

# **CRIAR E CAPTURAR VALOR: PRÓXIMOS DESAFIOS DAS PPP**

**Rosário Macário**

Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa  
C-MAT, Faculty of Business Economics, University of Antwerp

## r **As PPP desenvolveram-se como resposta a restrições financeiras do sector publico:**

- Deficits escondidos: desajustes divida-deficit, one-off;
- Eurostat, IMF “re-link” (ajustes de stock-flow), mas com discrepâncias fortes devido aos mecanismos contabilísticos (e.g. caso europeu);
- Suporte financeiro é necessário ao longo do ciclo de vida, não apenas na fase de construção.
- Projectos financiados exclusivamente pelo orçamento do Estado, revelam sub-investimento pois os seus custos ocorrem em toda a infra-estrutura e não apenas nos elementos objecto de novo investimento.

## Evidência dos últimos anos (> 100 casos)

- **PPPs proporcionam partilha de risco com privados, mas é frequente que o Estado tenha de assumir o risco total**
- **PPP significa parceria Público-Privada, mas é frequente que o Estado tente transferir o risco para os privados, transformando-a numa parceria privada-privada**

## OMEGA CENTRE (VREF)

Study of Megaprojects

(2005-2015)

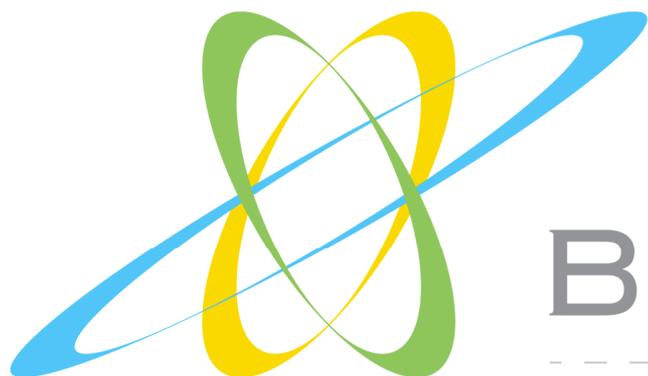
<http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/>

**10 anos de** World Bank support to PPPs, in a sample of 265 projects (IEG, 2013)

## Public Private Partnerships in Transport:

**Trends & Theory (2011-2014)**

<http://www.ppptransport.eu/>



# BENEFIT

Business Models for Enhancing Funding  
& Enabling Financing for Infrastructure in Transport

[www.benefit4transport.eu](http://www.benefit4transport.eu)

**(2015-2017)**

r **PPPs demonstraram capacidade de obter recursos adicionais e obter eficiências operacionais inerentes ao “modus operandi” privado, mas:**

- Foram frequentemente ignoradas nos registos das contabilidades nacionais, aparentando uma situação de dívida sustentável, que dura apenas até que uma crise ocorra.
- Maior conscientização sobre o impacto das PPPs na sustentabilidade fiscal, tenta compensar menores investimentos públicos durante a crise;
- Quando financiados através do orçamento de estado, a operação e a manutenção são frequentemente sub-financiados, pois os seus custos ocorrem em todo o ciclo de vida, e não apenas nas novas iniciativas.

r **PPPs permitem partilha de risco com parceiros privados, mas**

- Na prática tem sido o Estado a assumir todo o risco

r **Como melhorar o sector privado é a pergunta errada.**

- O objectivo deve ser encontrar um bom mix, de participação pública e privado para maximizar o valor público.

## Como avaliar o “Value for Money”

Em teoria, a escolha do “delivery model” deve ser conduzida pela análise do melhor VfM das várias alternativas.

- Isto é, VAL considerando todo o ciclo de vida (LCC e LCA)
- Difícil de estimar devido aos vários modelos (combinados ou segmentados):
  - Vários agentes em vários enquadramentos contractuais e, provavelmente, ao longo de várias décadas.

