NOVAS TENDÊNCIAS EM **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)**

Diogo Faria de Oliveira
Perito independente;
Membro da equipa de especialistas da UNECE

Foto: José Alex Gandum

Integra a Equipa de Especialistas da UNECE, United Nations Economic Commission for Europe, para os standards internacionais de PPPs de água e saneamento.
É Presidente do Grupo de Apoio à Gestão do PENSAAR 2020 e vogal do CNA.
No Grupo AdP (1993-2008), colaborou na montagem das primeiras empresas multimunicipais, dirigiu o projeto de reestruturação do Grupo para o seu figurino de gestão por Unidades de Negócio e dirigiu o processo de aquisição da Luságua.
Foi Administrador Executivo da Aquapor (2001-2015) e Presidente de dez das suas empresas participadas.
Foi Presidente da AEPSA e membro do Conselho Consultivo da ERSAR.
Em 2015 criou a empresa Defining Future Options, Lda.
É Engenheiro Civil com especialização em Hidráulica, Recursos Hídricos e Ambientais.

Há que proteger as pessoas dos erros dos políticos e dos privados. De **contratos mal feitos**. De **expetativas exageradas** criadas por Cadernos de Encargos demasiado ambiciosos. E de **propostas oportunistas** por parte de alguns operadores privados.

O DEBATE SOBRE A GESTÃO PRIVADA

O debate em torno da participação privada no setor da água está mal centrado. De facto, a discussão anda sempre em torno dos mesmos argumentos: que "a água é um bem público", "a água é um direito humano" e, claro, "os privados visam o lucro". O que é tudo verdade. Mas também é verdade que os operadores privados prestam um serviço público. E que o seu lucro deve ser controlado, limitado e consentâneo com o risco assumido, em função do projeto e do país onde operam.

Na realidade, o que se deveria debater é, se os serviços sob gestão privada, quando comparados com a gestão pública:

(1) aumentam a taxa de cobertura das redes;
(2) melhoram a qualidade do serviço;
(3) aumentam a eficiência operacional;
(4) e se as tarifas aumentam, ou não, com a gestão privada.

E, mais importante ainda, se a população ganha, ou perde, com a gestão privada.

Estes são os temas que realmente interessam. É neles que se deve centrar um debate sério, sem demagogias e com exemplos reais.

TARIFAS

E começando precisamente pelas tarifas, há mais três questões que têm de se colocar: antes da chegada da gestão privada, as tarifas cobriam os custos operacionais? As tarifas permitiam realizar investimentos? As tarifas promoviam a melhoria da qualidade do serviço? E a resposta recorrente é "não". Generalizadamente, os serviços são subsidiados e dependentes dos orçamentos autárquicos (o que por vezes corre bem mas, quando não há dinheiro, também pode correr mal).

Assim, é natural que as tarifas aumentem com a chegada da gestão privada que, geralmente no caso das concessões, tem uma política de recuperação integral dos custos. Aliás, Philippe Marin, um brilhante analista do Banco Mundial, chegou a esta mesma conclusão, afirmando inclusivamente que "estudos publicados não conseguiram identificar diferenças significativas entre as tarifas de PPP e de entidades públicas comparáveis [com os mesmos padrões de qualidade, eficiência e sustentabilidade]".

E o mesmo se pode dizer de Portugal: segundo o estudo da APDA, O Mercado e os Preços 2014, o custo do serviço das concessões a privados é semelhante a Empresas Municipais e SMAS. E nestes três modelos de gestão, os preços praticados são mais altos que os Serviços Municipais geridos por Câmaras.

PREÇOS MÉDIOS EM FUNÇÃO DO TIPO DE ENTIDADE GESTORA

	120m³ - 2013			
	Preço médio (€/m³)	Valor (€)	Preço médio ponderado (€/m³)	Valor (€)
Câmara Municipal	1,180	141,54	1,374	164,90
Serviços Municipalizados	1,954	234,52	2,008	240,95
Empresa Pública ou Municipal	1,800	215,95	1,873	224,72
Concessão	1,957	234,87	1,941	232,95

Fonte: APDA, O Mercado e os Preços - 2014

Então qual das duas políticas é a melhor? Subsidiar custos operacionais e investimentos através do orçamento público? Ou promover a extensão das redes, a eficiência e a qualidade do serviço à custa das tarifas?

É aqui que surge a resposta das novas tendências: nem uma, nem outra.

NOVAS TENDÊNCIAS

Uma gestão deficiente e dependente da disponibilidade orçamental municipal não protege os consumidores, não promove a qualidade do serviço e não investe em extensões e renovação da rede e, por isso, proliferam soluções individuais (furos e fossas) sem controlo de qualidade e com riscos para a saúde pública e para o ambiente.

