

Critérios de Seleção de Projetos PPP

Determinantes da Criação de Valor na
Utilização de Recursos Públicos (Value for
Money)

Javier Villa Zárate
Daniel Vieitez-Martínez
Carlos Mondragón
Miguel Á. Martínez
Jaime Pérez

Vice-Presidência de Países

TEXTOS PARA
DEBATE N°
IDB-DP-00879

Critérios de Seleção de Projetos PPP

Determinantes da Criação de Valor na Utilização de Recursos Públicos (Value for Money)

Javier Villa Zárate
Daniel Vieitez-Martínez
Carlos Mondragón
Miguel Á. Martínez
Jaime Pérez

Setembro 2021

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Documentos para Discussão

PPP Américas 2021

Critérios de Seleção de Projetos PPP: Determinantes da Criação de Valor na Utilização de Recursos Públicos (Value for Money)

Autores:

Javier Villa Zárate
Daniel Vieitez-Martínez

Colaboradores:

Carlos Mondragón
Miguel Á. Martínez
Jaime Pérez

Sobre os Documentos de Discussão

Os Documentos para Discussão - PPP Américas 2021 constituem uma série de textos desenvolvidos em preparação para a X Edição do PPP Américas, o principal fórum de Parcerias Público-Privadas (PPPs) da América Latina e Caribe (ALC), organizado a cada dois anos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Por ocasião da edição PPP Américas 2021, reuniram-se 8 grupos de especialistas, profissionais, consultores e acadêmicos diretamente envolvidos no planejamento, na identificação, na estruturação e na gestão de projetos de PPPs nos países da região. Os grupos, sob a coordenação de especialistas do BID, revisaram os principais temas de interesse e da atualidade no âmbito das PPPs, com o objetivo de trocar experiências, debater casos de sucesso e lições aprendidas nos projetos que continuam na região.

A partir de uma convocação aberta realizada em março de 2020, e para a qual se apresentaram mais de 200 especialistas, profissionais e acadêmicos da região, foram selecionadas como colaboradores cerca de 90 pessoas de toda a região, que participaram ativamente das discussões sobre os temas: confiabilidade dos pagamentos estatais, critérios de seleção de projetos e determinantes da geração de valor em projetos, melhores práticas em gestão de contratos, diversificação da estrutura de capital dos projetos, as regras de rescisão de contratos e suas consequências para a viabilidade de projetos, o planejamento e a priorização no desenvolvimento de infraestrutura, impactos fiscais dos projetos de PPP e o papel dos órgãos de controle.

Cada tema trabalhado nos grupos originou um Documento para Discussão, que reúne as reflexões compartilhadas pelos especialistas em suas discussões conjuntas entre junho de 2020 e abril de 2021. Da mesma forma, em janeiro de 2021, cada grupo de especialistas compartilhou suas reflexões com os demais grupos para favorecer o desenvolvimento de uma conversa mais rica e profunda, além de aproveitar as sinergias entre as diferentes áreas.

Esta iniciativa busca contribuir para a consolidação de um ambiente de troca de experiências e melhores práticas em PPP para a região, e tem como propósito principal servir de insumo para as discussões que terão lugar no PPP Américas 2021 – onde serão propostas soluções em todas as direções.

Gastón Astesiano
Chefe da Equipe de PPPs do BID

Carolina Lembo
Especialista em PPPs do BID

Ana Beatriz A. Araújo
Consultora para o PPP Américas no BID

Índice de figuras e quadros

FIGURA OU QUADRO

Quadro 1. Critérios de Risco.....	30
Quadro 2. Classificação do Risco.	30
Quadro 3. Análise de conveniência em países selecionados da LATAM.....	47
Quadro 4. Unidades de PPP e aprovação de projetos nos países selecionados...	52

Siglas

Sigla	Significado
ACB	Análise de custo-benefício
PPPs	Parcerias Público-Privadas
BPIN	Banco de Projetos de Investimento Nacional (Governo da Colômbia)
CAPEX	Custos de investimento inicial de um projeto
CNAPP	Conselho Nacional de Parcerias Público-Privadas (Governo da República Dominicana)
CND	Corporação Nacional para o Desenvolvimento (Governo do Uruguai)
CONFIS	Conselho Superior de Política Fiscal (Governo da Colômbia)
CONITE	Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros e Tecnologias (Governo do Peru)
CONPES	Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Governo da Colômbia)
COPRI	Comissão para a Promoção do Investimento Privado (Governo do Peru)
CPP	Comparador Público-Privado
CPPC (WACC)	Custo médio ponderado de capital
DGAPP	Direção Geral de Parcerias Público-Privadas (Governo da República Dominicana)
DNP	Departamento de Planejamento Nacional (Governo da Colômbia)
EPEC	European PPP Expertise Centre
FONADIN	Fundo Nacional de Infraestrutura (Governo do México)
ICE	Instituição Contratante Estadual (Governo de El Salvador)
IE	Índice de Elegibilidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OPEX	Custos de operação e manutenção de um projeto
OPT	Obra Pública Tradicional
PEF	Orçamento de despesas da Federação (Governo do México)
PFI	Iniciativa de Financiamento Privado
PPIAF	Mecanismo consultivo sobre infraestruturas públicas e privadas
PPIIS	Projeto(s) públicos de investimento em infraestrutura e serviços
PPP	Parceria Público-Privada
PPR	Projeto Público de Referência
PROESA	Agência de Promoção de Exportações e Investimentos de El Salvador
PROINVERSION	Agência para a Promoção do Investimento Privado (Governo do Peru)
ALC	América Latina e o Caribe
LATAM	América Latina
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MEPyD	Ministério da Economia, Planejamento e Desenvolvimento (Governo da República Dominicana)

Sigla	Significado
MHCP	Ministério da Fazenda e Crédito Público (Governo da Colômbia)
TIR	Taxa interna de retorno
TIRS	Taxa interna de retorno social
TSD	Taxa social de desconto
SHCP	Secretaria da Fazenda e Crédito Público (Governo do México)
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
VANS	Valor atual líquido social
VAE	Valor anual equivalente
VPN	Valor presente líquido
WBI	Instituto do Banco Mundial

Conteúdo

Sobre os Documentos para Discussão	5
Capítulo 1. Tratar adequadamente a abordagem quantitativa das metodologias de VPD adotadas na ALC e combiná-las com os aspectos qualitativos	15
Capítulo 2: Criar padrões para estimar os riscos retidos pelos governos, para garantir uma avaliação imparcial na seleção do modelo de PPP.	28
Capítulo 3. Projetar mecanismos de governança que neutralizem possíveis conflitos de interesse na avaliação do VPD e promoção do avanço do PPIIS como PPP.	33
Capítulo 4: Identificar os fatores que geram um resultado positivo do VPD em projetos da ALC, considerando o contexto de uso pouco generalizado da ferramenta entre os países.	42
Capítulo 5. Identificar as semelhanças e diferenças entre os pressupostos metodológicos usados pelos países da ALC para promover o aprendizado sobre o uso da ferramenta na região.	47
Bibliografia	54

Resumo Executivo

Este documento aborda os desafios enfrentados pela análise de Valor por Dinheiro (VPD) em quatro áreas: a) os componentes quantitativos e qualitativos da análise VPD e a necessidade de serem aplicados de forma complementar; b) a objetividade do procedimento de cálculo do impacto dos riscos; c) o potencial conflito de interesses decorrente da análise VPD e a necessidade de uma estrutura de governança de PPP para evitá-lo; d) os fatores que permitem aumentar o VPD. Na última parte são apresentados os resultados de uma análise comparativa em países da América Latina e do Caribe (ALC), escolhidos com base no registro atual de atividade de Parcerias Público Privadas, sendo eles: Colômbia, El Salvador, Equador, México, Paraguai, Peru e República Dominicana.

Análise qualitativa e quantitativa do VPD

Na maioria dos países da ALC, são adotadas metodologias para a seleção e aprovação de Projetos Públicos de Investimento em Infraestrutura e Serviços de Infraestrutura (PPIIS) a serem desenvolvidos em alguma modalidade de Parceria Público-Privada (PPP) com base na análise do VPD. Embora não haja consenso sobre a definição de VPD, a mais amplamente aceita é entendida como¹ “a combinação ótima dos custos de toda a vida do projeto e da qualidade (...) do bem ou serviço, para atender às necessidades do usuário”.

A análise VPD é importante porque recomenda que um PPIIS seja executado como PPP apenas se tiver um VPD positivo. A metodologia de aprovação de projetos de PPP pode ser realizada em três fases: a) identificação e seleção do PPIIS como PPP; b) elaboração e estruturação do projeto de PPP; e c) administração do contrato de PPP no caso de, por exemplo, precisar de alteração no alcance dos serviços. Na fase de identificação e seleção do PPIIS como PPP, entre outros estudos, é feita uma avaliação do potencial do PPIIS como PPP (análise qualitativa inicial do VPD). Se na fase anterior os estudos indicam que o PPIIS é socialmente rentável e tem potencial como PPP, na fase de preparação e estruturação do projeto de PPP é realizada uma análise quantitativa do VPD, com base na metodologia do Comparador Público-Privado (CPP). Na fase de administração do contrato de PPP é possível realizar um cálculo adicional do VPD ao comparar o desempenho real do projeto de PPP por um investidor desenvolvedor com o custo total do Projeto Público de Referência (PPR).

Como pode ser visto, a análise VPD tem dois componentes: um quantitativo (que inclui todos os fatores que podem ser medidos pelo comparador público-privado) e um qualitativo (que abrange os aspectos que não podem ser quantificados). A análise qualitativa do VPD em uma fase inicial avalia o potencial do PPIIS como PPP através da aplicação de um questionário, que permite construir um Índice de Elegibilidade (IE), cujo valor determina se o PPIIS pode ser desenvolvido ou não como uma PPP. Uma vez determinada a potencialidade como PPP, a análise quantitativa

¹ Dorothy Morillos e Adjo Amekudzi (2008), Página 115,

do VPD é realizada. Ocasionalmente, a análise quantitativa é complementada em etapas avançadas com uma avaliação baseada em critérios qualitativos (análise multicritério).

Três usos de VPD quantitativo podem ser identificados, dependendo de quando essa análise é realizada:

1) Durante a fase de preparação e estruturação do projeto de PPP, através do Comparador Público, em que o custo total do Projeto Público de Referência (PPR) é comparado com o Custo Total do Projeto de PPP (avaliação prévia) e traz elementos de suporte para aprovar o PPIIS como PPP; 2) durante a etapa de licitação em que se realiza um teste de VPD, no momento do recebimento das propostas, em que o custo total do PPR é comparado com a oferta econômica do licitante (avaliação imediata), o que pode ser determinante para a aceitação da proposta econômica do licitante; e 3) durante a fase de administração do contrato de PPP, em que o VPD do desempenho real do projeto de PPP é estimado (avaliação *ex-post*), geralmente realizada pela Controladoria.

A análise quantitativa baseada no CPP predomina na ALC e consiste em comparar o custo para o governo de desenvolver o PPIIS por meio de um projeto de PPP (PPPP) com o custo do mesmo PPIIS adquirido na forma de obras públicas tradicionais, mais conhecido como Projeto Público de Referência (PPR). Estes custos são ajustados pelos riscos, potencialmente retidos ou transferíveis, no caso do PPR, e pelos riscos transferidos ao ente privado, eficiências e custo do financiamento privado, no caso do PPPP, sendo os fluxos destes custos descontados para estimar o valor presente do PPR e PPPP e estimar o VPD em termos quantitativos ou monetários, cuja interpretação indique a economia ou não de recursos públicos que a PPP gera como rota alternativa à obra pública tradicional. A metodologia do CPP tem limitações, pois depende das premissas usadas para estimar custos e receitas, da disponibilidade de dados e informações históricas, assim como da escolha da taxa de desconto para estimar o valor presente dos custos e das receitas.

A abordagem quantitativa da VPD, como mencionado, tem aspectos discutíveis sob vários ângulos: a) nos pressupostos utilizados para estimar custos e proveitos, pelo que se recomenda a realização de ajustes para eliminar o viés otimista das estimativas; b) a incorporação ou não, no custo PPR, de aspectos como o custo da espera pública, o custo do financiamento público no PPR ou a neutralidade fiscal; c) abordagem de análise de risco que permite, na ausência de informação histórica, serem realizadas Oficinas de Risco em que um grupo de especialistas estabelece a probabilidade e severidade de impacto de cada risco, com um elevado nível de subjetividade que afeta a estimativa do risco. d) as taxas de desconto utilizadas para descontar os fluxos estimados do PPR e do projeto PPP já que existem recomendações para utilizar taxas de desconto que não refletem o custo de oportunidade do uso dos recursos públicos.