A ferramenta mais popular, não necessariamente a melhor, para avaliação é **PSC – Public Sector comparator**, que implica

- Definir melhor “procurement” e avaliar as expectativas do seu desempenho (a referência)
- Tornar explícitos os riscos incorridos pelo Estado nas várias alternativas

Mas já é contestada a sua eficácia e o efeito perverso em desfavor da eficiência



# Vários riscos técnicos frequentes ao longo do contrato

- Atraso na concepção, problemas de coordenação da equipa de concepção;
- Atrasos nas aprovações devido às avaliações ambientais, consultas publicas, ou mudança de preferência politica
- Falhas de concepção por urgência do cliente
- Atrasos de construção ou derrapagem de custos devido a selecção adversa
- Derrapagem de custos O&M devido a "moral hazard";
- Disputas de modernização (contratos fuzzy)
- Competências transversais são ainda raras, o que favorece contratos combinados e por consequência riscos de litigância. Um Estado competente favorece contratos segmentados.

Items identified	Weaknesses	Practical consequences	Case studies	Pitfall
Poor preparation of contracts	Unstable contracts and in consequence long and expensive renegotiations	Financial unbalance due to traffic evolution (lower than expected)	Fertagus	Lack of PSC
Technical competence of public partner	Lack of skills in Ministries who are potential PPP users	Fragile position when negotiations in PPPs occur	A22 and A23 contract renegotiations (2010) Lusoponte	Optimism bias
	Lack of ability to control and monitor contracts	Inadequate risk sharing (public partner is not able to bear those risks)	Fertagus MST A22 A23	Accountability

Items identified by the Court of Auditors	Weaknesses	Practical consequences	Case studies	Pitfall
Guidelines	Lack of guidelines for PPPs	Difficulties in law interpretation, especially in a context of poor public sector skills	All cases	Lessons learned
Knowledge transfer	Lack of a regular system to collect and disseminate information on PPP experience in all stages including socio-economic impacts	Loss of knowledge Bad performance in public service	All cases	Lessons learned Accountability
Transparency	Poor information on PPP costs in the State Budget (financial compensations are not included)	Lack of transparency Over budget Failure in evaluating real costs for the State	All cases	Lessons learned Accountability

Items identified	Weaknesses	Practical consequences	Case studies	Pitfall
	finance	contract to the State, not compared with carrying out the investment through traditional procurement	A23	
Political commitment	Failures in the alignment and involvement of public entities	Changes in the project and additional costs (transaction costs to the State)	MST	Accountability Lessons learned
Tools for projects' evaluation	Lack of a PSC model to evaluate whether a project should follow a PPP model	Even if an effort is made to use a PSC, the lack of a reference model risks making it a superficial comparison or incoherent with other project assessments	All cases	Lack of PSC

## Captura politica por via do contrato

- Quando da assinatura do contrato, com ciclos de vida de várias décadas, os governos raramente consideram mudança de politica. Mas elas acontecem e com frequência não desprezável.
- Em muitos casos o governo tem autoridade para impor essas mudanças para o reequilíbrio financeiro. Isto acontece sempre em condições de assimetria de informação, o que conduz a uma operação muito dispendiosa
- Estes riscos deveriam ser explicitamente avaliados. Quando relevante é preferível reduzir duração do contrato

# Problemas detectados em toda a Europa e além (I)

- ❑ Enviezamento de previsões e planeamento, prejudica a qualidade da decisão.
  - As Flyvbjerg (2009) notes “competition between projects and authorities ... creates an incentive structure that makes it rational for project promoters to emphasize benefits and de-emphasize costs and risks”
  
- ❑ Enviezamento em favor da construção de novos projectos, preterindo um uso mais eficiente e flexível do existente (e.g. ferrovia)
  
- ❑ Regulação fraca, ausência de pressão competitiva, elementos contractuais inadequados.

# Problemas detectados em toda a Europa e além (II)

- ❑ **Falta de capacidade na administração pública**, conduz a baixa qualidade de decisão, o que afecta toda a cadeia de valor
- ❑ **Análise CBA são inadequadas**. Projectos têm diferentes perfis de custo e benefício, pelo que devem ser avaliados por um espectro metodológico. É uma decisão multicritério.
- ❑ Enviezamento da decisão quando o projecto é avaliado sózinho. Necessário uma **visão sistémica** que permita avaliar os projectos no contexto de portfolios e programas

## Problemas detectados em toda a Europa e além (III)

- ❑ Falta de instrumentos robustos de apoio à decisão, tal como contas nacionais de infra-estrutura.
- ❑ Falta de um instrumento confiável para avaliação ex-ante (e.g um sucedâneo do PSC)
- ❑ Atrasos e entregas não eficientes. Atrasos podem chegar a cerca de 30% de custos adicionais, quando os estudos chegam a apontar para ganhos de cerca de 20%