Por outro lado, uma gestão onde as tarifas cobrem integralmente os custos de operação e de investimento pode facilmente criar problemas de acessibilidade às franjas mais

vulneráveis e desprotegidas da população.

Por isso, começaram a aparecer soluções "híbridas", que não são concessões puras, nem contratos de *lease* ou *affermage* puros, ou contratos de gestão puros. São híbridos.

Alguns são contratos em tudo parecidos com concessões (na alocação dos riscos e das responsabilidades), mas onde o financiamento é público. E por isso as tarifas são mais baixas (dado que o investimento não é recuperado pela tarifa). Cabe então ao privado construir, promover a melhoria da qualidade, aumentar a eficiência e reduzir os custos operacionais. E com os ganhos de eficiência (aumento do *cash flow*) devolver ao concedente, a totalidade, ou parte, do financiamento público entretanto injetado na concessão, através do serviço da dívida. Além disso, uma parte do financiamento provém de capitais privados. Nestes casos, o controlo dos ganhos de eficiência do privado é feito por indicadores de desempenho e com penalidades semelhantes aos contratos de *affermage*, mas incorporando objetivos, indicadores e penalidades adicionais.

Mas note-se que esta é só uma das novas tendências. Porque a verdade é que as concessões não são solução para tudo. Pelo contrário: muitas vezes criam-se concessões onde essa nem seria a melhor forma de PPP. As concessões devem ser utilizadas em situações onde coexistem três patologias diferentes: uma rápida e forte necessidade de obra pública; um serviço a necessitar de melhoria de qualidade; e um potencial de melhoria de eficiência e de controlo de gastos operacionais.

Sem estas três componentes presentes, então mais vale ponderar outras soluções: ou a gestão pública direta, ou outras formas de PPP.

E que outras formas de PPP são essas?

Desde logo os "tradicionais" contratos de gestão, de *lease* ou de *affermage*. Em qualquer destes casos, os investimentos e a fixação das tarifas são da responsabilidade pública. Cabe ao privado assegurar o serviço, promovendo as necessárias medidas de melhoria e eficiência.

Se, pelo contrário, existe uma necessidade de construção e de financiamento em infraestruturas tecnológicas (ETAs, ETARs, barragens, grandes condutas, etc.), mas onde a qualidade de serviço está bem assegurada por entidades gestoras públicas, então os contratos de conceção, construção e exploração são mais indicados. Estes contratos aplicam-se mais em sistemas em "alta" e têm enumeras derivações. Em inglês, estes contratos denominam-se DBO (*Design, Built, Operate*). Daqui podem ser alterados para BOT *(Built, Operate, Transfer*), BOOT (*Built, Own, Operate, Transfer*), BOO (*Built, Own, Operate*), DBFO (*Design, Built, Finance, Operate*), entre outros. Nestes casos, o risco do custo e prazo da obra e da sua posterior operação e manutenção, por um certo período, está do lado do privado. É por isso do interesse do privado otimizar a equação "construção--operação", ou seja, a melhor construção possível para a obter a máxima eficiência na operação. Aqui as tarifas podem ser pagas pelos utilizadores, ou pela entidade pública adjudicante, ou ainda por ambos.

Do outro lado das necessidades encontram-se os contratos de gestão e, mais recentemente, os contratos baseados na performance (*performance based contracts*). Estes contratos aplicam-se em situações onde é necessária uma melhoria da qualidade do serviço e/ou da eficiência e/ou do controlo de custos operacionais. São contratos onde o risco e a responsabilidade dos privados é menor (do que nos casos anteriormente referidos) e o prazo do contrato também é menor. Nestes contratos o privado deve atingir metas previamente estipuladas e é maioritariamente remunerado (ou penalizado) em função do seu sucesso (ou insucesso) no cumprimento dessas metas. Estes contratos são geralmente utilizados para introduzir reformas na gestão e operação, para reduzir perdas de água, para implementar programas de investimento e de eficiência das redes, ou somente para tarefas de operação e manutenção.

Finalmente, uma palavra sobre as empresas de capital misto, muito populares em Espanha, mas já "exportadas" para outros países, incluindo Portugal. Enquanto nas restantes formas de PPP, os riscos são alocados no privado ou no público (consoante o risco e quem o gere melhor), aqui os riscos e responsabilidades são partilhados entre os dois parceiros. O financiamento pode ser adaptado caso a caso. Pode ser privado com garantias públicas, pode ser misto, pode ser privado numa primeira fase e misto após a introdução de eficiências, ou de qualquer outra forma acordada entre as partes – desde que seja adequada às necessidades do projeto.

