
ENAP
Programa de Aperfeiçoamento de Carreiras

Desenho de Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento: infraestrutura e serviços

Brasília, agosto e setembro 2017

Ian Ramalho Guerriero

3: Instrumentos de contratação

Racionalidade da contratação

- Alinhar incentivos e buscar as melhores competências:
 - Execução de obra
 - Experiência operacional
 - Nível de serviço
 - Financiamento
- Alocar os riscos nas partes que melhor conseguem lidar com eles

Contratação direta Leis 8.666 e RDC (12462), Lei das Estatais (13303)

- 8666:
 - Contrato com objeto restrito e delimitado
 - Foco em garantir transparência no processo e menor preço

- RDC
 - Contratação integrada de projeto e execução da obra
 - Foco em celeridade

- Lei das Estatais
 - Adequação a cada estatal
 - Pré-qualificação de fornecedores
 - Contratação direta (preços abusivos e serviços técnicos)
 - Manifestação de Interesse Privado
 - Contratação semi-integrada (basta projeto básico)

PPP x Concessão x Contratação direta

- Projetos que tenham TIR compatível com o retorno exigível no mercado, podem ser estruturados como **Concessão**.
 - Projetos que não alcancem uma TIR suficiente sozinhos, podem ser estruturados como **PPP**: incluindo contraprestações e subsídios para elevar as receitas até o nível adequado de retorno.
 - Projetos cujas receitas sejam poucas e os custos de transação para transferência ao setor privado sejam elevados, podem ser estruturados como **contratação direta**.
-

PPP

- Instrumento jurídico específico brasileiro. Na literatura internacional, o que se chama por PPP é um conjunto amplo de contratos entre o setor público e o privado que aqui englobariam as concessões, OCIPS, autorizações, etc.
 - **PPP administrativa** se assemelha uma prestação continuada de serviço com remuneração por parâmetros de qualidade.
 - **PPP patrocinada** se assemelha a uma concessão com subsídios.
 - Alocação de riscos e remuneração compatível
 - Mecanismos de garantia de pagamentos das contraprestações públicas
 - Não há garantia de retorno, mas pagamentos por desempenho
 - Pagamento conforme a disponibilidade
-

Riscos

- Necessário identificar, estimar impacto e alocar os riscos entre as partes
 - Riscos públicos
 - Riscos Econômico-financeiros
 - Riscos de mercado
 - Riscos de construção
 - Riscos de Operação e Manutenção
 - Riscos Ambientais
 - Risco de adequação tarifária
 - Riscos de Força Maior
-

Matriz de Alocação de Riscos

	RISCO	CONTRATO CONVENCIONAL	PPP - PAGAMENTOS DO SETOR PÚBLICO + USUÁRIOS	PPP - PAGAMENTOS DOS USUÁRIOS
1	Erro na elaboração do projeto	Setor Público	Contratado	Contratado
2	Mudanças no alcance do serviço	Setor Público	Setor Público	Setor Público
3	Atrasos em permissões e licenças	Setor Público	Contratado	Contratado
4	Atrasos relativos a faixas de domínio	Setor Público	Setor Público	Setor Público
5	Sobrecustos na construção	Contratado	Contratado	Contratado
6	Riscos de construção	Contratado	Contratado	Contratado
7	Fatores arqueológicos	Setor Público	Setor Público	Setor Público
8	Atrasos no remanejamento de dutos e cabos	Setor Público	Contratado	Contratado
9	Riscos topográficos	Setor Público	Contratado	Contratado

Matriz de Alocação de Riscos

	RISCO	CONTRATO CONVENCIONAL	PPP - PAGAMENTOS DO SETOR PÚBLICO + USUÁRIOS	PPP - PAGAMENTOS DOS USUÁRIOS
10	Materiais perigosos	Setor Público	Contratado	Contratado
11	Segurança	Setor Público	Contratado	Contratado
12	Sobrecustos em manutenção e operação	Setor Público	Contratado	Contratado
13	Sobrecustos de origem climática	Setor Público	Contratado	Contratado
14	Sistemas de informação de tráfego	Setor Público	Setor Público	Setor Público
15	Gestão de incidentes/ acidentes	Setor Público	Contratado	Contratado
16	Riscos de receita	Setor Público	Setor Público	Contratado
17	Riscos financeiros	Público	Contratado	Contratado
18	Força maior	Público	Contratado	Contratado

Mecanismos de resolução de Controvérsias

- Regulador setorial
- Mediação
- Sistema Judicial
- Arbitragem

Penalidades por descumprimento contratual

- Reequilíbrios
- Multas
- Rescisão
- Caducidade

4: A Lei de PPPs

Legislação brasileira de Parcerias

- Leis 8.987 (Concessões), 9.074 (Concessões de serviço público) e 11.079 (PPPs) e 13.334 (PPI)
 - **Concessões** são restritas a prestação de serviços públicos e precisam ser contratados pela administração direta
 - **PPPs** abrangem qualquer tipo de serviço e podem ser contratadas por qualquer um dos níveis da administração pública, poderes executivo, legislativo e judiciário, empresas públicas, fundos, autarquias e sociedades de economia mista
 - **Concessão patrocinada** é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
 - **Concessão administrativa** é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.
-

