

A Partilha e Gestão do Risco nas PPP

Breves reflexões sobre o tema

A Partilha e Gestão do Risco nas PPP

- As PPP podem ser uma alternativa eficiente à contratação pública tradicional?
- O que deve ser feito para conferir maiores ganhos de eficiência às PPP?
- Qual o papel da partilha e gestão do risco neste contexto?

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- Objectivos das PPP:
 - ◆ Potenciar o aproveitamento da capacidade de gestão dos privados;
 - ◆ Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados;
 - ◆ Gerar poupanças na utilização dos recursos públicos.

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- O que distingue as PPP:
 - ◆ Vínculos contratuais de longa duração;
 - ◆ Agregação do projecto, financiamento, construção, exploração e manutenção;
 - ◆ Maior transferência de riscos para o Sector Privado;
 - ◆ Maior responsabilidade das entidades públicas na gestão dos contratos.

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- **A experiência evidencia aspectos muito positivos:**
 - ◆ **Dinamizou-se o investimento em infra-estruturas;**
 - ◆ **Criou-se emprego;**
 - ◆ **Gerou-se importante incorporação de valor acrescentado nacional;**
 - ◆ **As soluções técnicas adoptadas foram globalmente adequadas.**

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- **A experiência evidencia aspectos muito positivos:**
 - ◆ **Os serviços prestados através de PPP revelam, em regra, vantagens comparativas, em termos de qualidade, eficiência e eficácia, face a outras modalidades de contratação;**
 - ◆ **Criaram-se novos mercados geradores de riqueza;**

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- **A experiência evidencia aspectos muito positivos:**
 - ◆ **Reforçou-se a concorrência em mercados que operavam em situação de quase monopólio;**
 - ◆ **Houve um contributo importante para a consolidação do mercado financeiro;**
 - ◆ **As PPP são apresentadas internacionalmente como casos de sucesso.**

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- **Mas nem tudo correu bem:**
 - ◆ **Desenvolveram-se processos sem estarem acauteladas as aprovações ambientais necessárias;**
 - ◆ **Agravaram-se os custos devido a faltas de aprovação e licenciamento autárquico;**
 - ◆ **Mantêm-se restrições à obtenção de maior eficiência por parte dos privados que gerem a parceria.**

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- **Mas nem tudo correu bem:**
 - ◆ **A documentação dos concursos ainda apresenta inúmeras deficiências.**
 - ◆ **A documentação contempla exigências injustificáveis, conduzindo a custos de apresentação de propostas muito excessivos;**
 - ◆ **O processo de apreciação das propostas é moroso e muito demorado.**

As PPP como alternativa à contratação tradicional

- Apesar do que correu menos bem,
 - ◆ A avaliação global é favorável.
 - ◆ Outros grandes projectos, desenvolvidos através de modalidades de contratação tradicional, apresentam resultados globalmente menos favoráveis.

As PPP como alternativa à contratação tradicional

Então, o que pode ser feito para
conferir maiores ganhos de eficiência
às PPP?

Como conferir ganhos de eficiência às PPP

- Avaliação prévia das necessidades de novos investimentos;
- Verificação prévia da sustentabilidade económica, financeira e social do projecto;
- Elaboração do Comparador do Sector Público;
- Garantia do respectivo enquadramento orçamental;

Como conferir ganhos de eficiência às PPP

- Preparar adequadamente a documentação do concurso;
- Incentivar a capacidade de inovação dos concorrentes;
- Fomentar a adopção de soluções mais eficientes;
- Orientar o concurso para a avaliação de resultados, em vez de centrar a preocupação na afectação de meios;

Como conferir ganhos de eficiência às PPP

- Separar as fases de avaliação das propostas e da selecção do financiamento da PPP;
 - ◆ Possibilidade de obtenção de financiamento pelo concorrente vencedor em melhores condições;
 - ◆ Garantia de maior concorrência entre as entidades financiadoras.

