
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

Questões centrais

- Como a infraestrutura afeta o desenvolvimento?
- Como se implementa a infraestrutura?
- Como acontece a participação privada em infraestrutura?
- Contratos de PPP e seus desafios

Plano do Curso

- 1: Bens e serviços públicos para o desenvolvimento
- 2: Participação Privada em projetos de caráter público
- 3: Instrumentos de contratação
- 4: A Lei de PPPs
- 5: Estruturação de Projetos
- 6: Avaliação Socioeconômica
- 7: Seleção de Projetos
- 8: Estudo de caso

1: Bens e serviços públicos para o desenvolvimento

O que é desenvolvimento?

- Aumento do PIB per capita
- Transformação das forças produtivas no sentido de progresso técnico
- Ampliação do acesso individual a serviços, bens e oportunidades (liberdade)
- Autodeterminação das nações

Como a infraestrutura afeta o desenvolvimento

- Resolve gargalos conhecidos
 - Melhora as condições, custos e tempo para transporte, comunicação e serviços básicos
- Cria novos vetores de desenvolvimento
- Cria novas oportunidades

Como se implementa infraestrutura

- Casos típicos de bens públicos:
 - Não rival
 - Não excludente
 - Externalidades significativas
 - Implantação e maturação de longo prazo
 - Riscos associados à demanda e decisões políticas
- Solução tradicional: execução pelo setor público

Quem paga a infraestrutura

- Racionalidade da escolha pública: o cobertor é curto para o conjunto de prioridades
 - Benefícios sociais vs. Benefícios privados
 - Custos sociais vs. Custos privados
- Racionalidade econômica para a oferta
- Universalização do acesso aos serviços
- Paga quem usa (?)
- Subsídios Cruzados

Como oferecer bens e serviços públicos?

- **Execução pelo setor público**
 - Órgão governamental
 - Empresa pública
 - Contratação de prestador privado
 - **Monopólio privado regulado**
 - **Mercado competitivo**
 - Regulação técnica
 - Regulação econômica
-

Como oferecer bens e serviços públicos?

- Alocação de riscos
 - Riscos devem ser assumidos pelas partes que melhor podem gerenciá-los
 - Demanda
 - Custos
 - Alterações de escopo
 - Incentivos a eficiência
 - Mercados competitivos levam a redução de custos e inovações
 - Eficiência na alocação de recursos por modelos gerenciais adequados
-

Planejamento de infraestrutura

- Longo prazo para implementação
- Encadeamento de estrangulamentos e oportunidades: previsão de sequência de projetos
- Mobilização de recursos financeiros e executores
- Coordenação dos diversos agentes afetados

Participação do setor público

- Regulação
 - Aspectos distributivos e de acesso
 - Preço e quantidade
 - Aspectos dinâmicos
 - Mudança tecnológica
 - Mudança estrutural
 - Qual o critério de eficiência?
-

2: Participação Privada em Projetos de Caráter Público

Participação do setor privado

- Avaliação de riscos e retornos
 - Longo prazo de maturação
 - Especificidade do ativo
 - Externalidades não capturáveis
 - Benefícios apropriáveis
 - Relevância das economias de escala
 - Especificidades dos ativos

- Capacidade de coordenar os diversos agentes envolvidos (?)
 - Construção
 - Licenciamento
 - Operação
 - Financiamento

Participação do setor privado

- Ambiente Econômico, Político e Institucional
 - Marco Legal
 - Previsibilidade: Relações de Longo Prazo
 - Segurança Jurídica
 - Confiança nos Contratos
 - Cumprimento
 - Alocação dos riscos do empreendimento
 - Aspectos Regulatórios
 - Políticas de Estado e Políticas de Governo
-

Risco x Incerteza

Riscos

- São eventos conhecidos, cuja probabilidade de ocorrência é conhecida
- Alocar riscos no agente que tem melhor condições de lidar com eles
- Possibilidade de estruturar seguros

Incerteza

- Eventos não previsíveis, irregulares
- Contratos devem prever mecanismos de arbitragem e solução de conflitos para lidar com ocorrências incertas

Reequilíbrios contratuais

- Como garantir valores justos?
-

Regulação

- Atividade do governo para afetar o comportamento dos agentes do setor privado e orientá-los para o “interesse público”.
- Objetivos:
 - expansão da infraestrutura (reg. por taxa de retorno)
 - Eficiência operacional (reg. por *price cap*)
- Questões distributivas
 - Quanto excedente para cada parte?
 - Subsídios cruzados;
 - Universalização

3: Instrumentos de contratação

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.
 - No arcabouço jurídico brasileiro, 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.
-