# Problemas detectados em toda a Europa e além (IV)

- r **Falta de confiança entre stakeholders.**
  - Elementos fundamentais para a confiança:
  - Conhecimento e educação; transparência e responsabilidade de decisão; processos activos que conduzam a responsabilidade partilhada
  
- r **Falta de compensações adequadas, o que deveria surgir com um processo de reciclagem de recursos**

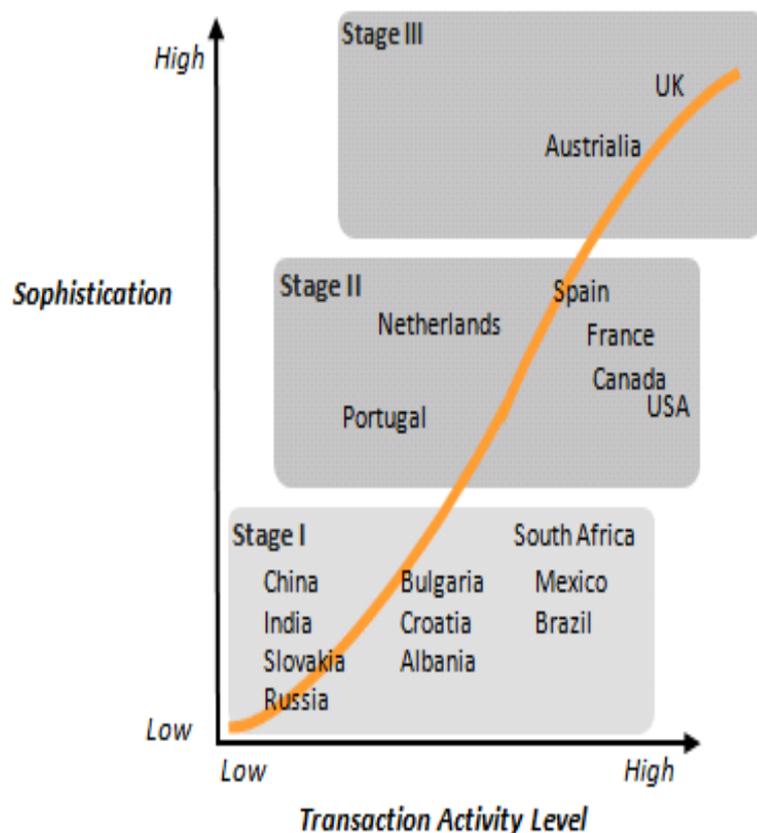
## 10 anos de apoio do BM a PPPs

- r 10 anos (2002-2012)
  
- r Amostra de 265 projects com a seguinte distribuição (IEG, 2013)
  - 171 projectos com uma componente a montante, e
  - 94 ofereceram apoio a juzante, e a maioria dos projectos tinha os dois
  - Elementos mais comuns desenvolvimento de capacidade (49 projects); politica, regulamentação, e reformas institucionais (59 projects); e reformas sectoriais e estratégia (56 project).
  - Actividades de construção de consensus e boas práticas emergentes aparecem apenas em 7 projectos.
  
- r Isto revela quão abrangente a gestão das PPPs pode ser.

# Conceito de Maturidade

## PPP Market Maturity Concept

SCHMATIC



- Use of more sophisticated risk models
- Greater focus of total lifecycle model
- PPP Market place with pension funds and private equity funds
- Organizational and skill set changes in government to support greater role of PPPs
- Establish dedicated PPP units in agencies
- Leverage new sources of funds from capital markets
- Use PPP to drive service innovation
- PPP markets gains depth – expanded to multiple projects and sectors
- Policy and legal framework established
- Decision public procurement vs. PPP on Public Sector Comparator (PSC) model
- Initiate central PPP policy unit to guide implementation
- Develop deal structures, get transactions right and begin to build marketplace
- Apply early lessons from transport to other sectors