Como conferir ganhos de eficiência às PPP

- Contemplar mecanismos de partilha de benefícios:
 - ◆ Em operações de refinanciamento;
 - ◆ Em situações de *up-side* de receita / procura
 - ◆ No desenvolvimento de novas actividades, não previstas inicialmente;
 - ◆ Quando há alterações de circunstâncias, favoráveis à PPP.

Como conferir ganhos de eficiência às PPP

- Uma Parceria ineficiente não significa, necessariamente, maiores ganhos para o Parceiro Privado;
- Mas uma Parceria ineficiente significa sempre mais encargos para o erário público;
- A partilha adequada de riscos contribui para gerar ganhos de eficiência nas PPP.

Como conferir ganhos de eficiência às PPP

Então, como assegurar uma partilha adequada dos riscos e garantir a sua gestão eficiente?

Como partilhar o risco nas PPP

- Cada um dos parceiros (Público e Privado) deve assumir os riscos que melhor pode gerir.
- O Estado não deve transferir para o Parceiro Privado riscos que estão sob o seu controlo.
- O Estado não deve assumir riscos que não está em condições de controlar.

Como partilhar o risco nas PPP

- A transferência de Riscos para o Parceiro Privado acarreta, em regra, aumentos no preço do projecto;
- É essencial assegurar que o benefício público de tal transferência supera o agravamento de custos que irá ocorrer;

Riscos que devem permanecer no Sector Público

- **Aprovações ambientais**
 - ◆ Obtenção das DIA previamente ao lançamento do concurso;
 - ◆ Quantificar previamente os custos de alterações por motivos ambientais;
 - ◆ Garantir uma análise custo/benefício associada às imposições ambientais;
 - ◆ Garantir maior articulação entre autoridades ambientais e outros parceiros públicos.

Riscos que devem permanecer no Sector Público

■ Licenciamentos autárquicos

- ◆ Criação de um regime de excepção para projectos de interesse nacional;
- ◆ Garantia de obtenção prévia de autorizações para determinados projectos de PPP;
- ◆ Gestão cuidada de conflitos entre licenciamento e satisfação de necessidades das Autarquias.

Riscos que devem permanecer no Sector Público

- Situações de força maior
 - ◆ Inevitável a manutenção destes riscos no Sector Público;
 - ◆ Tipificação razoavelmente assegurada
 - ◆ Fixar as consequências nos contratos.

Riscos que devem permanecer no Sector Público

- **Risco Fiscal (tributação sobre os lucros):**
 - ◆ Os Casos base são elaborados com pressupostos fiscais cuja alteração é decidida pelo Estado;
 - ◆ A manutenção deste risco nos parceiros privados gerou benefícios sombra elevadíssimos.
 - ◆ A assunção do risco fiscal pelo Sector Público garante uma situação de indiferença nas contas públicas e nos parceiros privados.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

■ **Concepção do Projecto:**

- ◆ Os Parceiros Públicos devem definir os objectivos e os resultados pretendidos;
- ◆ Os Parceiros Privados devem dispor de incentivos para inovar e procurar soluções mais favoráveis;
- ◆ A afectação dos meios adequados é responsabilidade dos Parceiros Privados;
- ◆ Maior detalhe e exigências por parte dos Parceiros Públicos potencia a devolução dos riscos ao Sector Público.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

- **Desenvolvimento do Projecto:**
 - ◆ Minimizar as alterações impostas pelos Parceiros Públicos;
 - ◆ Os Parceiros Públicos devem assegurar o respectivo acompanhamento.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

- **Riscos de Construção:**
 - ◆ Os Parceiros Públicos devem assegurar o acompanhamento da obra;
 - ◆ Os Parceiros Públicos devem assegurar que não surgem situações que justifiquem futuros pedidos de reequilíbrio financeiro.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

■ Riscos de Construção:

- ◆ Se os riscos de projecto e construção forem adequadamente transferidos não haverá:
 - ★ Trabalhos a mais;
 - ★ Revisão de preços;
 - ★ Encargos adicionais de Estaleiro;
 - ★ Custos indirectos adicionais;
 - ★ Indemnização por perdas de receita.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

- **Riscos de Financiamento, incluindo os de variação de taxa de juro:**
 - ◆ Nas PPP típicas, devem ser risco do Parceiro Privado;
 - ◆ Em PPP com co-financiamento público poderá ocorrer uma partilha de riscos.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

- Riscos de Procura:
 - ◆ Ponderar a introdução de mecanismos de partilha de upsides de procura ou de receita;
 - ◆ Acautelar as situações de garantias excessivas por parte do Sector Público (limites a vias alternativas, novos serviços, etc.)