Legislação brasileira das Parcerias

- Os três Poderes podem fazer PPPs, bem como todos os órgãos da administração direta
 - Estruturação do parceiro privado por meio de SPE
 - Estudos que demonstrem a conveniência e oportunidade
 - Projeção das despesas públicas, de forma que não afetarão a as metas e resultados fiscais
 - Previsão prévia no PPA
 - Audiência e consulta pública
 - licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental
 - Nas PPPs patrocinadas, caso a contraprestação pública for superior a 70%, é necessária prévia autorização do poder legislativo
 - Estudos de engenharia devem ter nível de anteprojeto
 - Previsão dos mecanismos resolução de conflitos
 - PPPs devem ter licitação por menor contraprestação, combinado ou não com melhor técnica
-

Legislação brasileira de PPPs

- Busca por uso eficiente dos recursos do Estado
 - Preocupação com a responsabilidade fiscal
 - Repartição dos riscos
 - PPPs tem que ser justificadas por terem vantagens socioeconômicas em relação às demais opções
 - Previsão de penalidades
 - Avaliação de desempenho
 - Compartilhamento de ganhos (receitas acessórias e redução de risco de financiamento)
 - Previsão de *step in rights* (adicionado pela Lei 13.097 de 19/01/15) para financiadores
 - Possibilidade de remuneração variável, conforme desempenho
 - Contraprestação paga mediante disponibilização do serviço
 - Possibilidade de aportes antecipados por parte do setor público (Lei 12.766 de 27/12/12)
-