Os problemas com a medição quantitativa de VPD induzem a que às vezes seja recomendado não executar o PPIIS como PPP (VPD menor ou igual a zero) com base em análises e avaliações imprecisas. A revisão de algumas metodologias aplicadas nos países da ALC indica que os resultados da abordagem quantitativa da análise VPD são o fator decisivo para determinar se a

contratação de um PPIIS é realizada ou não como PPP. Nas políticas PPP de El Salvador, República Dominicana e México, tomados como exemplos, se o VPD resultante da abordagem quantitativa for menor ou igual a zero, não configura condição suficiente para que se recomende que o PPIIS seja desenvolvido pela rota tradicional, já que o marco legal desses países recomenda realizar adicionalmente para a tomada de decisão uma análise qualitativa (análise multicritério) que confirme ou retifique os resultados da abordagem quantitativa do VPD. Neste documento, é revisado se a avaliação qualitativa do VPD (análise multicritério) é ou não realizada em países da ALC.

Análise de Riscos

As metodologias de seleção e aprovação de projetos de PPP na maioria dos países da ALC estabelecem que um dos fatores mais importantes para um governo executar um PPIIS como uma PPP é que o VPD seja positivo. Na bibliografia especializada, é reconhecido que a transferência eficiente de riscos para o setor privado é um dos principais geradores de VPD; por exemplo, um estudo de projetos PFI executados no Reino Unido estima que esta transferência representou 60% do VPD para projetos PFI e que, em 6 dos 17 projetos estudados, a obtenção de um VPD positivo era inteiramente dependente da transferência de riscos².

Para que a transferência de risco gere VPD, é necessário alcançar uma alocação ótima de riscos, sob o critério de que o risco deve ser atribuído à parte mais qualificada para gerenciá-lo ao menor custo. Quando a parte que gerencia o risco assume seu custo financeiro, ela terá incentivos para mitigá-lo. Portanto, a distribuição de riscos com base nesses princípios resulta em uma alocação de riscos mais eficiente, menores custos para o projeto de PPP e um maior VPD. Embora cada projeto enfrente riscos diferentes, na maioria dos países da ALC são publicadas listas de riscos padrão que devem ser considerados na análise.

Na maioria dos países da ALC, os manuais de identificação, quantificação e alocação de riscos recomendam que a análise seja baseada em informações de registros históricos de projetos semelhantes, uma revisão de experiências de risco de outros países, bem como pesquisa bibliográfica ou documental, para determinar a probabilidade de ocorrência e gravidade dos eventos que geram risco de sobrecustos e de receitas. Quando não há informações factuais disponíveis, os manuais recomendam a realização de uma oficina de análise de riscos, com especialistas que estabeleçam a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos com base em sua experiência.

Na oficina de análise de riscos, o aspecto subjetivo dos participantes prevalece na determinação da probabilidade de ocorrência e da gravidade do impacto no custo do projeto, o que abre a possibilidade de superestimar ou subestimar o custo total do PPR. Outro aspecto questionável é que pode haver a possibilidade de a Autoridade Promotora do projeto estar interessada na contratação do PPIIS como uma PPP. Esses fatores geram preocupações, devido ao potencial

² Veja R. Ball, M. Heafey y D. King, (2003),

conflito de interesses existente na avaliação dos riscos, evidenciando a necessidade de evitá-lo com mecanismos de supervisão dentro de uma estrutura de governança dos projetos de PPP.

Governança e conflito de interesses na avaliação do VPD

Soma-se ao debate sobre a subjetividade dos procedimentos utilizados na avaliação dos riscos o potencial conflito de interesses que surge quando a entidade pública responsável pelos estudos pode enviesar a análise a favor ou contra a contratação de uma PPP, especialmente se a mesma entidade elabora os estudos e aprova a execução do projeto. Para evitar o potencial conflito de interesses da unidade promotora do projeto na avaliação dos riscos, recomenda-se que o marco regulatório das PPPs estabeleça a obrigação de constituir uma unidade de PPP, para atuar como um órgão de revisão. Para garantir que as unidades de PPP evitem conflitos de interesses, é necessário que o arcabouço legal estabeleça corretamente suas funções, localizações e lhes forneça capacidades para lidar com conflitos.

Os principais componentes da estrutura de governança dos projetos de PPP podem ser agrupados em três categorias principais: a) marco legal e regulatório; b) estrutura organizacional; e c) instrumentos e mecanismos de controle e monitoramento.

Para facilitar a operação da estrutura de governança organizacional e evitar potenciais conflitos de interesse, as responsabilidades devem ser diferenciadas de acordo com as etapas de desenvolvimento dos projetos: a) aprovação do projeto, b) contratações e c) mecanismos de controle. A divisão em etapas do processo de desenvolvimento de um PPIIS a ser executado como uma PPP permite a especialização das unidades administrativas envolvidas nas diferentes fases do processo, bem como a atribuição de responsabilidades no âmbito da estrutura organizacional de governança.

A maioria dos países da ALC tem uma estrutura legal que regula a aprovação, contratação, monitoramento e controle de projetos de PPP. Em alguns países, como Costa Rica e Chile, não existe uma “Lei de PPP”; no entanto, as PPPs são implementadas de acordo com uma lei de concessão mais abrangente. Assim, na Costa Rica, na República Dominicana e no Haiti, um projeto de lei de PPP está em processo de elaboração e/ou aprovação. Na Costa Rica, o projeto de lei ainda não foi aprovado, mas existe um regulamento que estabelece a estrutura de governança e regula os processos de projetos de PPP. Por fim, foi analisado que na maioria dos países da ALC, existe uma estrutura de governança de projetos de PPP que permite eliminar o conflito de interesses, considerando que eles possuem uma Unidade de PPP que verifica se não há viés nos estudos a favor ou contra a contratação de uma PPP, enquanto outras Unidades Administrativas os aprovam.

Fatores que geram um resultado positivo de VPD em projetos da ALC

Os direcionadores do VPD dos projetos de PPP são os mecanismos que podem ser usados para melhorar o VPD na provisão de infraestrutura e serviços. Os países da ALC que implementam o PPIIS por meio da PPP identificam os direcionadores do VPD, os quais estão incluídos na maioria

das leis de PPP como princípios ou estão no marco regulatório como requisitos a serem cumpridos para que um PPIIS seja aprovado como uma PPP. A revisão das leis e documentos oficiais de diretrizes ou metodologias da maioria dos países da ALC, para a preparação e implementação dos projetos de PPP, indica que os governos estabelecem princípios que geralmente são semelhantes, repetindo os seguintes pontos com mais frequência:

1. Obter valor por dinheiro.
2. Alocação/transferência ótima dos riscos.
3. Fomentar a competição na licitação dos projetos.

Para que os direcionadores sejam eficazes e o VPD seja alcançado, o processo de contratação deve ser bem planejado, administrado, executado e transparente, qualquer que seja a modalidade de contratação de PPP que se adote. Isso reduzirá os custos de transação, aumentará a participação de licitantes e garantirá uma contratação mais competitiva.

Capítulo 1. Tratar adequadamente a abordagem quantitativa das metodologias de VPD adotadas e combiná-las com aspectos qualitativos

Uma Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de longo prazo firmado entre os setores público e privado, no qual geralmente o setor privado é responsável pela prestação de serviços ao setor público, para o qual, na maioria dos casos, uma entidade privada projeta, constrói, financia, opera e mantém um ativo. Em geral, o setor privado mantém a propriedade do ativo durante a fase de prestação do serviço, embora esse ativo possa ser transferido no final da vigência do contrato. A principal característica de uma PPP é que o setor público adquire um fluxo de serviços em vez de construir ou adquirir os ativos físicos. O modelo de negócio típico de uma PPP é um projeto DBFO³, onde o setor privado financia, projeta, constrói, opera e mantém um ativo de infraestrutura que serve de apoio ao setor público para prestar o serviço público ao usuário final. As PPPs quase sempre envolvem a transferência de risco do setor público para o privado como mecanismo básico de incentivo. Antes do surgimento dos modelos de contratação de PPP, para decidir se executaria ou não um projeto de investimento público, o governo baseava a decisão em uma análise de custo-benefício para determinar se o PPIIS proporcionaria benefícios líquidos positivos para a sociedade e em uma análise econômico-financeira. Agora o governo também tem que decidir se escolhe a modalidade de aquisição tradicional ou se opta por uma PPP. O principal indicador para a decisão é o valor por dinheiro.

Na América Latina e no Caribe (ALC), a maioria dos países adotou metodologias para a seleção e aprovação de projetos de infraestrutura e serviços com o esquema de Parceria Público-Privada (PPP) com base na análise Valor por Dinheiro (VPD)⁴. A análise do VPD é importante devido a que, em geral, recomenda que um PPIIS deve ser contratado por meio de qualquer uma das variantes dos modelos de PPP apenas se gerar VPD à sociedade. Assim, a análise do VPD propõe que um desenvolvedor do setor privado poderia usar capital e mão de obra de forma mais eficiente do que o setor público, de forma que, se a participação do desenvolvedor privado não gerar tais ganhos de eficiência orçamentária, o projeto de PPP não gerará VPD para a empresa.

³ Sobre os tipos de contratos de PPP veja: *The World Bank, Public-Private Partnerships: Reference Guide version 3*, Washington, DC, (2017), página 19.

⁴ Para uma análise completa veja Hinojosa et al. (2020).

O conceito de VPD geralmente aparece ligado às noções de eficiência e eficácia de maneiras que não são muito precisas⁵. Além disso, não há consenso sobre uma definição de VPD, embora a bibliografia especializada adote a seguinte, proposta pelo Tesouro do Reino Unido⁶:

“O Valor por Dinheiro (VPD) é a combinação ideal dos custos de toda a vigência do projeto e da qualidade (...) do bem ou serviço, para cumprir com os requisitos do usuário”.

De acordo com Grimsey y Lewis⁷ existem várias razões pelas quais os governos empreendem projetos de PPP, mas o objeto mais importante é conseguir um melhor VPD, ou melhores serviços pela mesma quantidade de dinheiro que o setor público gastaria para executar um projeto similar com a abordagem tradicional.

Na verdade, a principal motivação por trás da proposta de buscar um PPIIS por meio de uma PPP é que elas têm o potencial de oferecer VPD em comparação com a obra pública tradicional. Isto é alcançado agrupando as várias fases de desenvolvimento do projeto, o que permite ao parceiro privado internalizar os custos e coordenar a gestão do projeto em múltiplas fases, que incluem o financiamento, o projeto, a construção, a operação e a manutenção, bem como a alocação de riscos com base no critério de vantagens comparativas, de forma que o parceiro público ou privado com os menores custos de gestão de riscos os assuma. Além disso, o uso de uma licitação competitiva para adjudicar o contrato dessas atividades agrupadas permite encontrar preços de mercado e economias de custos competitivas⁸.

A análise do VPD contribui para informar a tomada de decisão sobre a conveniência do modelo de PPP como meio de contratação de um PPIIS, uma vez que considera os custos ao longo do ciclo de vida do projeto e sua qualidade. Em relação ao valor, a avaliação do VPD inclui o cálculo da qualidade e a quantidade do serviço, em termos de padrões de serviço e desempenho a serem entregues durante a vida útil do projeto; enquanto, em relação aos custos, a avaliação do VPD considera o custo para o contribuinte ou o usuário final durante o mesmo período das diferentes opções de contratação, incluindo os custos de gestão dos riscos transferidos para o setor privado e as eficiências que este último pode gerar. Dessa forma, a análise do VPD identificará a opção de contratação do PPIIS que representa o melhor equilíbrio de valor (qualidade) no longo prazo quando comparado ao custo ajustado ao risco.

A análise do VPD geralmente envolve uma combinação das abordagens quantitativa e qualitativa. Por um lado, a análise qualitativa do VPD visa avaliar se o PPIIS proposto tem potencial para ser contratado como PPP e se existem condições para que ele atinja VPD. A análise qualitativa ocorre em dois momentos do processo de desenvolvimento do projeto de PPP: a) com frequência, ocorre em um estágio inicial de desenvolvimento da PPP, na fase de

⁵ Veja David Heald, (2003).

⁶ Dorothy Morillos y Adjo Amekudzi (2008), página 115,

⁷ Darrin Grimsey y Mervyn K. Lewis (2005), página 348.

