

ciclo urbano da água

V JORNADAS DOS
RECURSOS HÍDRICOS

22.out.2015 | Faro, Auditório da DRAP Algarve

CONCESSÃO A PRIVADOS

solução ou problema?



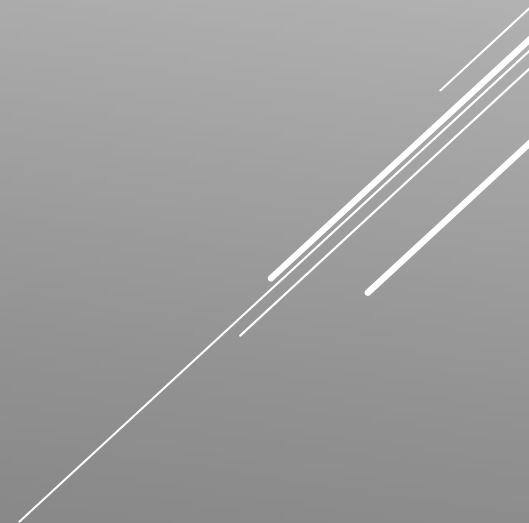
ASSOCIAÇÃO
PORTUGUESA DOS
RECURSOS HÍDRICOS

Diogo Faria de Oliveira

O MODELO DE CONCESSÃO



- O modelo de concessão não deve ser visto como um objetivo em si;
- É um dos possíveis modelos para atingir um fim:
 - universalidade do serviço com;
 - a melhor qualidade possível; e
 - ao mais baixo preço possível.
- O modelo de concessão – como qualquer outro modelo – tem vantagens e constrangimentos.



Porquê decidir por uma concessão

Vantagens de Concessionar

Quem se opõe

O MODELO DE CONCESSÃO

Riscos de Concessionar



Porquê decidir por uma concessão

- Investimento em expansão e renovação
- Melhoria da qualidade do serviço
- Retribuição à concedente
- Necessidade de mudança:
 - “Romper” com o *status quo*
 - *Alterar a gestão / Garantir objetivos*
- Promover o emprego e a economia local
- Introduzir tecnologia e eficiência operacional
- Transferência do risco
- Otimização do custo do serviço

Vantagens de Concessionar

Quem se opõe

O MODELO DE CONCESSÃO

Riscos de Concessionar

Porquê decidir por uma concessão

- Investimento em expansão e renovação
- Melhoria da qualidade do serviço
- Retribuição à concedente
- Necessidade de mudança:
 - “Romper” com o *status quo*
 - *Alterar a gestão / Garantir objetivos*
- Promover o emprego e a economia local
- Introduzir tecnologia e eficiência operacional
- Transferência do risco
- Otimização do custo do serviço

Vantagens de Concessionar

Quem se opõe

- Sindicatos
- Alguma oposição partidária
- Alguns Movimentos de Cidadãos
- Fações ideológicas políticas e académicas
- Alguns funcionários das Câmaras
- Consultores e *opinion makers* contratados
- Interesses locais instalados
(ex. empresas que trabalham para as Câmaras)

O MODELO DE CONCESSÃO

Riscos de Concessionar

Porquê decidir por uma concessão

- Investimento em expansão e renovação
- Melhoria da qualidade do serviço
- Retribuição à concedente
- Necessidade de mudança:
 - “Romper” com o *status quo*
 - *Alterar a gestão / Garantir objetivos*
- Promover o emprego e a economia local
- Introduzir tecnologia e eficiência operacional
- Transferência do risco
- Otimização do custo do serviço

Quem se opõe

- Sindicatos
- Alguma oposição partidária
- Alguns Movimentos de Cidadãos
- Fações ideológicas políticas e académicas
- Alguns funcionários das Câmaras
- Consultores e *opinion makers* contratados
- Interesses locais instalados
(ex. empresas que trabalham para as Câmaras)

O MODELO DE CONCESSÃO

Vantagens de Concessionar

- Garantia do controlo político e de decisão da Câmara
 - Gestão operacional assegurada por empresas especializadas e com forte capacidade técnica, financeira e tecnológica
- Retorno dos investimentos já realizados através da “renda” e redução da dívida das Autarquias
- Padrões de qualidade impostos pela Câmara
 - Garantias de defesa do interesse público:
 - (i) Na melhoria do serviço prestado,
 - (ii) Na evolução do tarifário praticado

