

VIII Diálogos do Saneamento
Novos Desafios para o Setor de Saneamento

Contratos de PPPs

ABES - SETEMBRO/2019



Quais são as principais iniciativas para a Universalização?

- ✓ Política e planejamento setorial;
- ✓ Mecanismos de monitoramento dos objetivos e avaliação dos resultados;
- ✓ Regulação;
- ✓ Fontes estáveis de financiamento;
- ✓ Gestão para garantir a **eficiência e a equidade**;
- ✓ **Parcerias** como formas de colaboração e complementariedade.

Quais são os fatores que afetam a eficiência das estatais?

- Limitações nos processos de contratação;
- Os gestores nem sempre são recrutados por critérios de competência e são frequentemente preenchidos por critérios políticos;
- A expansão do gasto se dá independentemente do aumento da produtividade de fatores;
- Investimentos em projetos sociais com VPL negativo;
- Indentificação de projetos com VPL real positivo, mas que não conseguem ser implementados devido à atitude da gerência de aversão ao risco ou por **deficiências na gestão de projetos**;
- Resistência às mudanças/ inovações;
- Patrimonialismo/corporativismo;

Quais são as melhores práticas na gestão pública?

- ✓ Governança Corporativa:
 - *Risk Assessment*: avaliação de riscos;
 - *Accountability*: Prestação de Contas/Transparência;
 - *Compliance*: integridade;
 - *internal controls*: para gerir os riscos.
- ✓ Modelos de Gestão da Qualidade (MEG, PNQS/ABES, PGQP/RS);
- ✓ Contratos de resultado com os acionistas;
- ✓ Gestão de pessoas por competências e desempenho;
- ✓ Contratos de *performance* para prestação de serviços;
- ✓ Abertura de capital;

Mecanismos de gestão para garantir a eficiência e a integridade
e permitir a equidade

Pode apenas o setor público atender às demandas futuras?

- As restrições de caráter fiscal não permitem pensar unicamente em investimentos públicos

Transporte e saneamento são áreas com maior lacuna

Transportes, em % do PIB

Total: 0,67 Necessário para modernizar: 1,96

Energia, em % do PIB

0,61 1,05

Comunicações, em % do PIB

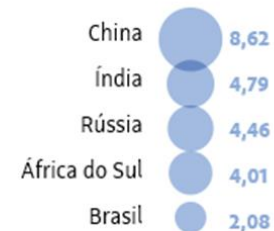
0,57 0,71

Saneamento, em % do PIB

0,18 0,44

Brasil é país que menos investe entre os Brics

Investimento médio de 2000 a 2013, em % do PIB



*Projeção Fontes: Banco Mundial e Inter.B, Frischtak e Mourão, Ipea, 2018

- Sendo um **monopólio natural** a disputa foi até agora por quem domina o mercado e não pela eficiência;
- O que a sociedade precisa são serviços públicos com **eficiência e ética e tarifas módicas**;



Um dos requisitos básicos da PPP é o **ganho de eficiência** (*Public Sector Comparator*).

Por que as PPPs?

- ✓ Os constantes atrasos na execução das obras fazem persistir o grande déficit no setor e a meta de universalização permanece para 2.033;
- ✓ As PPPs são uma forma de aquisição que deve conter estímulos ao parceiro privado para antecipar metas;
- ✓ Uma PPP só se justifica quando:
 - Atender ao interesse público;
 - Apresentar **eficiência**/ (*Public Sector Comparator*)/ VfM;
 - Parceiro privado assumir riscos operacionais;
 - Contribuir para **reduzir os riscos estratégicos do negócio**.

Quais são os principais riscos das parcerias no setor de saneamento?

- ✓ Comportamento de trajetória;
- ✓ Descontinuidade política;
- ✓ Crises econômicas e déficits públicos;
- ✓ Captura da agência reguladora por uma das partes da parceria;
- ✓ Assimetria nas informações/comportamento conservador/baixa concorrência;
- ✓ Órgãos de controle voltados aos meios e não aos fins;
- ✓ Gestão dos contratos e comportamentos oportunistas;
- ✓ Capital relacional.

Quais são as principais características de uma PPP na área de infraestrutura?