⁸ Gerardo Reyes-Tagle ed., (2018).

identificação e seleção de projetos⁹ e b) em um estágio avançado que ocorre na fase de preparação e estruturação dos projetos. Deve-se lembrar que, em linhas gerais, o processo de desenvolvimento de projetos de PPP é geralmente realizado em três fases:

Fase 1. Identificação e seleção do PPIIS: nesta etapa é realizado o “teste de adequação da PPP”, ou seja, constrói-se o que em alguns países se denomina índice de elegibilidade¹⁰, realizado a partir de uma análise qualitativa do VPD, em uma fase inicial de aprovação do projeto como PPP. Em geral, os estudos e análises realizados nesta fase são: a) a análise das necessidades e opções de investimento; b) os estudos de viabilidade técnica e socioeconômica (Análise de Custo-Benefício) do conceito de PPIIS; e, c) a avaliação do potencial do PPIIS para ser contratado como uma PPP (análise qualitativa inicial do VPD)

Fase 2. Elaboração e estruturação do Projeto de PPP: Se na fase anterior os estudos indicam que o PPIIS é socialmente lucrativo e tem potencial como PPP, então é realizada uma análise quantitativa do VPD que envolve estimativas dos custos do PPIIS para uma opção de contratação, conhecida como Projeto de Referência Pública (PPR) e uma variante do modelo de PPP. De fato, a maioria dos países da ALC usa metodologias que comparam os custos totais estimados do projeto de PPP com os estimados para a alternativa pública tradicional, ajustados pelos riscos. Os estudos, análises e atividades que são desenvolvidos nesta Fase são, entre outros, os de viabilidade técnica, jurídica, financeira, de impacto socioambiental, determinação do modelo de transação do projeto de PPP, a análise quantitativa do VPD (que inclui a identificação, alocação e quantificação de riscos), a análise qualitativa (multicritério) do VPD em estágio avançado, bem como a avaliação do impacto fiscal, elaboração do Projeto de Contrato de PPP (que inclui indicadores de desempenho) e da pesquisa de mercado.

Fase 3. Contratação e assinatura do contrato de PPP: Dentre outras, as atividades são o processo licitatório, bem como a cessão e assinatura do contrato de PPP. Nesta fase, é possível realizar um cálculo adicional do VPD, quando se compara a oferta econômica do licitante vencedor que recebe a outorga do contrato de PPP com o custo base do PPR, ajustado pelo risco (custo total do PPR).

Alguns estudos incluem uma quarta fase¹¹ que inclui a administração do contrato de PPP e, principalmente, a análise posterior do VPD.

Desta forma, é apreciado que as duas abordagens para a análise VPD¹² cumprem funções diferentes: a abordagem quantitativa inclui todos os fatores que podem ser medidos pelo

⁹ The World Bank, (2017), página 142.

¹⁰ Ver Hinojosa (2010).

¹¹No caso de El Salvador, a metodologia inclui a *Fase 4: acompanhamento* em que a gestão contratual é realizada pelo Órgão de Fiscalização da Parceria Público-Privada (OFPPP) ou pelos órgãos reguladores ou auditores setoriais. **Veja** Gobierno de El Salvador, (2019).

¹² Conferir World Bank, (2013).

Comparador Público-Privado (CPP) e a abordagem qualitativa que abrange os aspectos que não podem ser quantificados.

A análise qualitativa do VPD é realizada em um estágio inicial para avaliar o potencial do PPIIS como uma PPP, por meio da aplicação de um questionário (em alguns países da ALC é chamado de índice de elegibilidade), e a partir do resultado inicia-se a análise quantitativa para calcular em termos monetários e percentuais (a economia de recursos em relação ao custo total PPR) do VPD. Ocasionalmente, a análise quantitativa é complementada com uma avaliação baseada em critérios qualitativos (em alguns países, denominada análise multicritério).

Na ALC, os resultados da análise quantitativa do VPD receberam maior importância para determinar se o PPIIS é ou não contratado como uma PPP. Para aprovar que um PPIIS seja contratado como uma PPP, utilizam-se a abordagem quantitativa do VPD, que consiste em comparar os custos de longo prazo do PPIIS ajustados, entre outros aspectos, pelo risco da opção da PPP com os custos da contratação tradicional também ajustados pelo risco.

A comparação do custo da opção de uma PPP com o da contratação tradicional apresenta limitações importantes, pois depende fundamentalmente da disponibilidade de informações sobre custos, riscos e outros fatores, bem como da taxa de desconto escolhida para descontar os fluxos.

A credibilidade das técnicas analíticas da abordagem quantitativa para a análise do VPD pode ser manchada se forem mal utilizadas para legitimar uma decisão predeterminada.¹³ Apesar dessas limitações, os governos continuam a basear as decisões de aprovação nos resultados da análise quantitativa do VPD para justificar ou não uma decisão de investimento.

Nos países desenvolvidos, em geral, é aceito atualmente que uma abordagem quantitativa seja tratada como parte de um processo mais amplo de análise do VPD dos projetos, uma vez que os resultados da avaliação qualitativa também devem ser levados em consideração na seleção e aprovação de um PPIIS como uma PPP.

A abordagem quantitativa do VPD

Grimsey e outros¹⁴ ressaltam que é possível identificar quatro abordagens quantitativas principais para o VPD, embora, da perspectiva do momento em que esta análise é realizada, se distingam três utilizações da análise quantitativa do VPD:

- 1) durante a fase de preparação e estruturação do PPIIS através do Comparador Público-Privado (avaliação prévia);
- 2) um teste do VPD por meio da comparação PPR-PPP, no momento do recebimento das ofertas em que o PPR é comparado com a oferta econômica do licitante (avaliação imediata); e

¹³ Veja Heald, D. (2003).

¹⁴ Grimsey, Darrin y Mervyn K. Lewis. (2005).

- 3) um teste durante a administração do Contrato de PPP em que é estimado o VPD do desempenho real do projeto de PPP (avaliação posterior), geralmente realizado pela Controladoria.

A análise quantitativa baseada no CPP é a que predomina na ALC e consiste em comparar o custo ao longo de toda a vida útil do Projeto de PPP com o custo do mesmo PPIIS contratado na forma tradicional (OPT) ou PPR. Esses custos são ajustados para levar em conta as implicações fiscais ou a alocação de riscos, entre outros, e posteriormente os fluxos de custos são descontados para estimar os custos a valor presente, e assim, estimar o VPD em termos quantitativos ou monetários e o percentual que representa a economia de recursos públicos, que permite que o PPIIS seja desenvolvido através de uma PPP ao invés de obra pública tradicional.

No entanto, na prática, a comparação da opção de PPP com um PRP apresenta limitações, pois a análise quantitativa depende crucialmente das premissas utilizadas para estimar custos e receitas, da disponibilidade de dados e informações históricas, bem como de outros fatores relativos à escolha da taxa de desconto e dos desafios de quantificar os riscos de sobrecustos e de receitas.

Embora a abordagem quantitativa seja amplamente aceita, alguns estudos têm feito críticas que questionam a objetividade dos resultados dessa abordagem para estimar o VPD. Com efeito, devido ao alto nível de complexidade dos cálculos e das premissas adotadas, a análise quantitativa do VPD pode ser percebida como enviesada e, também, é possível que gere incerteza quanto a se todos os aspectos do projeto foram considerados, além disso, a análise poderia estar exposta a pressões políticas aparentes ou reais. Estudos diversos¹⁵ afirmam que a abordagem quantitativa para a análise do VPD possui aspectos discutíveis relacionados a diversos aspectos, tais como os seguintes:

- os pressupostos usados para estimar os custos e receitas do projeto;
- o escopo da análise (incorporação de custos ou benefícios adicionais, como "custo da espera pública", "custo do financiamento público" ou "neutralidade fiscal", etc.);
- o foco na avaliação dos riscos;
- as taxas usadas para descontar custos estimados e receitas.

a) Pressupostos de custos e receitas.

As áreas de infraestrutura e gestão de recursos materiais e humanos das Unidades Promotoras possuem experiência e informações para estimar os custos do investimento inicial do projeto (CAPEX), bem como os custos de operação e manutenção (OPEX) do projeto público para ser contratado da forma tradicional. No entanto, existe uma tendência sistemática de os avaliadores fazerem suposições otimistas em relação aos parâmetros-chave do projeto, especialmente de CAPEX, OPEX, da duração da fase de construção do projeto, bem como da demanda esperada do projeto durante a fase de operação. É por isso

¹⁵ Veja James Leigland y Shugart Chris, (2006) e The World Bank, (2013).

que o Green Book do Reino Unido recomenda¹⁶ fazer ajustes de custo para remover o viés otimista das estimativas.

Projeções imprecisas. Considerando que, mesmo em países desenvolvidos, há escassez de informações históricas para servir de base às estimativas de custos, o cálculo preciso dos custos em países em desenvolvimento de um projeto com horizonte de 25 a 30 anos é muito difícil.

b) Escopo da análise: incorporação de custos ou benefícios adicionais.

Custo da espera pública. Se o avaliador estimar que não haverá suficiência orçamentária no tempo previsto para o início do PPIIS, o marco regulatório das PPPs permite que, ao estimar o custo do PPR, seja incluído o custo da espera pública, ou seja, o benefício social líquido que não é mais recebido pela sociedade devido ao atraso do projeto por falta de disponibilidade orçamentária. Isso pode significar que o Custo Total do PPR aumenta e, caso o custo total da PPP permaneça inalterado, o VPD tende a favorecer a decisão pela PPP. No México, por exemplo, o Manual das PPPs permite que o custo do PPR seja afetado pelo custo da espera pública.

Custo do financiamento público. No México e no Paraguai, o Manual das PPPs permite incluir o custo do financiamento público, que pode aumentar ou diminuir o VPD, dependendo da forma como o pressuposto for orientado. Supondo que seja feita a colocação de um título do Tesouro com prazo de 15 anos, que paga um cupom semestral e o último cupom inclui a amortização do principal, isso reduz o custo do PPR e do VPD, devido a que o custo do investimento está localizado no ano 15, que terá um valor presente muito baixo.

c) Foco na avaliação dos riscos

A estimativa do risco de custos adicionais, ou sobrecusto, na análise do VPD varia entre os países. Embora as metodologias de análise de risco publicadas pelos governos sejam semelhantes na maioria dos países da região, a forma como os riscos são identificados, quantificados e alocados difere em muitos aspectos. As diferenças dependem da disponibilidade de informações históricas sobre atrasos e sobrecustos de PPIIS desenvolvidos no âmbito de obras públicas tradicionais, o que permite conhecer as distribuições de probabilidade e o impacto do sobrecusto. Quando não há informações históricas, os manuais autorizam a realização de Oficinas de Análise de Risco nas quais um grupo de especialistas do governo e do setor privado, com base em sua experiência, estabelece a probabilidade de ocorrência e o impacto de cada risco, o que se traduz, em muitos casos, em divergências importantes na avaliação dos riscos.

Uma forma de estimar os sobrecustos pela ocorrência de riscos é baseada no valor esperado (a probabilidade média ponderada dos riscos registrados no passado em projetos semelhantes) multiplicado pelo impacto econômico da ocorrência.

¹⁶ Veja H. M. Treasury, (2018), Anexo 5,

Se os riscos se materializarem, haverá sobrecustos associados e que, sob esta abordagem, são quantificados com base no valor esperado. Multiplicar a probabilidade esperada de que um risco se materialize por seu custo estimado pode ser usado para obter um valor esperado. Isso requer estimativas objetivas da probabilidade de ocorrência de um risco, o que é difícil de alcançar porque, quando as estimativas são feitas em painéis de especialistas, os avaliadores emitem opiniões sobre as probabilidades e os impactos com base em experiências diferentes.

Nesse contexto, as estimativas de custos tanto no PRP quanto na PPP são ajustadas ao risco, mas com diferentes probabilidades e cenários de impacto de risco para refletir as diferentes possibilidades e custos de gestão de riscos do governo e do parceiro privado. Devido às diferenças na instrumentação das metodologias de avaliação de risco, o ajuste de risco dos custos pode afetar a estimativa do VPD.

Soma-se a isso a possibilidade de omissão de riscos que possam afetar os resultados esperados do projeto. Alguns riscos têm grandes efeitos potenciais sobre os custos do projeto, mas também grande incerteza. Esses riscos são difíceis de estimar, como a renegociação de contratos. Os custos esperados do projeto raramente são ajustados a tais riscos.

d) Taxas de desconto utilizadas para descontar os fluxos estimados do PPR e da PPP.

Existem diferentes critérios para estabelecer a taxa de desconto para calcular o valor presente dos fluxos de custos e receitas do PPR e da PPP. O importante é que a taxa de desconto utilizada reflita o custo de oportunidade dos recursos públicos.