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

■ Riscos de Disponibilidade:

- ◆ Maiores exigências em termos dos parâmetros de qualidade de serviço;
- ◆ Penalidades mais elevadas, em caso de não cumprimento, podendo absorver, no limite, a remuneração accionista:
- ◆ Possibilidade de existência de incentivos, em caso de aumentos substanciais de procura.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

- **Riscos associados à qualidade do Serviço:**

- ◆ O Contrato deve definir parâmetros de qualidade de serviço e da respectiva avaliação;
- ◆ A não existência destes parâmetros traduz-se na devolução deste riscos para o Sector Público;
- ◆ Os mecanismos de multas devem ser adequadamente testados.

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

■ **Operação e Manutenção:**

- ◆ O papel dos Parceiros Públicos deve ser, essencialmente, de acompanhamento e fiscalização;
- ◆ Sistema de penalidades proporcional aos danos do incumprimento e com condições de aplicabilidade.
- ◆ Análise cuidada das exigências relativas às condições de entrega das infra-estruturas no final dos contratos;

Riscos a assumir pelos Parceiros Privados

- Alterações legislativas de carácter geral (excepto tributação dos lucros);
- Alterações ambientais de carácter geral;
- Riscos de evolução tecnológica.

Como gerir o Risco nas PPP?

Durante a vigência dos contratos,
como assegurar a gestão dos
riscos?

Como gerir o risco nas PPP

- Uma boa partilha inicial de riscos só será efectiva se os Parceiros Públicos conseguirem assegurar a sua adequada gestão.
- O deficiente acompanhamento e gestão dos contratos, por parte dos Parceiros públicos, conduz à imputação ao Estado de riscos que tinham sido posicionados na esfera dos Parceiros Privados.

Como gerir o risco nas PPP

- Alguns exemplos de potencial fracasso:
 - ◆ Solicitação de trabalhos não previstos;
 - ◆ Cedência a pressões de terceiros (Autarquias, grupos sociais, etc.);
 - ◆ Alterações aos contratos;

Como gerir o risco nas PPP

- Alguns exemplos de potencial fracasso:
 - ◆ Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução dos projectos;
 - ◆ Carências técnicas e humanas das entidades públicas responsáveis pela gestão dos Contratos;
 - ◆ Insuficiente actuação tempestiva das entidades de controlo.

Como gerir o risco nas PPP

- O papel das Entidades Públicas responsáveis pela gestão dos Contratos de PPP:
 - ◆ Reforço da capacidade técnica;
 - ◆ Redução da dependência de consultores externos;
 - ◆ Importância da gestão por objectivos no acompanhamento dos Contratos.

Como gerir o risco nas PPP

- O papel das Entidades Públicas responsáveis pela gestão dos Contratos de PPP:
 - ◆ Acompanhamento permanente das PPP;
 - ◆ Actuação imediata, perante indícios de situações geradoras de PREF;
 - ◆ Substituição da atitude reactiva por uma atitude pró-activa.

O futuro das PPP:

- Há espaço e condições para desenvolver esta forma de contratação pública;
- Mas é necessário que o Estado racionalize a sua função, na preparação, negociação, acompanhamento e gestão das PPP;
- A profissionalização das equipas públicas responsáveis por estes processos é vital!

O futuro das PPP:

- Há que assumir as duas vertentes essenciais dos Processos de PPP:
 - ◆ Vertente técnica;
 - ◆ Vertente jurídica e financeira.
- Há que assegurar e respeitar o espaço de intervenção de cada uma destas áreas, no âmbito da articulação entre os Ministérios envolvidos nas PPP.