Riscos de Concessionar

Porquê decidir por uma concessão

- Investimento em expansão e renovação
- Melhoria da qualidade do serviço
- Retribuição à concedente
- Necessidade de mudança:
 - “Romper” com o *status quo*
 - *Alterar a gestão / Garantir objetivos*
- Promover o emprego e a economia local
- Introduzir tecnologia e eficiência operacional
- Transferência do risco
- Otimização do custo do serviço

Quem se opõe

- Sindicatos
- Alguma oposição partidária
- Alguns Movimentos de Cidadãos
- Fações ideológicas políticas e académicas
- Alguns funcionários das Câmaras
- Consultores e *opinion makers* contratados
- Interesses locais instalados
(ex. empresas que trabalham para as Câmaras)

O MODELO DE CONCESSÃO

Vantagens de Concessionar

- Garantia do controlo político e de decisão da Câmara
 - Gestão operacional assegurada por empresas especializadas e com forte capacidade técnica, financeira e tecnológica
- Retorno dos investimentos já realizados através da “renda” e redução da dívida das Autarquias
- Padrões de qualidade impostos pela Câmara
 - Garantias de defesa do interesse público:
 - (i) Na melhoria do serviço prestado,
 - (ii) Na evolução do tarifário praticado

Riscos de Concessionar

- Estimativas e projeções irrealistas
 - Metas demasiado ambiciosas
- Adoção de soluções desadequadas:
 - ✓ Prazos excessivos (ou curtos)
 - ✓ Investimentos excessivos (ou insuficientes)
- Fraca capacidade de acompanhamento e fiscalização do contrato
 - Falta de compreensão dos direitos e obrigações do Concedente
- Alteração das regras do jogo

Porquê decidir por uma concessão

SOLUÇÃO ALTERNATIVA

a outros modelos de gestão

Garante o controlo político pelo Município

Vantagens de Concessionar

GARANTIAS DE SUSTENTABILIDADE

Encaixe económico (rendas) e financeiro (investimento)

Redução da dívida dos Municípios

O MODELO DE CONCESSÃO

Quem se opõe

RESPEITO PELA OPOSIÇÃO

A oposição é natural e deve ser contra-argumentada com factos e não com opiniões

Muita oposição é politizada; as razões “de fundo” são ideológicas mas sem matéria de facto

Riscos de Concessionar

MATRIZ DE RISCOS E SUA MITIGAÇÃO

Experiência de 20 anos

Regulação madura

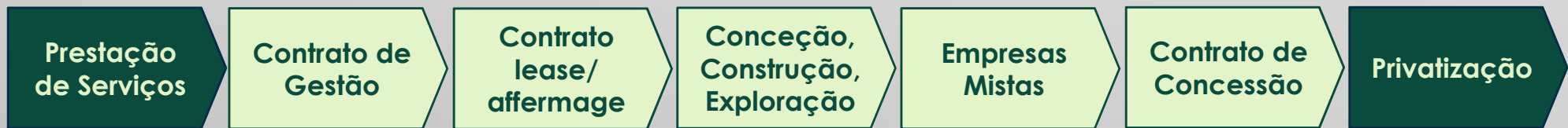
Legislação evoluída

OUTROS MODELOS DE PARCERIA

2

- O modelo de concessão é só um de vários modelos de parceria público-privada;
- Cada projeto tem as suas necessidades específicas – é o projeto que deve ditar o modelo de gestão;
- O modelo de gestão de serviços deve ser adequado às necessidades de cada município:
 - Uma escolha certa terá sucesso;
 - Uma escolha errada poderá ter complicações.