A nível internacional, é comum que os fluxos do custo base do PPR (custo livre de risco) venham da Análise Custo-Benefício do PPIIS (avaliação socioeconômica) e que sejam descontados com a taxa de desconto social estimada pelo ministério da fazenda, enquanto o pagamento ao investidor desenvolvedor (subvenção de capital e/ou pagamentos diferidos por disponibilidade) é estimado com um modelo financeiro, que considera os custos de CAPEX, OPEX, custos de financiamento, impostos e outros que são registrados ao longo da vigência do Contrato de PPP. Existem metodologias de VPD que sugerem que, para estimar o Custo Total da PPP, os fluxos de pagamento ao investidor desenvolvedor sejam descontados com uma taxa de desconto denominada Custo Médio Ponderado de Capital (WACC). Se a taxa de desconto usada para calcular o custo do PPR for menor que o WACC, isso aumenta o VPD. O exposto destaca que não há consenso entre economistas, formuladores de políticas ou profissionais sobre qual deveria ser a taxa de desconto e se deveria ser a mesma para estimar o custo do PPR e da PPP. Contudo, a revisão de manuais PPP de diferentes países, como México, Colômbia, Paraguai, indicam que é recomendado o uso da taxa livre de risco para descontar os fluxos de receitas e custos no PPR e na PPP.

Em resumo, os resultados da análise quantitativa de VPD dependem crucialmente das suposições que os avaliadores do projeto fazem sobre os custos e receitas do PPIIS nas opções de contratação tradicionais e privadas, assim como dependem da aplicação das metodologias autorizadas para a

identificação, a avaliação e a alocação de riscos. Às vezes, a suposição de que uma PPP alcançar custos mais baixos atribuídos à eficiência ou inovação também é usada. O procedimento do CPP às vezes envolve o uso de critérios e premissas para estimar várias variáveis, especialmente nos casos em que as informações sobre projetos semelhantes são limitadas ou inexistentes.

Os problemas com a medição quantitativa do VPD às vezes significam que o resultado da diferença entre a soma do valor presente do custo total do projeto público de referência e o valor presente do custo total da PPP é um valor menor ou igual a zero, a partir do qual se recomenda não executar o projeto como PPP, sem levar em conta outros tipos de considerações qualitativas que devem ser consideradas para a tomada de decisão.

Para avaliar a solidez e razoabilidade das premissas utilizadas para estimar as variáveis de custo do PPR e da PPP, recomenda-se que, como parte da avaliação quantitativa do VPD, seja realizada uma análise de sensibilidade para identificar as mudanças experimentadas pelo VPD devido a modificações das principais variáveis de custo estimadas.¹⁷

A nível internacional, a contribuição da abordagem quantitativa para a análise do VPD para o processo de tomada de decisão varia frequentemente. Em alguns países, por exemplo no Reino Unido, a avaliação quantitativa de VPD funciona como uma comporta (*Gateway*), o que significa que um resultado negativo de avaliação de VPD é altamente improvável de levar à execução do PPIIS sob um esquema de contratação de PPP. Noutros países, por exemplo na Bélgica, a avaliação do VPD desempenha um papel menos decisivo, no sentido de que outros insumos, não captados na metodologia quantitativa do VPD, podem influenciar na decisão final sobre a aplicação da opção de PPP ou a contratação convencional.

A revisão de algumas metodologias aplicadas nos países da ALC indica que os resultados da abordagem quantitativa da análise do VPD são decisivos nestes países para determinar se a contratação de um PPIIS é realizada ou não como PPP. Em El Salvador, República Dominicana e México, é usual que, se o VPD quantitativo for menor ou igual a zero, recomenda-se a contratação tradicional; por isso, é aconselhável que se faça uma revisão sobre a conveniência de realizar adicionalmente uma análise qualitativa que ratifique ou retifique os resultados da abordagem quantitativa do VPD.

A abordagem qualitativa do VPD e análise de conveniência integral

É comum que uma combinação de critérios quantitativos e qualitativos seja aplicada na análise do VPD, embora não sejam aplicados de forma homogênea. No processo de identificação do modelo de contratação mais adequado para desenvolver os PPIIS prioritários, os projetos podem ser avaliados, em uma primeira instância, qualitativamente para identificar seu potencial como PPP.

Na fase inicial de seleção e aprovação de projetos de PPP, a avaliação qualitativa do VPD é baseada em aspectos como: a experiência do país em projetos de PPP semelhantes; o andamento da

¹⁷ Veja, APMG International, **16.2.1 Quantitative VfM Analysis**, (sem data).

realização de estudos técnicos, financeiros e jurídicos, as licenças ambientais, etc.; e a força institucional. Essas informações permitem responder a uma série de perguntas incluídas em uma lista de verificação que é a base para uma análise qualitativa em estágio inicial.

Em alguns países da ALC, a avaliação qualitativa do VPD é realizada em duas fases: a) em uma fase inicial de seleção e aprovação do projeto, na qual se verifica se o PPIIS tem potencial para ser contratado como PPP e b) em uma fase posterior à obtenção de resultados da análise quantitativa do VPD. Para fins de ilustração, o processo de avaliação qualitativa do VPD em alguns países da ALC é apresentado a seguir.

Colômbia: possui metodologia completa para aprovação de um Projeto de PPP, o que implica, além da realização de estudos de viabilidade técnica, jurídica, socioeconômica e ambiental, entre outros, a elaboração de um Índice de Elegibilidade (IE) e uma análise de conveniência. A avaliação do VPD, como parte da metodologia de aprovação de projetos de PPP, é dividida em duas etapas: análise qualitativa e quantitativa.

Para subsidiar a seleção da modalidade de contratação, é utilizada a Metodologia de Análise Multicritério e Elegibilidade, que é aplicada na fase inicial dos estudos de pré-viabilidade¹⁸. A unidade promotora de um projeto de PPP deve realizar *uma oficina* de Análise Multicritério cujas etapas são as seguintes: a) formação do grupo para a oficina e definição do líder da oficina; b) seleção e justificativa dos critérios qualitativos a serem utilizados; c) realização da oficina e coleta de informações e dados; e, d) avaliação e ponderação das informações e preferências resultantes da oficina. Cada critério estabelecido é qualificado por meio de uma escala de aceitação ou rejeição (entre 1 e 9) à resposta obtida e, posteriormente, com essas informações, é elaborada a justificativa para a seleção do método de contratação.

A análise multicritério do VPD implica que a entidade promotora do projeto entregue os resultados da análise quantitativa do VPD, obtidos através do CPP. Assim, as entidades que pretendam utilizar o regime de PPP deverão apresentar, no âmbito da análise qualitativa (multicritério), a análise quantitativa do VPD, uma vez que farão parte dos documentos que o Departamento Nacional de Planejamento irá rever para a emissão do *conceito* (parecer) sobre a razão de ser do mecanismo de PPP.

México: o arcabouço legal das PPPs, em âmbito federal, estabelece que, para sua aprovação, os projetos de PPP devem apresentar os seguintes estudos previstos na Lei sobre PPPs: a) Parecer de viabilidade (técnica, jurídica, ambiental), b) Análise de investimentos e aportes, bem como viabilidade econômica e financeira; e c) Análise de Conveniência para a realização do PPIIS por PPP. A análise de conveniência inclui: i) o índice de elegibilidade (IE); ii) a análise de riscos; e, iii) comparador público-privado.

A análise qualitativa do VPD é realizada estimando o IE¹⁹, que é um questionário para medir o grau de percepção dos funcionários públicos em relação a 30 temas, agrupados em 7 critérios,

¹⁸Conferir Departamento Nacional de Planeación (2015). *Nota Técnica 4*.

¹⁹ Para mais detalhes, veja: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2015).

a cada um dos quais é atribuído uma classificação entre 1 e 5. A classificação do grau de percepção sobre cada uma das questões é agrupada sob um critério; posteriormente, a pontuação atribuída a cada resposta é somada e multiplicada pelo peso do critério específico. O manual²⁰ estabelece a metodologia de cálculo do IE.

A aplicação do Índice é uma condição necessária, mas não suficiente para a implementação de uma PPP. A condição suficiente é que o projeto gere VPD, ou seja, deve-se demonstrar que a PPP é superior à obra pública tradicional em termos de custo e/ou qualidade. Os estudos exigidos pela Lei sobre PPPs são revisados pela Unidade de Investimentos da SHCP, enquanto a Comissão de Despesas de Financiamento²¹ aprova o Projeto como PPP.

República Dominicana: A Lei das Parcerias Público-Privadas foi aprovada em fevereiro de 2020, estando em fase de aprovação os seus regulamentos e as metodologias de avaliação dos projetos e de conveniência. Juntamente com a entrega de uma iniciativa à Direção-Geral de Parcerias Público-Privadas (DGPPP), o autor do projeto, público ou privado, deve apresentar o estudo de pré-viabilidade jurídica, técnica e financeira do projeto. Se a iniciativa for aceita, a DGPPP realiza uma análise de elegibilidade em um estágio inicial, que está sob deliberação do governo, o qual indicará se está autorizado a continuar com os estudos seguintes ou se é rejeitado. Em caso de indeferimento, a documentação é entregue ao Conselho Nacional de Parcerias Público-Privadas (CNPPP), instância máxima da DGPPP, para que seja deliberada se será aceita ou rejeitada a iniciativa.

A análise qualitativa do VPD é realizada a partir de um IE construído por meio de um questionário. A partir dos pesos estabelecidos, as respostas obtidas em uma oficina são atribuídas um valor numérico entre um (1) e cinco (5). Caso o valor resultante do cálculo do índice seja superior a 3,5, propõe-se ao CNPPP que autorize a realização de todos os estudos.

Para poder prosseguir para a fase de avaliação da PPP, é necessária uma análise socioeconômica que utilize como indicadores de decisão o valor presente líquido social (VANS), o valor anual equivalente (VAE), o índice do valor presente líquido (IVAN) e a taxa interna de retorno social (TIRS).

A análise quantitativa do VPD é realizada mediante o CPP. Por outro lado, a análise multicritério utiliza um mapa do VPD que permite combinar as duas dimensões. O Mapa de VPD consistirá em um indicador sintético na parte qualitativa e uma matriz com o resultado do CPP. O indicador sintético permite verificar coletivamente a conveniência da alternativa de PPP por meio de uma série de questões que são respondidas de forma dicotômica no estágio avançado da análise de conveniência. As questões são baseadas em critérios e fatores críticos de sucesso presentes na concepção e implementação de esquemas de contratação de PPP, cujo objetivo é especificar as variáveis de VPD incluídas no CPP, complementar os componentes que não puderam ser quantificados no CPP e incluir evidências adicionais.

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2012).

²¹ Comissão Intersecretarial de Gasto Público, Financiamento e Desincorporação, da Secretaria da Fazenda e Crédito Público. Para mais detalhes sobre suas funções, veja Gobierno Federal de la República, (2018).

Paraguai: O Governo Nacional do Paraguai desenvolveu uma metodologia de avaliação de projetos de PPP denominada "Análise abrangente para esquemas de PPP", que tem por objetivo determinar se um determinado PPIIS é contratado sob o enfoque de PPP. A introdução ao Guia Metodológico²² resume a sequência da análise abrangente em três etapas: a) Avaliação Socioeconômica do projeto; b) Análise do VPD: dimensão qualitativa em estágio inicial e c) Análise do VPD: dimensão quantitativa por meio do CPP.

A Avaliação Socioeconômica do PPIIS é realizada por meio de uma análise de custo-benefício. Se na análise de custo-benefício for obtido um valor presente líquido positivo ($VANS > 0$) e a taxa de retorno social interna for maior que a taxa de desconto social ($TIRS > TSD$), então é recomendado implementar o projeto.

Considerando que a análise quantitativa do VPD demanda informações precisas que demandam tempo e recursos, opta-se por avaliar o potencial de um PPIIS por meio de um IE. O Guia²³ destaca que o IE é um caso particular de análise multicritério aplicada nas fases iniciais de identificação de um projeto de PPP. O resultado do IE é condição necessária, mas não suficiente para determinar a implementação de uma PPP. A condição suficiente é que o projeto gere VPD. Após a avaliação socioeconômica e a construção do IE, é identificada a modalidade de contratação ideal, utilizando a metodologia do CPP. As regras de decisão para implementar o PPIIS como obra pública tradicional ou PPP são as seguintes: Se $VPD > 0$, então Provisão Privada (PPP). Se $VPD < 0$, então Provisão Pública (OPT). O Guia reconhece que a dimensão quantitativa da análise do VPD pode ser insuficiente para orientar a tomada de decisão ideal, por isso, recomenda uma avaliação qualitativa do VPD de forma complementar, aplicando uma metodologia de decisão multicritério.