- Envolvem ativos específicos;
- São geridas por **arranjos institucionais híbridos**;
- Situação de complexidade e incertezas, que tornam os contratos incompletos;
- Possibilidade de disputas oportunistas;
- Dificuldade nas soluções consensuais.

Os contratos de PPP são diferentes dos contratos ordinários? Quais as principais diferenças?

- Os contratos são mais complexos e mais preditivos;
- São **contratos relacionais** de longa duração e geridos por **arranjos institucionais híbridos**;
 - Não são exaustivamente detalhados;
 - Estabelecem objetivos e metas;
 - Fixam as condições gerais de execução;
 - Especificam critérios para as situações imprevistas;
 - Definem os níveis de autoridade/responsabilidade.

O que geralmente consta nos contratos de PPPs?

- Resultados (*outputs*) em vez de meios (*inputs*);
- Instrumentos de medição de desempenho, auditorias e verificador independente;
- Resolução de controvérsias por meio instrumentos de mediação e arbitragem;
- Condições de renegociações: evitar ações oportunistas e a busca de “quase-rendas”;
- Cláusulas rescisórias e cálculos indenizatórios;
- Gestão da transferência de bens/ativos e das operações finais da vigência do contrato.

Documentos complementares aos contratos:

- ✓ **Manual operativo:** descreve a estrutura operacional da PPP, quem se responsabiliza por quais tarefas, como se deve dar a comunicação de informações entre os parceiros, etc.;
- ✓ **Protocolo de Comunicações** (gestão de relacionamento) entre o Gestor Público e o parceiro privado;
- ✓ **Matriz e Plano de Gestão de Riscos;**
- ✓ **Plano de Supervisão:** traz os instrumentos que serão utilizados, as atividades, formato das Atas, etc. Informações importantes para que o mercado saiba como o contrato será acompanhado.
- ✓ **Plano de Negócio Anual** que os investidores devem formalizar anualmente. Isso permitirá um adequado provisionamento de recursos.

Quais os principais pontos de atenção na gestão contratual?

- ✓ **Contratos incompletos:** dificilmente podem conter comandos precisos e completos que contemplem todas as especificidades da PPP (*atuação ex ante*) por conta de um ambiente de complexidades e incertezas;
- ✓ **Reduzida a flexibilidade para adaptações *ex post*** baseadas em soluções consensuais, dados o elevado grau de formalismo das relações e o monitoramento judicial e político;
- ✓ São necessários **arranjos institucionais** que deem conta das necessidades de ajuste e solução de divergências. Deve estar previsto que autoridade é responsável por agir (estrutura por função) e quais os limites para esta ação (controle hierárquico);
- ✓ A instituição de uma **unidade independente para a gestão do contrato**, com autonomia frente às pressões políticas dos governos e dos agentes privados envolvidos, parece ser uma das soluções para lidar com os conflitos das PPPs, principalmente pela reduzida possibilidade de ajustes discricionários *ex post*.
- ✓ A supervisão por parte do contratante deve ser feita de uma **forma não intrusiva** e voltada aos resultados alcançados pelo parceiro privado;

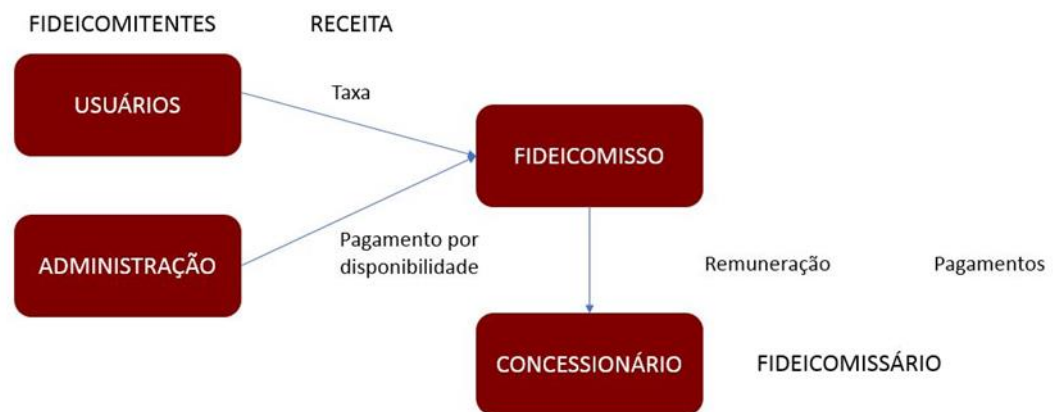
Quais são as questões centrais da gestão contratual de uma PPP?