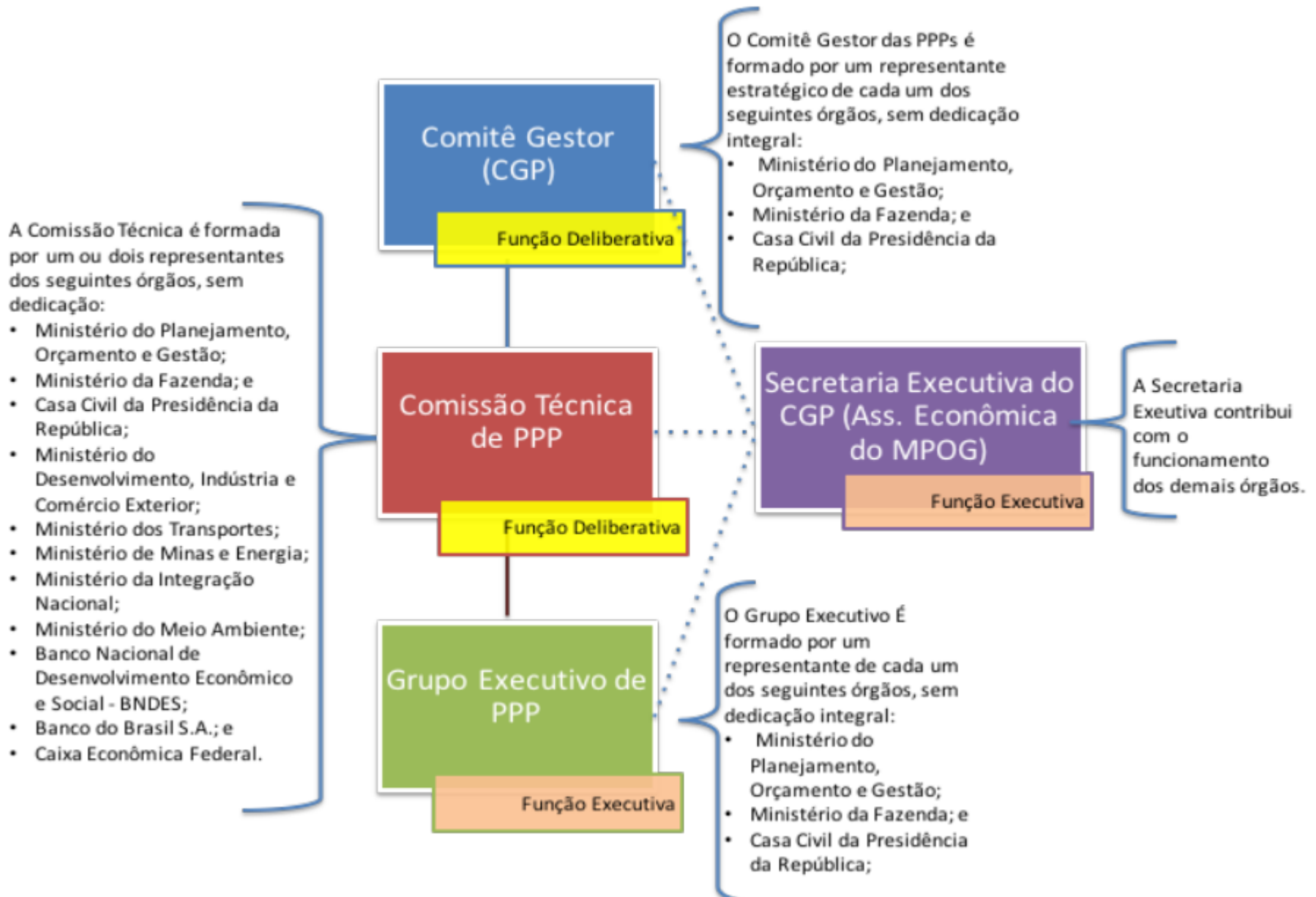
Legislação brasileira de PPPs

- Garantias do pagamento público podem ser estruturadas por:
 - Vinculação de receitas
 - Fundos garantidores
 - Seguros
 - Organismos internacionais ou instituições financeiras privadas
 - Empresa estatal
-

Novo Arcabouço da PPI

- Até maio de 2016 (Decreto 5.385/05), o ambiente institucional que lidava com PPP no governo federal brasileiro contava com quatro organizações principais:
 - O Comitê Gestor de PPP federal (CGP), órgão com participação multiministerial;
 - A Comissão Técnica das PPP, órgão com participação multiministerial;
 - O Grupo Executivo, órgão com participação multiministerial e coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
 - A Secretaria Executiva do CGP, cujas funções são exercidas pela Assessoria Econômica, órgão da estrutura permanente do MPOG.
- Com a criação do PPI, essas atribuições foram transferidas para a Secretaria do PPI, Na Secretaria Geral da Presidência da República.

Arranjo pré-PPI



Arranjo pré-PPI

	Desenho Institucional	Identificação	Avaliação de projetos	Preparação	Recomendação	Decisão	Licitação	Gestão do Contrato
Comitê Gestor (CGP)	✓		✓			✓		
Comitê Técnico (CTP)	✓			✓				
Grupo Executivo (GE)	✓			✓				
Secretaria Executiva (Unidade PPP)	✓			✓				✓
Ministério Setorial		✓	✓	✓		✓	✓	✓
Ministério da Fazenda					✓			
Ministério do Planejamento					✓			
Tribunal de Contas						✓		

PPP x Concessão

- PPPs são tipos específicos de concessão
 - Prazo máximo de 35 anos nas PPPs, sem limite nas concessões
 - Contraprestação pública e repartição de receitas acessórias

 - **Concessão Administrativa**
 - A principal receita da concessionária é contraprestação pública
 - Voltado para projetos cujo usuário principal é a administração pública ou projetos que não se deseja cobrar do usuário

 - **Concessão Patrocinada**
 - Contraprestação pública é uma complementação das receitas que a concessionária recebe com cobrança dos usuários e demais receitas acessórias
 - Voltada para viabilizar projetos que, sem apoio financeiro governamental, teriam preços muito elevados aos usuários finais
-

PPP x Contratação Direta

- Lei 11.079/04 x Lei 8.666/93
 - Prazo máximo da 8.666 de cinco anos, é igual ao prazo mínimo da PPP
 - Valor mínimo da PPP de R\$ 20 milhões
 - PPP é um contrato combinado de prestação de serviços e de fornecimento de infraestrutura
 - PPP tem pagamentos após o início da prestação dos serviços
 - Isso exige o financiamento privado para implantação da infraestrutura
 - Lei 12.766/12 permite o aporte antecipado, com tratamento fiscal específico, para obras e equipamentos
-

PPP: afrouxamento fiscal?

- Na literatura internacional, PPP é uma forma de viabilizar projetos sem endividamento, com parcelamento dos pagamentos.
 - No Brasil, preocupação com a responsabilidade fiscal restringiu o comprometimento das contrapartidas de PPPs a parcela da receita do poder público
 - O custo fiscal de aumentar a dívida é possivelmente menor que o endividamento via PPP: títulos soberanos são mais baratos que retornos de projetos
-

PPP: afrouxamento fiscal?

- Lei das PPPs limita a 1% da Receita Corrente Líquida da União o máximo de comprometimento com despesas com PPPs
 - Nos Estados e Municípios é 5%
 - Instrução Normativa 614/06 da STN
 - Se o setor público assumir mais de 40% dos riscos de uma determinada PPP, o ativo da SPE deverá ser contabilizado no balanço como dívida
 - Se o privado assume todo o risco, pode ser registrado como despesa corrente
 - Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público 32 (IPSAS-32)
 - Governo deve registrar os ativos e passivos da PPP
-

PPPs e Concessões: melhoria de gestão?

- Contrato de longo prazo, com remuneração por desempenho permite alinhar objetivos públicos e privados
 - Adequação da infraestrutura ao serviço prestado
 - Repartição de riscos
 - Receitas adicionais podem reduzir o custo fiscal e/ou o custo do usuário do serviço
-

Processo

1. Estudos (viabilidade econômica e ambiental)
 2. Aprovação (CPPI)
 3. TCU
 4. Leilão
 5. Contrato
 6. SPE
 7. Financiamento
 8. Fiscalização, verificador independente, regulação *ex post*, instrumentos de solução de conflitos
-