El Salvador: em 2012, foi criada a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos de El Salvador (PROESA), entre cujas funções está a promoção dos esquemas de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Em 2013, a Assembleia Legislativa²⁴ aprovou o marco regulatório dos projetos de PPP. Para o processo de seleção e aprovação de projetos, a PROESA publicou um Manual²⁵ que descreve as fases de um projeto de PPP da seguinte forma: a) identificação e seleção de projetos de PPP; b) documentos da licitação; c) licitação e adjudicação; e d) acompanhamento.

Na fase de identificação e seleção do projeto, a Instituição Contratante elabora uma análise de custo-benefício. Para analisar se um PPIIS pode ser desenvolvido como PPP, o PPIIS deve primeiro demonstrar rentabilidade social. Caso o PPIIS tenha rentabilidade social, o PROESA realiza a análise quantitativa do VPD por meio do CPP. A regra de decisão para determinar²⁶ o modelo de contratação é:

- Se $VPD > 0$, modalidade de PPP
- Se $VPD < 0$, modalidade de OPT

²² Gobierno Nacional, (2016).

²³ **Ibidem.**

²⁴ Asamblea Legislativa. (2013).

²⁵ Gobierno de El Salvador, (2019).

²⁶ **Ibidem**, p.42

- Se $VPD = 0$, a decisão se baseia em uma análise qualitativa

A ferramenta de avaliação qualitativa é o laudo de peritos, que define abordagens metodológicas como a matriz multicritério que permite determinar a viabilidade do PPIIS como PPP. No entanto, não foram encontradas as diretrizes da análise qualitativa para a etapa inicial ou posterior aos resultados do CPP.

Conclusões

- A revisão do marco regulatório dos projetos de PPP em vários países da ALC mostra que a combinação de abordagens qualitativas e quantitativas é essencial na análise do VPD.
- Em geral, a análise quantitativa do VPD é realizada com base na metodologia do Comparador Público-Privado antes da licitação (avaliação prévia).
- O cálculo quantitativo do VPD com base na metodologia do CPP é amplamente considerado como o estado da arte na indústria de PPP em todo o mundo²⁷, por isso, é recomendado que continue a ser usado.
- Embora a avaliação quantitativa seja uma parte importante da análise do VPD, não é o único fator que influencia a aprovação do PPIIS como PPP, uma vez que a análise qualitativa costuma ser usada adicionalmente, seja nos estágios iniciais ou avançados da formulação do PPIIS ou em ambos, para aprovar que um PPIIS seja contratado como PPP. Por este motivo, os resultados da análise quantitativa do VPD não devem ser vinculantes, uma vez que podem existir motivos qualitativos que recomendem ou não a execução do PPIIS como uma PPP.
- Considerando que a avaliação quantitativa do VPD é largamente baseada em pressupostos, tais como a avaliação de riscos, as estimativas de custos e, principalmente, os ajustes efetuados ao PPR (custo do financiamento público, custo da espera pública) e à taxa de desconto, que são estimativas com certos níveis de imprecisão, para testar a robustez da abordagem quantitativa do VPD, é necessário realizar uma análise de sensibilidade, modificando os principais pressupostos para identificar o impacto das variáveis relevantes nas projeções de custos do PPR como o montante do investimento inicial, os custos de operação e manutenção, as receitas geradas, etc. e da PPP, como as eficiências, custo da dívida, retorno esperado sobre o capital investido, entre outros.

Neste contexto, as conclusões da abordagem quantitativa do VPD devem ser consideradas como referência e acompanhadas de uma análise de sensibilidade. A recomendação da abordagem quantitativa do VPD é que ela seja sempre complementada pela análise

²⁷ M. Siemiatycki e N. Farooqi (2012).

qualitativa do VPD. Os motivos disso são: a) um VPD positivo não implica necessariamente que o PPIIS deva ser contratado como PPP, uma vez que os fatores qualitativos devem embasar a decisão; e b) um VPD negativo não significa que a contratação de PPP seja pior do que a aquisição tradicional. As sensibilidades das variáveis relevantes devem ser desenvolvidas para testar a solidez dos resultados.

- Apesar de a análise quantitativa do VPD ser objeto de críticas e questionamentos, é altamente recomendável a realização do CPP, pois constitui uma forma sistemática de identificação de todos os custos, receitas e riscos que deverão ser realizados e gerenciados durante todo o ciclo de vida do projeto.
- Em poucos países da ALC que possuem uma lei ou marco regulatório para as PPPs foi encontrado um documento escrito com as diretrizes para orientar a elaboração da análise qualitativa em estágios avançados, ou seja, uma vez obtido o resultado quantitativo do VPD. Isso não significa que o processo não seja realizado em alguma instância do órgão de governança das PPPs nos países da região. Portanto, recomenda-se publicar as metodologias para a análise qualitativa (que poderiam ser baseadas na análise multicritério) a serem utilizadas após a obtenção dos resultados da análise quantitativa do VPD.

Capítulo 2: Criar padrões para estimar os riscos retidos pelos governos, para garantir uma avaliação imparcial na seleção do modelo de PPP

As metodologias de seleção e aprovação de projetos de PPP na maioria dos países da região da ALC estabelecem que um dos fatores mais importantes para um governo executar um PPIIS como uma PPP é que o VPD seja positivo. Na bibliografia especializada, é reconhecido que a transferência de riscos para o setor privado é um dos principais motores do VPD, e estima-se que essa transferência representou 60% dos resultados de VPD positivos para os projetos PFI e que, em 6 dos 17 projetos estudados, a obtenção de um VPD positivo era inteiramente dependente da transferência de riscos²⁸.

Para que a transferência de riscos gere VPD, é necessário alcançar uma alocação ótima de riscos, sob o critério de que o risco deve ser atribuído à parte mais qualificada para gerenciá-lo ao menor custo. Subjacente a esta abordagem, está a visão de que os riscos são atribuídos a fim de otimizar o VPD, não para maximizar a transferência de risco²⁹ e, além disso, para garantir que o custo de gerenciamento de risco seja minimizado ao longo da vida útil do projeto³⁰.

Se a parte que gerencia o risco paga seu custo financeiro, isso cria o incentivo para mitigá-lo, portanto, assume-se que a alocação de riscos com base nesses princípios gera a alocação de riscos mais eficiente, os menores custos para o projeto de PPP e o maior VPD. Considerando a importância da alocação de riscos para inclinar a balança em favor das PPPs, é importante revisar o processo de análise de riscos para entender como a transferência de riscos cria VPD.

Cada PPIIS promovido como PPP ou obra pública tradicional enfrenta riscos diferentes durante as etapas de seu desenvolvimento, embora em geral a maioria enfrente pelo menos os riscos³¹ listados abaixo:

- Risco técnico: devido à possibilidade de falhas de engenharia e projeto;

²⁸ Veja R. Ball, M. Heafey y D. King, (2003),

²⁹ Veja HM Treasury. (2012).

³⁰ Australian Government (2008).

³¹ Veja D. Grimsey, M. K. Lewis, (2002). Uma lista de riscos similar está incluída em World Bank (2020).

- Risco de construção: por procedimentos de construção incorretos e aumento dos custos e atrasos na construção;
- Risco operacional: devido a maiores custos operacionais e custos de manutenção;
- Risco de receitas: devido a uma menor demanda pelo serviço público de infraestrutura;
- Riscos financeiros: decorrem de uma cobertura inadequada dos fluxos de receitas e custos financeiros (taxas de juro, risco cambial etc.);
- Risco de força maior: derivado de guerras e outras calamidades e casos fortuitos;
- Riscos regulatórios/políticos: devido a mudanças em leis ou regulamentos que alterem a capacidade econômica da empresa do projeto ou alterem seu equilíbrio financeiro e/ou políticas governamentais de desapropriação;
- Riscos ambientais: devido a riscos e impactos ambientais adversos;
- Riscos sociais: surgem devido à oposição das partes afetadas à realização do projeto;
- Risco de descumprimento: devido ao fracasso do projeto por uma combinação de quaisquer dos riscos anteriores.

A metodologia de análise do VPD seguida na Colômbia, por exemplo, inclui a obrigação de realizar uma análise de riscos, o que geralmente requer as seguintes etapas a serem seguidas:

1. Identificação de riscos;
2. Estimativa qualitativa do impacto de ocorrência dos riscos;
3. Estimativa quantitativa do impacto de ocorrência dos riscos;
4. Atribuição (matriz preliminar de riscos); e
5. Abordagem de medidas de mitigação.

O marco regulatório para a análise de riscos de países da ALC³² recomenda que a análise seja baseada em informações de registros históricos, revisão de bibliografia de experiências em riscos de outros países, bem como, geralmente, pesquisa bibliográfica ou documental, para determinar a probabilidade de ocorrência e gravidade dos impactos de cada um dos riscos. Em poucos setores do governo (estradas, hospitais e escolas), há informações históricas sobre os riscos de atraso e sobrecustos de projetos executados por meio de obra pública tradicional ou PPP, enquanto para os demais riscos, como, por exemplo, de demanda, o comum é que não haja evidências ou registros históricos.

Quando não há informações factuais disponíveis, os manuais recomendam a realização de uma oficina de análise de riscos, por isso, é comum que a Unidade Promotora do projeto organize uma oficina de riscos com o auxílio de representantes de diversas áreas (infraestrutura, orçamento, jurídica e de atendimento aos usuários dos serviços do projeto). A oficina começa com a descrição do PPIIS e, em seguida, os riscos são identificados e avaliados. As estimativas do risco de sobrecusto são feitas com base na experiência dos participantes.

³²É feita referência a México, Colômbia, Peru, Paraguai, República Dominicana e El Salvador.

Uma vez identificados os riscos, são estabelecidas a sua probabilidade de ocorrência e o impacto em termos de custos, variáveis que são estimadas com base na experiência dos participantes. Posteriormente, é feita uma classificação dos riscos³³ em termos qualitativos. Após identificar, descrever e estimar o impacto do risco e a probabilidade de sua ocorrência, os riscos são hierarquizados de acordo com os seguintes critérios:

Quadro 1. Critérios de Risco

Risco de impacto		Probabilidade de ocorrência	
Crítico (C)	Maior ou igual al 20%	Crítico (C)	Maior ou igual al 20%
Severo (S)	Menor do que 20%	Severo (S)	Menor do que 20%
Moderado (Mo)	Menor do que 10%	Moderado (Mo)	Menor do que 10%
Mínimo (Mi)	Menor do que 5%	Mínimo (Mi)	Menor do que 5%
Insignificante (I)	Menor do que 1%	Insignificante (I)	Menor do que 1%

Essas informações permitem que o risco seja classificado em Alto, Médio e Baixo, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2. Classificação do Risco.

<u>Probabilidade de ocorrência</u>	<u>Risco de impacto</u>				
	Insignificante	Mínimo	Insignificante	Severo	Insignificante
Muito alto	Médio	Muito alto	Médio	Muito alto	Médio
Alto	Médio	Alto	Médio	Alto	Médio
Moderado	Baixo	Moderado	Baixo	Moderado	Baixo
Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Muito baixo	Baixo	Muito baixo	Baixo	Muito baixo	Baixo

Uma vez classificados os riscos nas três categorias acima mencionadas, é construído um gráfico de dispersão de Impacto x Ocorrência, visando identificar os riscos de alto impacto e alta probabilidade de ocorrência para que possam ser avaliados. A avaliação qualitativa (probabilidade e impacto) dos riscos é efetuada de forma a identificar quais destes devem ser valorizados, mas em nenhum caso se configura numa limitação da assunção do risco por qualquer das partes do contrato (entidade privada ou entidade pública). A próxima etapa consiste

³³ O exemplo se baseia na metodologia publicada pela Secretaria da Fazenda e Crédito Público, (2012).

em associar a probabilidade e o impacto do risco ao custo estimado do conceito de custo e de risco para avaliá-los monetariamente.

A avaliação dos riscos que se podem reter e dos transferíveis permite estimar o custo total do Projeto Público de Referência (PPR) e do projeto de PPP com o risco transferido. Isso permite, no caso de projetos de PPP cofinanciados, medir o impacto fiscal em termos das obrigações firmes e das obrigações contingentes explícitas e implícitas, derivadas da alocação dos riscos. No marco regulatório da Colômbia,³⁴ fica estabelecido que obrigações contingentes são aquelas em virtude das quais qualquer das entidades estatais estipule contratualmente a favor do seu contratado de PPP, o pagamento de uma quantia em dinheiro, determinada ou determinável a partir de fatores identificados, em razão da ocorrência de um evento futuro e incerto.