- A relação entre a Administração e seus parceiros privados será regida pelo **desempenho econômico-financeiro do projeto**, portanto é fundamental que a **Unidade Gestora** tenha conhecimentos suficientes para avaliar esse aspecto do projeto;
- A experiência em **gestão de riscos** também é fundamental. Em geral, o parceiro privado gerenciará a concretização do risco de forma interessada;
- Garantia da qualidade dos serviços prestados pelo parceiro privado.

Que instrumentos dispomos para isso?

- Gestão dos pagamentos contratuais e das contingências ativas (receitas extraordinárias) e passivas (perdas estimadas);
- Controles internos capazes de evitar os custos decorrentes de falha de conformidade (*non-compliance falls*);
- Implantar um modelo eficiente de gestão de riscos (COSO ERM);
- Ter parâmetros no contrato para estabelecer os níveis de qualidade (**indicadores de desempenho**) e seus respectivos níveis de serviço (**Level Service Agreement**);
- Para garantir os pagamentos prever instrumento de **fideicomisso** na gestão das receitas do projeto;

Esquema de funcionamento de um fideicomisso de gestão das receitas e pagamentos do projeto.



A PPP é uma panaceia?

Pela sua **complexidade** as PPPs não são uma opção frequente de aquisição.

- No período de 1985 – out/2009 foram realizadas 4.605 PPPs, no valor de aproximadamente US\$ 2 trilhões, em 131 países, na área de infraestrutura (fonte: www.PWFinance.net);
- Durante a maior parte da última década, as PPP no Reino Unido constituíram aproximadamente 12% do total das despesas de capital anuais, e outros países seguiram o exemplo. Elas constituem um componente relativamente pequeno do investimento total do setor público.

Table 2 – What percentage of public sector infrastructure investment takes place through PPPs (2010)

Range	Number	Country/economy
0% - 5%	9	Austria, Germany, Canada, Denmark, France, Netherlands, Hungary, Norway, Spain
>5% - 10%	7	United Kingdom, Czech Republic, Slovak Republic, Greece, Italy, South Africa, Ireland
>10%-15%	2	Korea, New South Wales
>20%	2	Mexico, Chile
Total	20	

Note: No response for the >15% - 20% range.

Qual é a frequência das repactuações contratuais?

- ✓ Um estudo, a partir de uma amostra de mais de 1.000 concessões na América Latina e no Caribe, entre 1.985 e 2.000, descobriu que foram renegociadas 10% das concessões de energia elétrica, 55% das concessões de transportes e 75% das concessões de água;
- ✓ Em média, essas renegociações ocorreram 2,2 anos após a outorga das concessões;
- ✓ Alta incidência de renegociações logo após a outorga.

Conclusões:

- Uma PPP pode complementarmente ajudar na universalização do saneamento;
- A PPP é essencialmente um modelo de aquisição de bens e serviços, cuja gestão deve garantir as vantagens previstas na sua fase de estruturação;
- O principal objetivo da administração do contrato é fazer com que a gestão delegada do projeto permita a implantação da infraestrutura contratada e o serviço atinja os padrões de qualidade esperados.
- Não são os contratos sozinhos capazes de garantir o êxito de uma PPP. É preciso que se tenha um elevado capital relacional, um ambiente de colaboração e mecanismos de mediação e arbitragem com credibilidade ;
- Deve existir um ambiente de colaboração no arranjo institucional capaz de evitar ações oportunistas de ambas as partes.

Obrigado!

Eng. Civil Flávio Ferreira Presser

Contatos:

[E-mail: flaviopresser@uol.com.br](mailto:flaviopresser@uol.com.br)

Celular: (51) 99314-7675