PRINCIPAIS MODELOS DE PARCERIA



Menor compromisso público perante o privado

Menor responsabilidade delegada no privado

Menor período contratual

Financiamento público

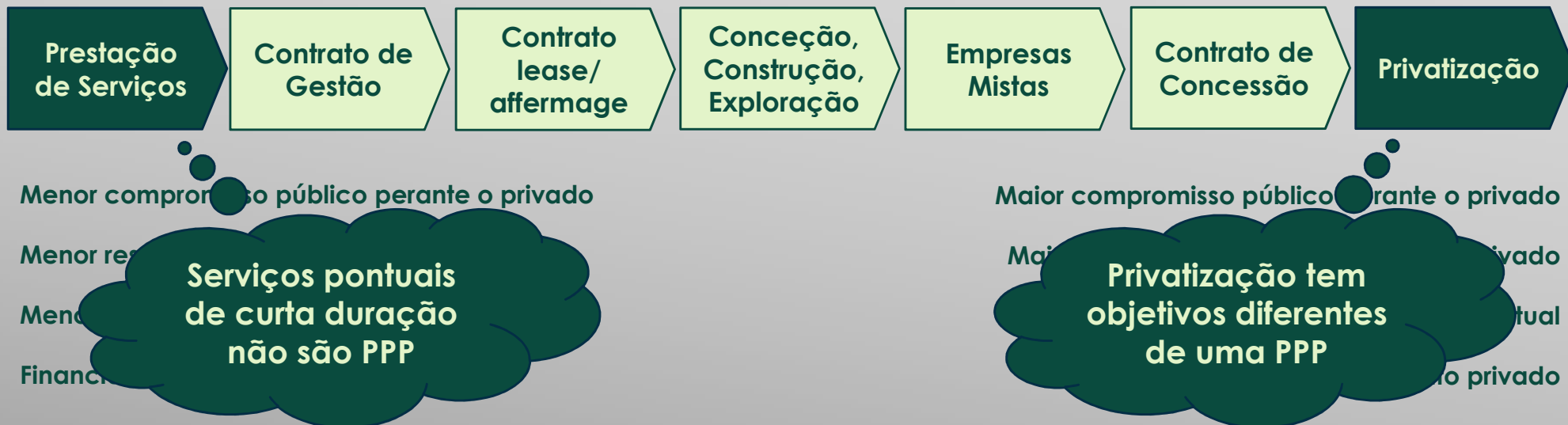
Maior compromisso público perante o privado