Os passivos contingentes podem advir de garantias prestadas pelo setor público em relação à proteção do risco da demanda de serviços, de receitas do projeto, de variações cambiais, taxas de juros etc., para tornar o projeto de PPP financiável; também podem ser gerados pela renegociação ou rescisão antecipada do contrato de PPP por descumprimento, por alguma das contrapartes, entre os fatores mais importantes. Os passivos contingentes podem representar um encargo significativo para o erário e comprometer a gestão e a sustentabilidade das finanças públicas, pelo que se recomenda que, durante a preparação e implementação do projeto de PPP, os passivos contingentes sejam devidamente estimados (para evitar a subestimação), orçamentados, contabilizados, reportados e monitorados³⁵.

O aspecto subjetivo na determinação da probabilidade de ocorrência e a gravidade do impacto no custo base do PPR (custo livre de risco), a subestimação dos passivos contingentes a serem assumidos pelo governo, bem como a forma como a alocação de riscos é realizada abre a porta para a possibilidade de que o método de avaliação e quantificação de riscos conduza a uma estimativa que enviesasse o cálculo do custo total do projeto público de referência³⁶. Além disso, a abordagem conservadora dos participantes das oficinas de riscos propicia a superestimação dos custos dos riscos. Além disso, pode haver a possibilidade de que a Autoridade Promotora do projeto esteja interessada na contratação do PPIIS no âmbito do regime de PPP, caso em que poderia haver um interesse em superestimar os riscos para o PPR (contratação tradicional). Esses fatores geram reservas sobre o método de avaliação e quantificação dos riscos. Nesse contexto, durante a análise do VPD (prévia) por meio do CPP, o risco de sobrecusto poderia ser retido excessivamente no modelo convencional e mal transferido no modelo PPP, influenciando, assim, o resultado da avaliação e distorcendo o VPD calculado em favor do modelo PPP³⁷.

Foi assim que as metodologias de análise quantitativa prévia do VPD provocaram uma primeira onda de debates, levantando o potencial conflito de interesses na atribuição, valoração e quantificação dos riscos, evidenciando a necessidade de mecanismos de supervisão dentro de

³⁴ Veja Presidente de la República de Colombia, (2001).

³⁵ Para uma explicação completa, veja: Gerardo Reyes-Tagle ed., 2018 e Joan Prats, (2016).

³⁶ Veja. R. Ball, M. Heafey y D. King, (2003),

³⁷ M. Opara (2017),



uma estrutura de governança e dos ambientes políticos nos quais os documentos de análise do VPD são produzidos³⁸.

³⁸ M. Siemiatycki e N. Farooqi (2012).

Capítulo 3. Projetar mecanismos de governança que neutralizem possíveis conflitos de interesse na avaliação do VPD e na promoção do avanço do PPIIS como PPP

A implementação do PPIIS apresenta vários graus de complexidade. Embora a maioria represente grandes desafios para a engenharia, frequentemente enfrentam forte oposição política e durante a implementação têm de resolver dificuldades não previstas inicialmente. Nas diferentes fases de seu desenvolvimento, os PPIIS tradicionalmente buscados geram interesses que se manifestam de diversas formas e afetam o exercício eficiente dos gastos públicos, dentre os quais se destacam os seguintes³⁹:

- Na fase de preparação de estudos e projetos, muitas vezes os benefícios são superestimados e os custos subestimados;
- Durante o projeto das obras de infraestrutura, os responsáveis procuram evitar responsabilidades futuras por meio da elaboração de projetos conservadores;
- Na construção civil, as especificações técnicas e operacionais mínimas são atendidas, buscando o menor custo, ao amparo de especificações ausentes ou ambíguas, o que ocasiona, às vezes, solicitações de alterações no escopo do contrato;
- Os contratos permitem ajustes de preços quando o equilíbrio econômico do contrato é quebrado. As negociações de ajuste resultam em estouros de prazos e sobrecustos em comparação com o que foi inicialmente programado;
- Os tomadores de decisão do orçamento favorecem a construção de nova infraestrutura, relegando a manutenção da existente;
- Quando os projetos de infraestrutura apresentam maior nível de complexidade, as agências contratantes estabelecem requisitos de solvência econômica e técnica muito elevados, criando barreiras à entrada e criando condições para o surgimento da corrupção.

A ineficiência no exercício do gasto público, mencionada acima, induziu gradativamente processos de mudança nas políticas de investimento em infraestrutura, formalizadas em mudanças em leis, regulamentos e instituições, a fim de aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e melhorar a qualidade na prestação de serviços públicos e a responsabilidade,

³⁹ Conferir C. B. Casady, K. Erikssonb, R. E. Levitta y W. RScott, (2019).

buscando gerar um bom custo-benefício na forma de eficiência orçamentária. De fato, no início da década de 1990, uma antiga forma de desenvolvimento de infraestrutura recuperou força: a implementação de projetos de infraestrutura pública com a cooperação do setor privado, referidos no Reino Unido como iniciativas de financiamento privado e, posteriormente, em outras latitudes foram conhecidas como parcerias público-privadas.

Os projetos de PPP assumem algumas das tarefas necessárias para satisfazer a responsabilidade do setor público de regulamentar, prestar serviços aos cidadãos e fornecer VPD, ao mesmo tempo que utilizam a experiência do setor privado, a inovação, a gestão dos ativos e serviços e a supervisão, a fim de oferecer a infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico e social⁴⁰.

Assim como o modelo tradicional de compras, o PPIIS na modalidade de PPP também pode apresentar problemas de conflito de interesses nos processos de seleção, preparação, aprovação, licitação e monitoramento, para os quais paulatinamente foi sendo construído um andaime regulatório institucional e de ferramentas metodológicas que deram lugar à governança de projetos de PPP, que em geral nos países da ALC compartilham muitas características em comum, mas também com peculiaridades que os diferenciam

Wilson *et al.* (2010)⁴¹ ressaltam que a governança está relacionada à forma como uma entidade é administrada no mais alto nível organizacional e envolve a atribuição de autoridade, responsabilidade e prestação de contas. A governança de projetos de PPP varia em grau de desenvolvimento e forma de estrutura organizacional e operacional nos diferentes países e é composta por três componentes⁴²: a) um marco legal e regulatório, b) uma estrutura institucional c) os instrumentos de monitoramento e controle.

Marco legal e regulatório: inclui as leis, regulamentos e decretos que estabelecem as diretrizes e critérios para um PPIIS a ser desenvolvido como PPP, os requisitos mínimos que os contratos de PPP devem incluir, as regras de licitação dos projetos, bem como as responsabilidades das diversas entidades públicas envolvidas em cada fase do ciclo do projeto de PPP, desde a formulação de modelos de negócios, a preparação de estudos de viabilidade técnica, jurídica e financeira, a alocação e quantificação de riscos, a análise da relação custo-benefício, a análise de sustentabilidade orçamentária e supervisão até o acompanhamento durante a fase de concepção, construção, operação e manutenção do projeto, entre outros elementos.

Estrutura institucional: inclui as entidades que viabilizam a implantação de projetos de PPP, dentre as quais:

- a) O congresso que edita as leis sobre as PPPs que regulamentam a elaboração dos documentos de viabilidade e estabelecem as responsabilidades das unidades envolvidas na seleção, elaboração, estruturação, aprovação, licitação e acompanhamento dos projetos.

⁴⁰ D. Wilson, N. Pelham y C. Duffield, (2010).

⁴¹ **Ibidem.**

⁴² Conferir Joan Oriol Prats Cabrera, (2019).

- b) As unidades administrativas do governo responsáveis pela elaboração, implantação e acompanhamento das PPPs, a seguir descritas: i) os ministérios setoriais que elaboram os estudos de viabilidade, conduzem os processos de estruturação, contratação e acompanhamento do projeto de PPP; ii) as unidades de PPP responsáveis pela prestação de assistência técnica às instituições contratantes durante a preparação, estruturação e contratação dos projetos de PPP; e iii) os Ministérios das Finanças ou da Fazenda que aprovam a alocação dos riscos, zelam para que os compromissos financeiros dos projetos não ultrapassem o teto orçamentário disponível e avaliam as contingências fiscais dos riscos retidos; iv) os órgãos de fiscalização que fiscalizam a prestação dos serviços para que cumpra os níveis de serviço e desempenho estabelecidos nos contratos de PPP e os que regulam os reajustes das tarifas das concessões; v) os órgãos internos de controle e a entidade superior de auditoria; e vi) as instâncias legais que arbitram as controvérsias entre as contrapartes dos contratos de PPP.

Os instrumentos de monitoramento e controle: reguladores ou supervisores de contratos de PPP em vários pontos, como a regulação de tarifas, a revisão de acordos de nível de serviço ou a renegociação de contratos, que podem ser regulados de dentro ou de fora do contrato⁴³.

Uma Unidade de PPP dedicada dentro da estrutura institucional constitui um centro de conhecimento que pode fornecer assistência técnica às Unidades Promotoras de Projetos para desenvolver uma transação de PPP, uma vez que é um repositório do conhecimento necessário para elaborar os estudos de custo-benefício e a transferência de risco, estruturar, licitar e monitorar contratos de PPP. As transações de PPP são complexas, por isso, é altamente recomendável que os governos tenham uma unidade de PPP dedicada com uma equipe de especialistas com as habilidades necessárias para negociar em igualdade de condições com o setor privado e evitar assimetrias de informação e experiência.

Uma unidade de PPP também pode supervisionar as Unidades Promotoras de Projetos por meio de seu mecanismo de aprovação para garantir que os contratos de PPP cumpram todos os requisitos legais e técnicos envolvidos no modelo de transação da PPP. A aprovação regulatória e a assistência técnica constituem as principais funções de uma unidade de PPP, uma vez que permite separar os aspectos técnicos da política através da promoção, assessoria e fiscalização, cabendo aos ministérios setoriais a responsabilidade de promover os projetos reais. Assim, a principal tarefa da unidade de PPP não é advogar por projetos de PPP, mas sim garantir que os custos de transação sejam os mais baixos possíveis e que a obtenção do VPD seja o principal critério para o processo de aprovação do projeto como PPP.

O Comitê de Governança Pública da OCDE⁴⁴ recomenda levar em consideração os princípios de governança pública das PPPs resumidos a seguir:

⁴³ **Ibidem**

⁴⁴ OCDE (2012).

- (i) Estabelecer uma estrutura institucional clara, previsível e legítima, respaldada pelas autoridades competentes e com recursos suficientes.
- (ii) A seleção dos projetos de PPP deve ser feita com base no VPD.
- (iii) Usar o processo orçamentário de maneira transparente para minimizar os riscos fiscais e garantir a integridade do processo de contratações.

De acordo com a Prats⁴⁵, a governança das PPPs consiste em regras e procedimentos que definem os incentivos e as restrições que norteiam as estratégias dos diferentes atores que participam do ciclo de um projeto de PPP. Os principais atores são:

- a) Os ministérios setoriais que lideram o processo de planejamento e aquisição do projeto (as unidades de contratações).
- b) As unidades de PPP, em especial aquelas que se dedicam a promover e apoiar a estruturação da concepção e a contratação de projetos de PPP.
- c) Os Ministérios da Fazenda, que intervêm na análise dos riscos dos projetos, especificamente medindo o cumprimento dos limites e as contingências fiscais.

A forma de governança que é implementada em cada país depende do arcabouço legal e regulatório e de suas instituições de PPP relevantes. Na América Latina, a maioria dos governos com programas de PPP bem-sucedidos desenvolveram estruturas de governança de PPP, que podem ser caracterizadas pela maneira como localizam uma unidade de PPP dedicada (como uma entidade separada ou dentro de um Ministério existente), que pode ter responsabilidades diferentes, dependendo da estrutura institucional adotada.

O estabelecimento de uma unidade de PPP proporciona aos governos uma fonte especializada de conhecimentos técnicos que fortalece a capacidade de selecionar, preparar, implementar e gerenciar projetos de PPP. No entanto, o fortalecimento da capacidade do governo depende muito do tipo de funções atribuídas à Unidade de PPP nas diferentes fases de desenvolvimento dos projetos de PPP.

As unidades de PPP executam uma combinação das três funções principais⁴⁶ a seguir:

- a) Apoio à política de PPP e atividades relacionadas;
- b) Apoio à execução de programas e projetos; e
- c) Aprovação e controle de qualidade dos estudos para justificar a contratação de PPP.

A combinação das diferentes funções pode fortalecer a capacidade da Unidade de PPP (por exemplo, a experiência adquirida na execução de projetos contribui para o aprimoramento das políticas). Em outras áreas, pode ser necessário evitar e/ou gerenciar potenciais conflitos de interesse que possam surgir da combinação de funções, como o decorrente da promoção e aprovação de projetos.

⁴⁵ Joan Oriol Prats Cabrera, 2019, *op. cit.*

⁴⁶ Conferir EPEC, (2014).