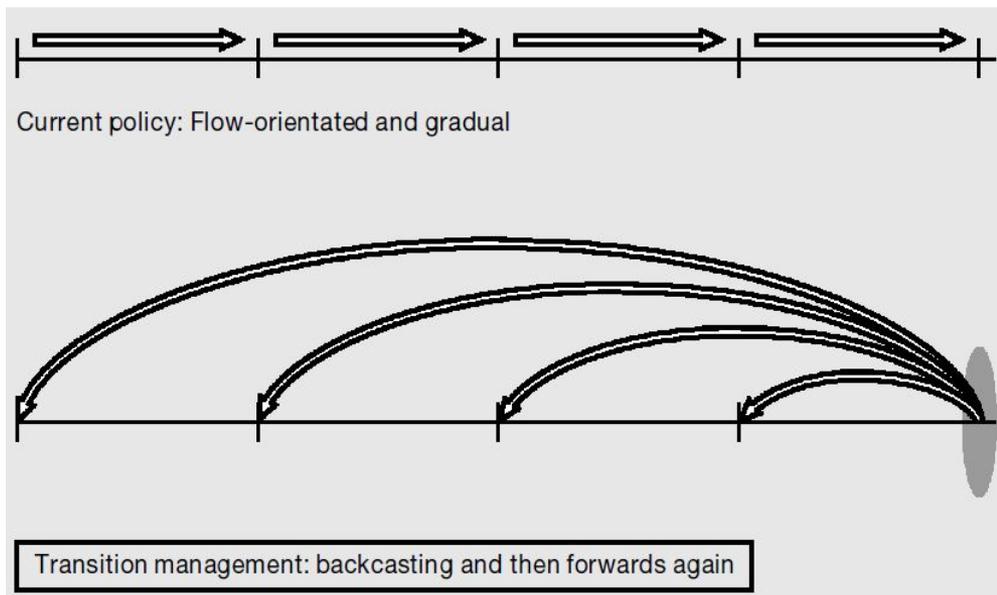
Source: Eggers and Startup, 2006

# Fragilidades da governação

- ❑ Fraca liderança.
- ❑ Influência crescente das organizações internacionais.
- ❑ Transferência de poder para órgãos regionais e locais.
  
- ❑ Constrangimentos em três vectores:
  - **Objectivos** definidos com subjectividade e ambiguidade
  - **Conhecimento do Sistema complexo associado à infra-estrutura**
  - **O poder para formatar as mudanças estruturais está distribuído através de um vasto conjunto de actores e de subsistemas.**

## Elementos em falta: Visão de longo prazo Backcasting, avaliação e aprendizagem

- ❑ Objectivos de curto-prazo/operacionais/interim, devem derivar do backcasting.



- ❑ Gestão de transição é complementar, sem ser opositor. Traz a visão de longo-prazo (inovação em paralelo com optimização)

## Elemento em falta: Enfoque no valor

- **Enfoque no valor:**
  - **Valor percebido pelo usuário**
  - **Valor para os fornecedores**
  - **Valor para os investidores**
  - **Valor para o Estado**
- **Captura de valor:**
  - **Abordagem sistémica**
  - **Perspectiva estratégica**

- Oliveira M., Costa J., Ribeiro J., Macário R., 2015 “Finding an institutional evolutionary maturity concept: an exploratory analysis for European experience in PPPs, Chapter 3, Part 1, in Roumboutsos A., “Public Private Partnership in Transport: trends and theory”, Routledge ISBN 978-1-13-889816-5
- Ribeiro J., Couchinho R., Macário R. and Liyanage C., 2015, Cross-country analysis of PPPs The case of urban light rail projects, Chapter 14, Part 3, in Roumboutsos A., Public Private Partnership in Transport: trends and theory, Routledge ISBN 978-1-13-889816-5
- Macário R., 2014, “Public-Private Partnerships in Ports: Where are we?” in Meersman H., Voorde E., Vanelslander T., (Eds) “Port Infrastructure Finance” , pp 55-68, Informa Law from Routledge
- Roumboutsos A., Macário R., (eds), 2013, "Public Private Partnerships in Transport: Theory & Practice" in Special Issue of Journal “Built Environment Project and Asset Management (BEPAM), Vol. 3 Iss: 2
- Macário R. (Ed), 2010, “Economics of contractual relationships in the provision of transport infrastructure”, Research in Transportation Economics 30 (2010) 1e5 , doi:10.1016/j.retrec.2010.10.001 ELSEVIER

Obrigada pela V. atenção

**Rosário Macário**

rosariomacario@tecnico.ulisboa.pt