Maior responsabilidade delegada no privado

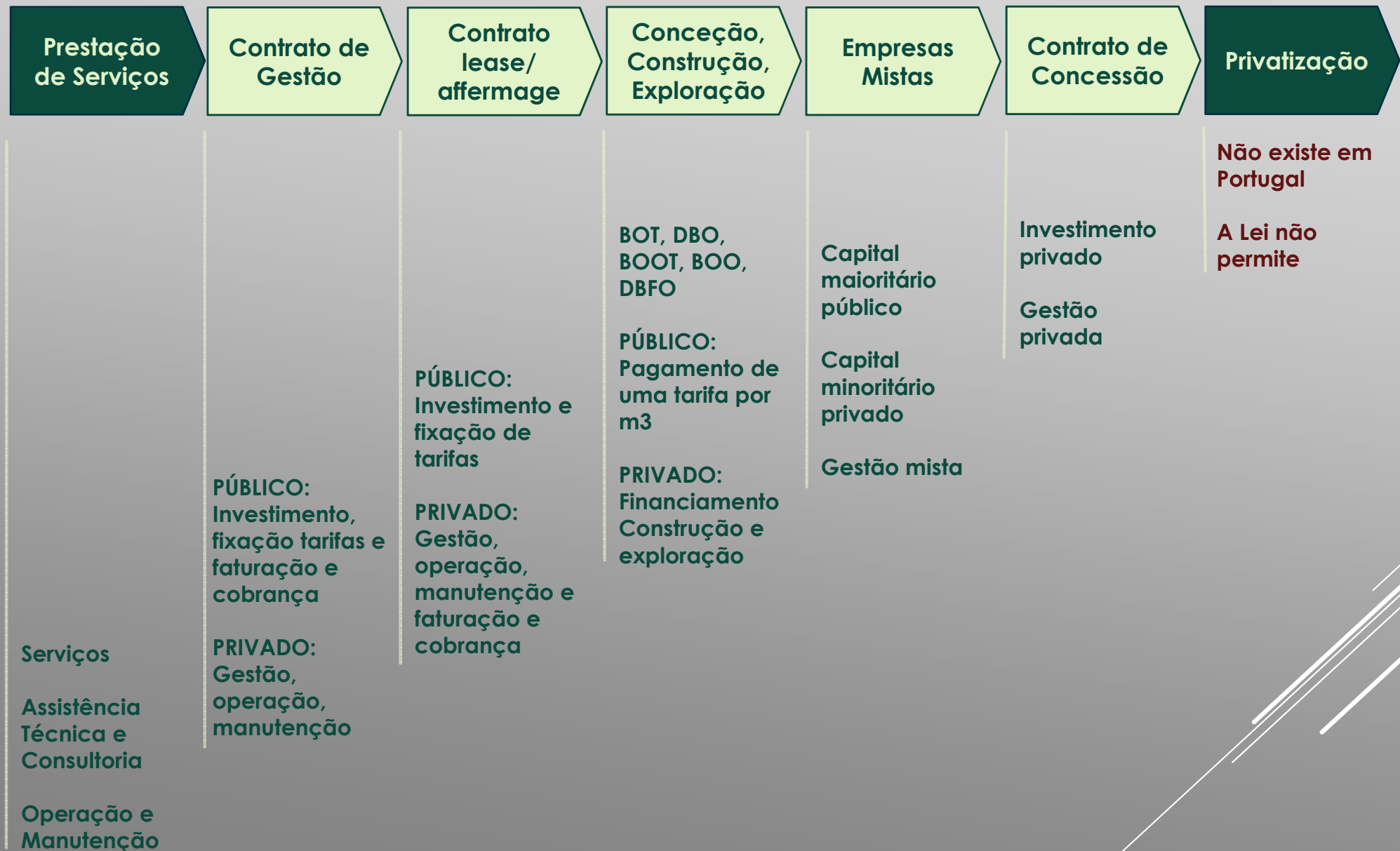
Maior período contratual

Financiamento privado

PRINCIPAIS MODELOS DE PARCERIA

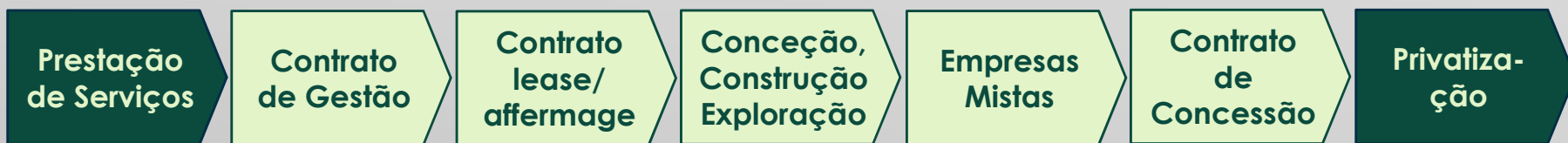


PRINCIPAIS MODELOS DE PARCERIA



Modelos de Parceria – Distribuição de responsabilidades

Quadro muito simplificado

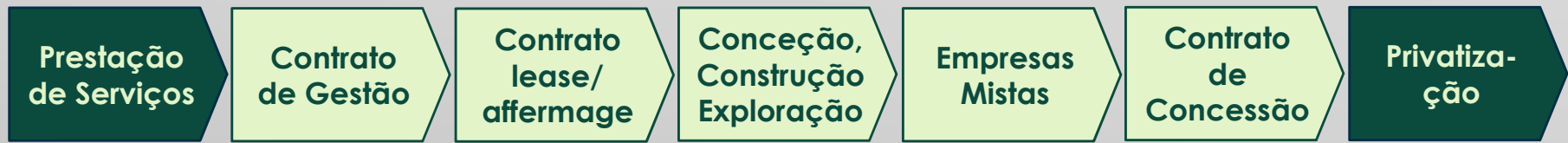


Propriedade dos ativos
Financiamento Investimento
Operação e Manutenção
Gestão
Recursos Humanos
Procura / Estimativas consumos
Tarifa / preço ao consumidor
Comercial (faturação e cobrança)

Variáveis chave

Modelos de Parceria – Distribuição de responsabilidades

Quadro muito simplificado



	Prestação de Serviços	Contrato de Gestão	Contrato lease/ affermage	Concessão, Construção Exploração	Empresas Mistas	Contrato de Concessão	Privatização
Propriedade dos ativos	PÚBLICO						PRIVADO
Financiamento Investimento	PÚBLICO						PRIVADO
Operação e Manutenção	Depende do contrato						PRIVADO
Gestão	PÚBLICO						PRIVADO
Recursos Humanos	PÚBLICO com PRIVADO						PRIVADO
Procura / Estimativas consumos	PÚBLICO						PRIVADO
Tarifa / preço ao consumidor	PÚBLICO						PRIVADO Regulado
Comercial (faturação e cobrança)	PÚBLICO						PRIVADO