Em alguns países da ALC, os bancos de desenvolvimento desempenham funções semelhantes às atribuídas às Unidades de PPP e, além disso, financiam projetos de PPP, subsidiam estudos de justificativa de contratação de PPP, apoiam políticas de promoção de parcerias público-privadas e desempenham funções de controle de qualidade, como o Fundo Nacional de Infraestrutura no México (subsidia estudos e financia projetos de PPP), o Banco de Desenvolvimento da Jamaica (executa a transação de PPP) ou a Financeira de Desenvolvimento Nacional na Colômbia (estrutura projetos de PPP).

Mesmo quando não têm competência para aprovar projetos, as unidades de PPP podem apoiar os órgãos que aprovam os projetos na verificação de que os estudos que subsidiam a tomada de decisão foram elaborados de acordo com os requisitos estabelecidos nos manuais e diretrizes do marco regulatório da PPP. Nesse ponto, é importante evitar que um processo de aprovação ou apoio a um projeto gere um viés a favor ou contra o uso das PPPs.

A aprovação e controle de qualidade pela Unidade de PPP, isoladamente ou em coordenação com outras entidades da estrutura institucional, permite:

- Reduzir o risco de projetos mal estruturados passarem pelo processo de aprovação;
- Cumprir as diretrizes da política de PPP e maior consistência no uso das PPPs ao longo do programa;
- Usar documentação padrão e boas práticas, em termos de alocação de risco ideal e monitorar se o projeto de PPP oferece um bom custo-benefício para a sociedade;
- Resposta positiva do mercado a projetos que são preparados e gerenciados de forma mais consistente;
- Capacidade de avaliar e monitorar o impacto contábil, estatístico e fiscal de longo prazo para o governo derivado de uma PPP;
- Certificar-se de que os projetos são acessíveis, financiáveis, gerenciáveis e lucrativos antes de assinar qualquer compromisso contratual de longo prazo com um parceiro privado.

Além das três funções principais das unidades de PPP, indicadas pela EPEC e descritas acima, a UNECE⁴⁷ atribui-lhes uma função relacionada com a criação de capacidades em matéria de PPP, considerando que para o desenvolvimento bem-sucedido dos programas de PPP é necessário que os governos tenham pessoal com habilidades de negociação, contratuais e financeiras, com capacidade para estabelecer especificações, produtos que o setor privado deve entregar para fazer o pagamento, monitorar o desempenho e antecipar riscos que possam ameaçar a entrega do projeto, bem como entender o setor em que o governo buscará parceiros. Para a capacitação em matéria de PPP, a UNECE recomenda um programa de 5 etapas que é descrito abaixo: a) habilidades; b) instituições; c) setor privado; d) Programa Nacional de Capacitação; e e) Cooperação multilateral. Para mais detalhes sobre o programa de capacitação, veja o documento citado da UNECE.

⁴⁷ Veja Capítulo 2.3. Capacity-Building (Skills, Institutions and Training) en United Nations Economic Commission for Europe (2008).

A seguir está uma revisão das atividades realizadas pelas unidades de PPP em alguns países selecionados da ALC, a fim de identificar os papéis no apoio à política de PPP (promoção e preparação de diretrizes e metodologias), processo da justificativa e revisão da aplicação do marco regulatório na preparação.

Peru: O marco regulatório das PPPs⁴⁸ possibilita à Agência de Promoção de Investimentos Privados (PROINVERSIÓN) selecionar o tipo de PPP, projetá-lo e redigir o contrato. A aprovação do Ministério da Economia e Finanças (MEF) é necessária se o projeto exigir subsídios. A PROINVERSIÓN é um órgão técnico, vinculado ao MEF e, posteriormente, autorizado por Decreto Legislativo como unidade de PPP. Entre suas funções⁴⁹ se destacam:

- Executar a Política Nacional de Promoção do Investimento Privado estabelecida pelo MEF, especialmente na promoção de PPPs;
- Aprovar diretrizes técnico-normativas sobre o processo de avaliação de PPPs e Projetos Ativos nas fases de formulação, estruturação e transação;
- Reforçar as capacidades e prestar assistência técnica aos Governos Regionais, Governos Locais e outras entidades do Setor Público, nas diferentes fases dos projetos de PPP, Projetos Patrimoniais e Obras Fiscais.

México: Em 2012, foi publicada a Lei de PPPs, que regulamenta os projetos de PPPs do governo federal, sendo também aplicável, em casos especiais, aos projetos de PPPs realizados pelos governos estaduais e municipais. Esta Lei estabelece as análises e estudos necessários para determinar a viabilidade de realização de um projeto de PPP e define a estrutura institucional para a preparação e implementação de projetos de PPP. O marco regulatório prevê três atores principais durante o desenvolvimento de um projeto de PPP:

- As entidades contratantes são as responsáveis por elaborar os estudos de factibilidade de conveniência de uma PPP;
- A Unidade de Investimentos da Secretaria da Fazenda e Crédito Público (SHCP) revisa a análise do VPD e a alocação de riscos. Ela pode ser considerada como a unidade de PPP do governo federal do México;
- A Comissão Interministerial de Despesas Financeiras (composta pelos ministros da SHCP, do Desenvolvimento Social, do Meio Ambiente, da Energia e da Economia e por outros funcionários de escalão inferior) autoriza os projetos de PPP e os compromissos plurianuais de gastos.

Por outro lado, o Fundo Nacional de Infraestruturas (FONADIN) oferece diversos produtos para fortalecer a estrutura financeira dos projetos de PPP e dispõe de instrumentos financeiros para tornar os projetos de investimento, incluindo os de PPPs, mais sustentáveis.

⁴⁸ Presidente Constitucional de la República, (2008).

⁴⁹ Veja Presidente de la República do Peru (2017).

Colômbia: a Lei das PPPs⁵⁰ tem como objetivos: a) atrair investidores com solvência técnica e financeira; b) introduzir o pagamento por disponibilidade e nível de serviço; c) estabelecer as funções das entidades estaduais que participam do processo de formulação, revisão e execução de projetos de PPP; e d) desenhar o regime regulatório aplicável à iniciativa privada.

A entidade contratante deve justificar a utilização do mecanismo de PPP e obter parecer favorável do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). No caso de projetos que requeiram recursos públicos, a entidade contratante deve elaborar uma matriz de riscos. O procedimento para aprovação de Projetos de PPP⁵¹, no caso de serem exigidos recursos públicos de ordem nacional, é o seguinte:

1. Registro no Banco Nacional de Projetos de Investimento – BPIN;
2. Não objeção do Ministério da Fazenda e Crédito Público (MHCP) sobre as condições financeiras e cláusulas contratuais propostas pela entidade executora do orçamento.
3. Parecer favorável do Ministério da Indústria;
4. Parecer favorável sobre a justificativa da modalidade de contratação do DNP, revisão da análise de riscos e parecer favorável da unidade de riscos (MHCP);
5. O CONFIS define o cenário de consistência fiscal;
6. O CONFIS emite garantia fiscal (autorização do orçamento plurianual).

A unidade de PPP está localizada dentro do DNP e é responsável por desenvolver e implementar políticas relacionadas a PPPs e por coordenar o processo de contratação de PPPs e as transações do projeto, mas não autoriza o projeto a ser contratado como PPP.

Uruguai: A Lei das PPPs⁵² criou a Corporação Nacional para o Desenvolvimento (CND) com as seguintes funções:

- Desenvolver e promover a execução de projetos de Parceria Público-Privada (PPP);
- Elaborar as diretrizes técnicas aplicáveis aos projetos de PPP por meio da publicação de guias, manuais, modelos e instrumentos, aprovados pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF);
- Assessorar na identificação, estudos, estruturação, promoção e contratação de projetos de PPP.

A CND atua como unidade de PPP, pois assessora a estruturação de projetos, assessora e produz manuais e diretrizes para as Unidades Contratantes. Uma Unidade Contratante pode concordar com a CND para estruturar o projeto de PPP e pagá-la pelos seus serviços. Além disso, a Lei das PPPs aprovou a criação da Unidade de Projetos de PPP que depende do MEF e que aprova os aspectos financeiros e orçamentários dos projetos e supervisiona a implementação das PPPs, além de ser responsável pela aprovação de quaisquer ajustes ao contrato durante a execução.

⁵⁰ Congreso de la República de Colombia, (2012).

⁵¹ Ver Departamento Nacional de Planeación, (2013).

⁵² Parlamento del Uruguay, (2011).

Jamaica: tem uma política de PPPs⁵³, que previu o estabelecimento de duas unidades de PPP, uma no Banco de Desenvolvimento da Jamaica e outra no Ministério das Finanças e Serviços Públicos (MFSP).

A Unidade de PPP do MFSP é responsável pela análise do VPD e do impacto fiscal dos projetos de PPP. Por sua vez, a Unidade de PPP do Banco de Desenvolvimento da Jamaica prepara o Caso de Negócios e executa a transação de PPP; além disso, coordena o Programa de PPP, que inclui:

- Oferecer consultoria e suporte administrativo para projetos de PPP;
- Identificar e gerenciar recursos para o desenvolvimento dos estudos de viabilidade do projeto;
- Gerenciar o processo até que o contrato seja assinado.

El Salvador: a Lei das PPPs⁵⁴ define que a União (Executivo) e as Prefeituras Municipais (Municípios) podem contratar na modalidade de PPP, após aprovação prévia do projeto pelo Conselho de Administração da Assessoria Estadual (PROESA), apresentado pela Instituição Contratante Estadual (ICE); o Ministério da Fazenda avalia o Impacto Fiscal do projeto de PPP.

A ICE identifica projetos de PPP, elabora os estudos, realiza a licitação, adjudica e assina o contrato. Por sua vez, o **Conselho de Administração** do PROESA aprova os projetos de PPP, suas condições de licitação e seus modelos de contrato, bem como as modificações contratuais. O PROESA, entre outros aspectos, assessora as ICEs no desenvolvimento de projetos de PPP e promove a carteira de projetos junto a potenciais investidores e financiadores.

O Ministério da Fazenda avalia a alocação de riscos e impactos fiscais dos projetos de PPP, verifica e emite parecer sobre a análise da VPD, emite parecer financeiro sobre as implicações fiscais das condições de licitação e do contrato; além disso, verifica os compromissos quantificáveis de pagamentos futuros firmes e contingentes de cada Projeto de PPP.

Este andaime institucional evita que a ICE tenha uma posição tendenciosa a favor ou contra a contratação de PPP, visto que a análise do VPD é realizada pelo PROESA, que verifica os estudos, enquanto o projeto for aprovado pelo Conselho de Administração do PROESA.

Conclusões

- Os países que implementaram programas de projetos de PPP estabeleceram um sistema de governança que inclui um marco legal e regulatório, um arcabouço institucional que estabelece papéis e responsabilidades das instituições envolvidas na seleção, preparação, estruturação, aprovação e licitação de projetos de PPP. Ainda, contam com unidades de monitoramento de projetos (reguladores de preços que pagam os usuários finais dos serviços dos projetos de PPP ou supervisores de PPP).

⁵³Ministry of Finance & the Public Service, (Sem data).

⁵⁴Asamblea Legislativa de El Salvador. (2013).

- São três atividades realizadas pelas unidades de PPP: a) apoio à política de PPP, b) execução de programas e projetos e c) aprovação e controle de qualidade dos estudos que justificam a contratação de PPP. Na ALC, não foi encontrado nenhum país no qual sejam desempenhadas as três funções simultaneamente.
- É comum verificar que as unidades de PPP desempenham duas funções combinadas, na preparação das metodologias e diretrizes para a realização dos estudos de justificativa de PPP e, adicionalmente, na realização das atividades de controle de qualidade ao aprovar a aplicação das diretrizes publicadas nos Documentos de aprovação de projetos de PPP.
- As unidades de PPP podem gerar benefícios durante o ciclo de vida do projeto, mas é necessário o apoio do governo para dotá-las de recursos orçamentários, recursos humanos bem treinados e autoridade para desempenhar as funções que lhes são atribuídas pelo marco legal e regulatório.
- A eficácia dos programas de PPP pode ser melhorada com unidades de PPP, localizadas nas principais agências governamentais, dotadas de pessoal especializado altamente qualificado e tecnicamente preparado para auxiliar as entidades do setor público ou privado que realizam projetos de PPP.
- É comum que as unidades de PPP estejam vinculadas ao Ministério de Finanças para exercer controle direto sobre os recursos alocados aos projetos de PPP, bem como sobre os riscos fiscais contingentes.
- Para garantir um processo decisório profissional e transparente, as ações das unidades de PPP devem evitar pressões políticas que levem a vieses na revisão ou aprovação.
- A definição de papéis apropriados para as unidades de PPP, a colocação na estrutura governamental e o apoio político são essenciais para alcançar o sucesso desejado da PPP.