A TRADIÇÃO JÁ NÃO É O QUE ERA

Em resumo, as formas tradicionais de contratação evoluíram. Os Governos, os Municípios, os Bancos e os Privados aprenderam com as boas e más experiências. E adaptaram-se.

De resto, não podia ser de outra maneira.

Na realidade, os operadores privados enfrentam uma das piores fases da sua vida - uma contestação pública sem precedentes, que não quer ver a gestão privada no setor da água.

O que não deixa de ser curioso porque, se é verdade que o número de contratos sob gestão privada tem vindo a diminuir, também é verdade que número de países e a quantidade de população sob gestão privada é cada vez maior. O que constitui paradoxo interessante.

Afinal, ninguém quer PPPs que sejam um fracasso. Antes pelo contrário: é do interesse de todos que os projetos sejam um êxito. Incluindo - obviamente - o interesse da população.

E UMA PARTE SIGNIFICATIVA DA POPULAÇÃO MUNDIAL PRECISA DE ÁGUA

Na anterior revista da APDA ficámos a saber que 783 milhões de pessoas vivem sem água potável. 783 milhões de pessoas? Então e os privados não podem ajudar? E se poderem? Qual é a legitimidade dos políticos para o impedirem?

É muita, se os privados não cumprirem. Se não conseguirem atingir os objetivos para os quais foram contratados e pagos. E não é nenhuma se os contratos forem bem desenhados. Bem adaptados à realidade e onde todas as partes - Governos, Municípios, Bancos, Privados, mas também a População - saibam quais são os seus deveres, os seus riscos, as suas obrigações e os seus direitos.

É por isso que estão a surgir novas tendências. O que é bom. Mas não chega.

AS PPPS SÃO CONTRATOS COMPLEXOS

Qualquer contrato de Parceria Público-Privada é complexo na sua conceção, implementação e gestão.

Numa situação de igualdade das quatro dimensões acima identificadas, a gestão pública é sempre preferível à gestão privada.

Dito de outra forma, para que fique claro: se um operador privado não acrescentar valor em pelo menos uma destas dimensões: **(1)** aumento da taxa de cobertura das redes; **(2)** melhoria da qualidade do serviço; **(3)** aumento da eficiência operacional; **(4)** redução do preço ao consumidor; então não se deve avançar para um contrato que só vai introduzir complexidade num serviço que, como sabemos, já não é simples de gerir no dia-a-dia.

Mas se, de facto, houver vantagens claras e quantificáveis para o setor público e para a população, então Governos e Municípios devem estudar e ponderar uma PPP como uma solução possível de financiamento, ampliação e gestão dos seus serviços de água e saneamento.

No entanto, com a complexidade vem a responsabilidade, a seriedade e a honestidade. Efetivamente, o sucesso e o potencial benefício de uma PPP dependem essencialmente de quatro fatores:

1. Um bom planeamento e conceção do projeto;
2. A escolha adequada do modelo de PPP para cada projeto;
3. Termos de Referência, Matriz de Risco e Contrato detalhados, realistas e bem adaptados ao projeto em causa;
4. Um bom acompanhamento e muita transparência ao longo do contrato.

A ÁGUA POTÁVEL, COM QUALIDADE E EM QUANTIDADE TEM DE CHEGAR A TODOS

Há que proteger as pessoas dos erros dos políticos e dos privados. De contratos mal feitos. De expetativas exageradas criadas por Cadernos de Encargos demasiado ambiciosos. E de propostas oportunistas por parte de alguns operadores privados.

Para isso todos os modelos de contratação acima identificados - todos - devem ser revistos periodicamente e devem ter uma "porta de saída", previamente acordada entre as partes (como nos casamentos, onde a separação ou comunhão de bens é logo contratualizada, antes de se ir ao altar dizer "sim, aceito").

Devem ser criados tarifários sociais e definidos os seus trâmites de aplicação. Quem recebe? Como? Quem subsidia? O setor público ou os restantes consumidores nas suas tarifas?

E a cobertura e acessibilidade devem ser universais. Para todos, sejam ricos ou pobres, vivendo em cidades ou no meio rural, no litoral ou no interior. A água potável e o saneamento têm de chegar a toda a gente a um preço acessível.

Esta é a regra que todos os intervenientes do setor devem estar dispostos a cumprir - Governos, Municípios, Bancos e Privados.

Cada caso, cada projeto, cada realidade é diferente da outra. É singular. E por isso, cada projeto tem de ser adaptado caso-a-caso para garantir que defende os interesses de todos: dos setores público e privado, dos financiadores e da população, incluindo a mais desprotegida.