Modelos de Parceria – Distribuição de responsabilidades

Quadro muito simplificado

	Prestação de Serviços	Contrato de Gestão	Contrato lease/ affermage	Conceção, Construção Exploração	Empresas Mistas	Contrato de Concessão	Privatização
Propriedade dos ativos	PÚBLICO	PÚBLICO	PÚBLICO	PÚBLICO sob posse privada	MISTO	PÚBLICO sob posse privada	PRIVADO
Financiamento Investimento	PÚBLICO	PÚBLICO	PÚBLICO	Normalmente PRIVADO	MISTO	PRIVADO	PRIVADO
Operação e Manutenção	Depende do contrato	PRIVADO	PRIVADO	PRIVADO	MISTO	PRIVADO	PRIVADO
Gestão	PÚBLICO	PRIVADO	PRIVADO	PRIVADO	MISTO	PRIVADO	PRIVADO
Recursos Humanos	PÚBLICO com PRIVADO	PÚBLICO c/ gestão PRIVADO	PRIVADO c/ funcionários PÚBLICOS	PRIVADO	PÚBLICO	PRIVADO c/ funcionários PÚBLICOS	PRIVADO
Procura / Estimativas consumos	PÚBLICO	PÚBLICO	Normalmente PRIVADO	Normalmente PÚBLICO	MISTO	Normalmente PRIVADO	PRIVADO
Tarifa / preço ao consumidor	PÚBLICO	PÚBLICO	PÚBLICO	Normalmente PRIVADO	MISTO	PRIVADO Regulado	PRIVADO Regulado
Comercial (faturação e cobrança)	PÚBLICO	PÚBLICO	PRIVADO	Normalmente PRIVADO	MISTO	PRIVADO	PRIVADO

APRIL 2013



SmartLessons

real experiences, real development

ABOUT THE AUTHORS

RICHARD FLORIZONE

is the incoming President of Dalhousie University in Halifax, Canada, taking office July 1, 2013. In 2012, he served for six months as Senior Advisor to IFC's Public-Private Partnership Advisory Unit, on secondment from his position as Vice-President Finances & Resources at the University of Saskatchewan, Canada.

LAURENCE CARTER

is the Director of IFC's Public-Private Partnerships Advisory Department.

A Winning Framework for Public-Private Partnerships: Lessons from 60-Plus IFC Projects

Despite global financial uncertainty and increased public mistrust of business, partnerships between the public and private sectors have continued to grow—driven by governments' need to access external financing and expertise, by the private sector's search for new opportunities, and by governments' desire to grow the private sector. This SmartLesson addresses the critical question: How can the public and private sectors build successful partnerships?

Background

For public and private sector leaders and managers contemplating partnership for the first time, public-private partnerships (PPPs) can appear to be political and economic minefields, filled with technical complexities best left to experts. Furthermore, the sheer volume of advice and information on PPPs is intimidating and unwieldy, with a simple Google search of the term "public private partnership" yielding over 20 million hits.

In the midst of this wealth of detailed information we saw a gap: We believe that senior leaders in the private and public sectors could benefit from an overall framework for creating successful partnerships between the public and private sectors. The framework should be simple and based on real experience, and it should give leaders a comprehensive "checklist" to help them navigate the wealth of critical issues, information, and advice on PPPs. By reviewing the extensive experience within IFC we have developed just such a framework.

IFC is a member of the World Bank Group, whose overall aim is to reduce poverty by providing economic and technical assistance to developing nations. Within IFC, we work in the Public Private Partnership Advisory Unit, which has advised governments on structuring and bidding out PPP transactions for over two decades. Although we work with developing countries, we believe

that our experience applies equally well in developed countries.

To define and test the framework, we reviewed the projects in our unit over the past seven years, consisting of more than 60 PPPs in over 35 developing countries, representing approximately \$10 billion in investment, and delivering improved services to more than 30 million people. The defining feature of all these projects is a long-term partnership between the public and private sectors to deliver a public service, with some transfer of risk to the private partner.

Ranging from hospitals in Africa to toll roads in South America to hydroelectric projects in Europe, and including both successful and failed projects, our case experience offers a rich and diverse array of lessons for anyone contemplating partnership between the public and private sectors. In fact, at the end of each project, IFC teams identified a handful of "lessons learned," which we compiled into a database of over 350 lessons and then systematically analyzed. Review of other IFC projects further shaped our thinking.

