato;*
- *deve ser autónoma e independente do acompanhamento técnico do projeto.*

Na Gestão de Contrato ...

- *deve ter-se presente que o contrato representa um equilíbrio;*
- *deve atender-se à letra e ao espírito do contrato e evitar-se leituras circunstanciais dos contratos, o que não significa que estes sejam imutáveis.*

Gestão de Contratos

Manual de Gestão do Contrato



Gestão de Contratos

Objetivos

A Gestão de Contratos pretende...

Assegurar o cumprimento do clausulado contratual e defender a sua estabilidade;

Garantir a satisfação dos objetivos do empreendimento e a salvaguarda do interesse público;

Manter um relacionamento construtivo e saudável com o parceiro privado;

Acautelar a sustentabilidade da parceria;

Salvaguardar os direitos de terceiros.

A Gestão Tridimensional de Contratos

Gestão do Relacionamento

Comunicação
Confiança
Cooperação
Envolvimento
Gestão de Conflitos
Partilha

Gestão Administrativa

Condição Financeira
Documentação
Gestão de Alterações
Remuneração
Reporting
Sanções

**Gestão
de
contrato**

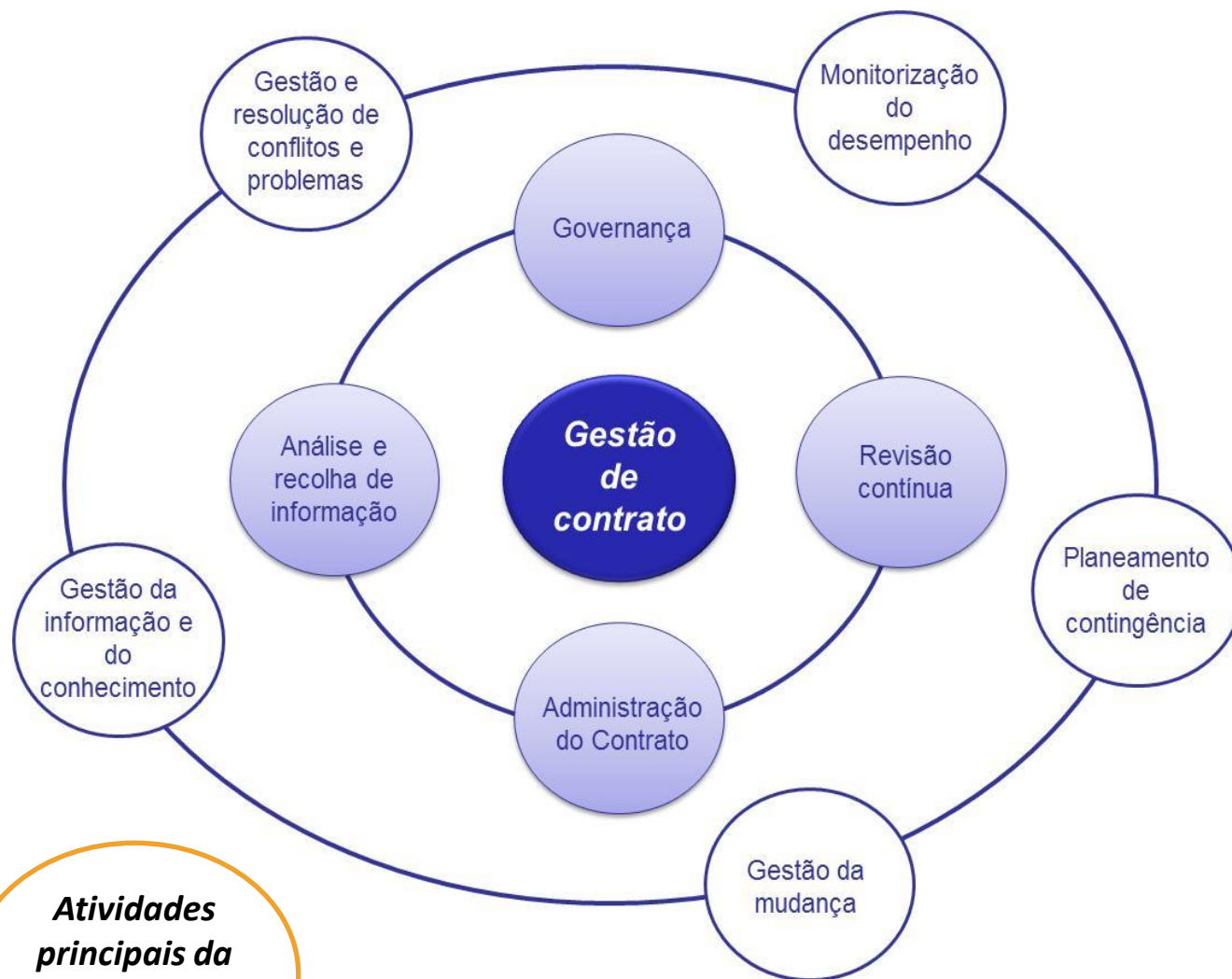
Desempenho
Gestão de Riscos
Interfaces
Melhoria Contínua
Qualidade
Resultados

Gestão Operacional

*Domínios de atuação da
gestão de contratos
(PPP Unit, 2004, adaptado)*

Elementos-Chave da Gestão de Contratos

Aspetos conceptuais da gestão de contratos



Aspetos internos à gestão de contrato

Atividades principais da gestão de contratos

Gestão Contrato vs Regulação

- **Gestão de Contrato** não é Regulação;
- **Regulação** é independente das partes, é uma espécie de **árbitro** (e.g. renegociações, conflitos, documentos de licitação, ...);
- Gestão Contrato procura **defender os interesses** da Parte Pública.

Dúvidas



Rui Cunha Marques
rcmar@rpgconsult.pt
rui.marques@tecnico.ulisboa.pt
<http://www.ruicunhamarques.com>