Our research shows that the lessons fall into three broad categories: economics, politics, and execution. Indeed these categories represent the three fundamental forces that drive the success or failure of PPPs. Economics, politics, and execution are the spheres of activity that leaders must understand and manage if the projects are to be successful. (See Figure 1.)



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
REGIONAL POLICY

GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS

MARCH 2003

programmes and public resources in recipient nations.



Waste Water Treatment Plant – Poland

The water and waste water sectors have gained considerable experience in implementing PPP type projects

By moving beyond pure grant financing and supporting projects that limit private participation to simple outsourcing agreements, the Commission can demonstrate the potential of PPPs in markets which have limited experience with partnerships. In this context the European Commission can play an important role in demonstrating that when implemented under the right conditions, PPPs encourage efficiency and provide access to new capital funds. By limiting the need for public investment, PPPs can also help Candidate Countries (CCs) to implement much needed projects sooner by avoiding the need to wait for future government budget cycles for funding.

It should be noted that while these Guidelines refer to the specific situation of Commission grant financing, many issues are taken from general experience and are applicable to a wide range of scenarios. It is however not the purpose of the Guidelines to prejudice any future activity or initiative of the Commission in the field of PPP development or the application of grant financing either within the Member States or

the CCs. Indeed the Commission has noted³ that “the issues relative to service concessions and public private partnerships merit a detailed analysis in order to evaluate whether specific legislation is required to permit more effective access to these arrangements by economic operators and to guarantee to these operators to rights afforded by the Treaty”. This is not the purpose of these Guidelines.

2 WHY PPP

- PPP have developed in part due to financial shortages in the public sector
- PPPs have demonstrated the ability to harness additional financial resources and operating efficiencies inherent to the private sector

Recent years have seen a marked increase in cooperation between the public and private sectors for the development and operation of environmental and transport infrastructure. In the European Member States this has resulted, in part, from the privatisation of utilities, the development of large multinational utility operators and a general review of how public spending is undertaken including recent caps on spending limits to meet the Maastricht criteria requiring a diversification of funding sources.

While initial projects have often been in the water and road sector, with the construction of toll roads (representing clearly defined financial returns); there is a growing acceptance that PPP arrangements can be used to meet infrastructure and service needs in a wide variety of sectors.

Success of PPP projects, the increasing availability of private sector funds able to adopt a higher risk profile; and a generalised global trend to privatise utilities has resulted in attempts to introduce the PPP concept in the transforming economies of the Candidate

³ COM (2000) 275 final

Countries (CCs) of Central Europe. This is based on the existence of:

- An enormous financing requirement in the environment and transport sectors to upgrade and extend networks in line with the accession requirements and effective service provision
- An equally large financial shortfall in available public funds and the ability of international institutions to cover costs. This requires not only the identification of additional funding sources but also attention to the more effective use of public funds and to increasing their impact.

Additionally there is a growing realisation that cooperation with the private sector, in PPP projects, is able to offer a number of advantages, including:

- *Acceleration of infrastructure provision* - PPPs often allow the public sector to translate upfront capital expenditure into a flow of ongoing service payments. This enables projects to proceed when the availability of public capital may be constrained (either by public spending caps or annual budgeting cycles), thus bringing forward much needed investment.
- *Faster implementation* - the allocation of design and construction responsibility to the private sector, combined with payments linked to the availability of a service, provides significant incentives for the private sector to deliver capital projects within shorter construction timeframes.
- *Reduced whole life costs* - PPP projects which require operational and maintenance service provision provide the private sector with strong incentives to minimise costs over the whole life of a project, something that is inherently difficult to achieve within the

constraints of traditional public sector budgeting.

- *Better risk allocation* - a core principle of any PPP is the allocation of risk to the party best able to manage it at least cost. The aim is to optimise rather than maximise risk transfer, to ensure that best value is achieved.
- *Better incentives to perform* - the allocation of project risk should incentivise a private sector contractor to improve its management and performance on any given project. Under most PPP projects, full payment to the private sector contractor will only occur if the required service standards are being met on an ongoing basis.
- *Improved quality of service* - international experience suggests that the quality of service achieved under a PPP is often better than that achieved by traditional procurement. This may reflect the better integration of services with supporting assets, improved economies of scale, the introduction of innovation in service delivery, or the performance incentives and penalties typically included within a PPP contract.
- *Generation of additional revenues* - the private sector may be able to generate additional revenues from third parties, thereby reducing the cost of any public sector subvention required. Additional revenue may be generated through the use of spare capacity or the disposal of surplus assets.
- *Enhanced public management* - by transferring responsibility for providing public services government officials will act as regulators and will focus upon service planning and performance monitoring instead of the management of the day to day delivery of public services. In addition, by exposing public services to competition, PPPs

VIABILIDADE DE UMA PPP

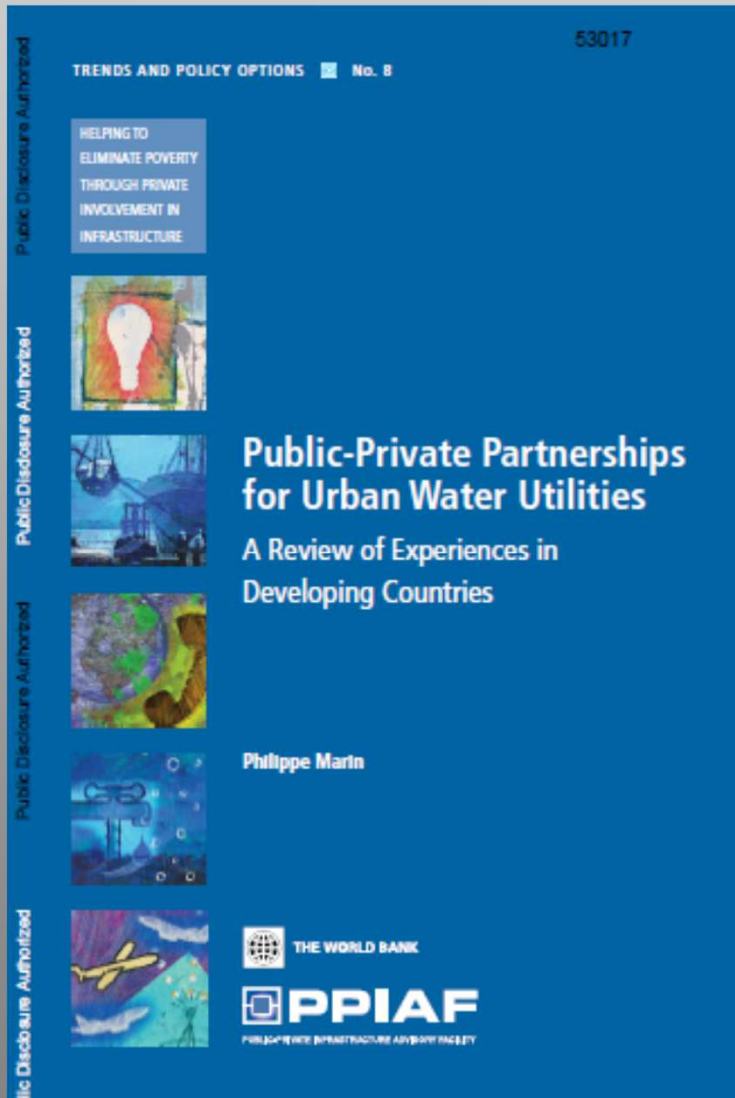
3

- Qualquer modelo de PPP só se justifica se tiver mais-valias face aos outros modelos de gestão pública;
- Há vários modelos de avaliação de “*value for money*” sendo o mais famoso e utilizado (embora com algumas lacunas):
 - Comparador do Sector Público (*Public Sector Comparator – PSC*)
- Outros modelos existentes podem ser;
 1. mais simplificados, ou
 2. mais sofisticados;
- Mas qualquer que seja o modelo utilizado, as vantagens das PPP devem ser claras e mensuráveis em alguns aspetos chave.

ANÁLISE DAS 4 DIMENSÕES

Qualquer modelo de PPP só se justifica se tiver valor acrescentado face aos outros modelos de gestão pública em, pelo menos, uma seguintes dimensões:

1. **Acesso – cobertura do serviço**
2. **Qualidade do serviço**
3. **Eficiência operacional**
4. **Nível tarifário**



Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities – A Review of Experiences in Developing Countries, Philippe Martin, WORLD BANK, PPIAF

Seja ele Público ou Privado,

**O MELHOR MODELO DE GESTÃO É AQUELE QUE GARANTA
MELHOR:**

universalidade do serviço, com

a melhor qualidade possível e

ao mais baixo preço possível.