Capítulo 4: Identificar os fatores que geram um resultado positivo do VPD em projetos da ALC, considerando o contexto de uso pouco generalizado da ferramenta entre os países

Um requisito para que um projeto avance para a fase de contratação de PPP é que os estudos correspondentes mostrem que ele entregará VPD positivo. Na maioria dos países da ALC, o CPP é usado para estimar o VPD em termos quantitativos. Considerando que os governos implementam projetos de PPP para alcançar um bom VPD, então, é de crucial importância identificar os fatores que impulsionam a obtenção de um melhor VPD, portanto, esta seção tem como objetivo identificar os impulsionadores do VPD. A bibliografia especializada⁵⁵ observa que os impulsionadores de valor para o dinheiro (VPD) dos projetos de PPP são os mecanismos que podem ser usados para melhorar o VPD no fornecimento de infraestrutura, incluindo o seguinte:

- **Considerar os custos de toda a vida útil do projeto:** a integração de todos os custos, sob a responsabilidade de uma única parte pode reduzir os custos do projeto. A integração total incentiva a parte responsável a concluir cada fase do projeto (concepção, construção, operação, manutenção) de forma a minimizar os custos totais e maximizar a eficiência. Nisar (2007)⁵⁶ observa que a qualidade da construção é influenciada por outros custos, como a manutenção, portanto, considerar os custos de toda a vida do projeto incentiva a qualidade da construção para reduzir os custos de manutenção de longo prazo e as deduções por serviço deficiente.
- **Transferência de risco:** recomenda-se atribuir os riscos a quem possa gerenciá-los com o menor custo, o que pode reduzir o custo total do projeto para o governo e minimizar o risco para o contribuinte.
- **Compromisso inicial com a manutenção, previsibilidade e transparência dos custos de toda a vida útil do projeto:** a implantação de um projeto de PPP exige um compromisso do operador privado com o custo de toda a vida útil do projeto para a manutenção adequada dos ativos. Esse compromisso permite fazer a previsão orçamentária para toda a vida útil do contrato de PPP e reduz os riscos de que não haja destinação orçamentária para a manutenção após o início da prestação dos serviços do projeto.

⁵⁵ Conferir The World Bank, (2017), Box 1.2.

⁵⁶ Tahir M. Nisar, (2007).

- **Foco na entrega de serviços:** permite que a agência contratante celebre um contrato de longo prazo para a prestação de serviços quando e conforme necessário. A empresa da PPP pode então se concentrar na prestação de serviços sem ter que considerar outros objetivos, por exemplo, no caso de um centro hospitalar, a autoridade concentra-se na prestação de serviços de saúde ou quando é uma prisão, a autoridade concentra-se na custódia de prisioneiros.
- **Inovação:** a especificação no contrato de PPP da quantidade e da qualidade dos serviços a serem prestados, em vez de prescrever insumos, oferece uma oportunidade mais ampla de inovação por parte do parceiro privado. A adjudicação competitiva incentiva os licitantes a desenvolver soluções inovadoras para atender a essas especificações. Por exemplo, no Reino Unido, em contratos de PPP de hospitais, tem havido uma maior inovação em serviços leves que envolvem o uso de robótica para a entrega de dietas e roupas de cama para as enfermarias, bem como um maior foco nos pacientes por parte dos atendentes e equipe de suporte⁵⁷.
- **Utilização de ativos:** a otimização no uso de ativos para a entrega de serviços adicionais que levam a múltiplos fluxos de receitas para o projeto. Por exemplo, o uso de espaço em terminais de ônibus para vendedores particulares ou espaços não utilizados para publicidade.
- **Responsabilidade:** os pagamentos do governo estão condicionados a que o setor privado forneça os resultados especificados na qualidade, na quantidade e no prazo acordados. Se os requisitos de desempenho não forem atendidos, as deduções serão aplicadas aos pagamentos de serviços ao setor privado.

Como parte de um estudo para identificar os impulsionadores do VPD, Li *et. al.* (2005)⁵⁸ enviaram um questionário a 500 pessoas envolvidas em projetos PFI que incluía perguntas sobre 18 fatores críticos de sucesso. Os resultados desta pesquisa identificaram os três principais fatores de sucesso como: a) forte consórcio privado, b) alocação de riscos e c) acesso a um mercado financeiro maduro.

A seleção de um consórcio privado forte sugere que as empresas privadas que participam dos mercados de PPP devem explorar os pontos fortes e fracos de outros participantes e, quando apropriado, unir-se para formar consórcios capazes de gerar sinergias e explorar seus pontos fortes individuais. Indica também que, na fase de contratação e assinatura do Contrato de PPP, a Unidade Contratante deve estar estrategicamente atenta aos consórcios de participantes privados mais solventes técnica e financeiramente. A identificação adequada dos riscos e sua distribuição, em segundo lugar, sugere atribuir cada risco à parte que melhor pode gerenciá-lo, uma vez que reduz os prêmios de riscos individuais e o custo total do projeto. O terceiro fator identificado é que o consórcio que foi adjudicado tenha acesso fácil a um mercado financeiro profundo e amplo, já que permite custos financeiros mais baixos.

Por outro lado, Cheung *et. al.* (2009)⁵⁹ aplicaram uma pesquisa em Hong Kong e na Austrália, com base no referido questionário, para identificar os principais fatores que fortalecem o VPD. Os

⁵⁷ Veja a opinião de Gary Sturgess (2007), Theme 3.

⁵⁸ Bing Li, A. Akintoye, P. Edwards, y C. Hardcastle (2005).

⁵⁹ E. Cheung, A. P. C. Chan y S. Kajewski, (2009).

resultados colocaram a "alocação eficiente de risco" e a "especificação baseada em desempenho" nos lugares mais altos, indicando que, quando os riscos são bem gerenciados e as especificações de contrato de PPP são baseadas em resultados, estabelecem a possibilidade de um VPD mais alto.

A *alocação eficiente dos riscos*⁶⁰ é uma das principais maneiras de obter um melhor VPD. Os objetivos da alocação de risco são: i) criar incentivos para que as contrapartes do contrato de PPP gerenciem bem o risco e reduzam os custos do projeto; e ii) reduzir o custo total do risco do projeto.

Quanto à *especificação dos produtos e não dos insumos*, o contrato de PPP deve especificar claramente o que se espera da parte privada em termos da qualidade e quantidade dos ativos e serviços a serem prestados. A especificação de produtos mantém a concorrência e reduz as oportunidades de práticas corruptas

A *licitação competitiva* pode aumentar o VPD, pois, quanto maior a competição e a participação dos diversos licitantes, isso se traduzirá em propostas de maior qualidade e menores preços. O consórcio adjudicado será aquele que cumpra com todos os requisitos obrigatórios que possibilitem o aumento do VPD⁶¹. Li *et. al.* (2005)⁶² indicam três condições para uma licitação competitiva: uma lista ampla de empresas participantes; uma especificação clara dos requisitos a serem atendidos; e promover a tensão competitiva ao longo da fase de contratação. No entanto, a licitação competitiva com base apenas no preço poderia não ajudar a garantir o VPD, isso requer a seleção de um forte consórcio privado⁶³.

Outro fator importante é o *nível de alavancagem e a estrutura de capital*⁶⁴, que envolve uma combinação de dívida e patrimônio líquido, o que requer que o desenho do projeto seja lucrativo e, portanto, a empresa do projeto possa tomar empréstimos. Na determinação da estrutura de capital, o agente estruturador deve assegurar que os requisitos mínimos de capital sejam os adequados para garantir um comprometimento do consórcio com o projeto. Neste contexto, os credores tornam-se um auxílio à Unidade Contratante, porque: a) têm interesse na execução do projeto a longo prazo, uma vez que disso depende o reembolso da dívida; b) ajudam a avaliar a viabilidade financeira do projeto para a concessão do empréstimo; e c) garantem que a infraestrutura seja construída dentro do prazo, seja mantida de maneira adequada e opere dentro do orçamento⁶⁵.

Existem outros fatores que, apesar de previstos nas cláusulas do contrato de PPP, se não forem bem administrados, podem afetar negativamente a obtenção de VPD, dentre os quais estão os seguintes⁶⁶: conclusão da infraestrutura, variação do contrato, mudanças no governo, administração da rescisão do contrato e reversão dos ativos no vencimento do contrato.

⁶⁰ Veja World Bank, (2017).

⁶¹ Veja, por exemplo, E. Cheung, *et. al.* (2009).

⁶² Bing Li, *et. al.* (2005). **Op. Cit.**

⁶³ E. Cheung, A. Chan e S. Kajewski. (2009).

⁶⁴ Conferir World Bank, (2017), **Op. Cit.** pp. 44 -49.

⁶⁵ E. Farquharson, C. Torres de Mästle, E. R. Yescombe y Javier Encinas. (2011), p 54.

⁶⁶ Para mais detalhes, veja Steven McCann, (2017).

A bibliografia especializada destaca a importância de outros direcionadores do VPD, mas os citados acima são considerados os mais importantes. Abaixo estão as conclusões sobre os impulsionadores do VPD que os governos da ALC refletiram nos documentos oficiais que orientam a implementação de projetos de PPP.

Brasil: o artigo 10 da Lei das PPPs⁶⁷ indica que os projetos de PPP devem ter estudos de custo de toda a vida útil do contrato de PPP e serão adjudicados por meio de licitação competitiva, observadas as seguintes condições, entre outras: a) autorização da autoridade competente; b) estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos anos de vigência do contrato de PPP; c) submissão a consulta pública do projeto de convocatória e contrato público.

Jamaica: é responsabilidade do Governo⁶⁸ considerar que é através da utilização de uma PPP, ao contrário dos projetos convencionais de contratação pública, que se obterá um VPD mais elevado. O programa de PPP é regido em todos os casos pelos seguintes princípios fundamentais: transferência ótima de riscos; alcançar VPD para o público; ser fiscalmente responsável; e, manter probidade e transparência.

Peru: o Decreto 1.012 69 estabelece que as etapas da provisão de infraestrutura pública ou prestação de serviços públicos na modalidade de PPP, seguirão os seguintes princípios: Valor por dinheiro; transparência; concorrência; alocação de risco adequada; e responsabilidade orçamentária.

Colômbia: para adjudicar contratos, é necessário considerar quais serão os fatores de impacto⁷⁰ sobre o VPD, entre os quais estão:

- i) a eficiência do processo licitatório e da provisão de infraestrutura em um contexto de longo prazo, com foco em serviços e desempenho;
- ii) a transferência do risco;
- iii) a geração de inovação;
- iv) a redução ou a eliminação de atrasos, fazendo com que os pagamentos coincidam com o início das operações;
- v) alinhar incentivos nas diferentes fases (projeto, construção, operação e manutenção), para reduzir os custos de manutenção no longo prazo;
- vi) transparência e previsibilidade dos gastos públicos no longo prazo;
- vii) gerar concorrência na licitação, para reduzir as margens de lucro dos potenciais contratados.

El Salvador: o artigo 8 da Lei das PPPs⁷¹ estabelece os seguintes princípios, entre outros, que devem ser observados: transparência, publicidade e auditoria social; eficiência econômica; distribuição de riscos; concorrência e transparência nas licitações; e responsabilidade fiscal.

⁶⁷ Presidência da República Federativa do Brasil (2017).

⁶⁸ Development Bank of Jamaica, (2017).

⁶⁹ Presidente Constitucional de la República do Peru, (2008).

⁷⁰ Departamento Nacional de Planeación (2010).

⁷¹ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2013).

Paraguai: o artigo 2 da Lei das PPPs⁷² ordena a observância, entre outros, dos seguintes princípios: transparência e prestação de contas; eficiência econômica; concorrência e igualdade nas licitações; e responsabilidade fiscal.

Em termos gerais, pode-se afirmar que a maioria dos países da ALC que possuem uma política ou lei de PPP explicitamente estabelece os princípios para a implementação de projetos que na prática funcionam como impulsionadores do VPD. Em outros casos, como no México e na República Dominicana, não há uma declaração explícita da aplicação de princípios para promover o VPD, embora na prática esses princípios sejam encontrados nos requisitos de aprovação de projetos como as PPPs.

⁷² Poder Legislativo de la República del Paraguay, (2013), Ley N° 5102.

Capítulo 5. Identificar as semelhanças e diferenças entre os pressupostos metodológicos usados pelos países da ALC para promover o aprendizado sobre o uso da ferramenta na região

Esta seção apresenta os resultados de uma análise comparativa entre os pressupostos metodológicos estabelecidos no marco regulatório das PPPs em alguns países selecionados da ALC com base nas conclusões apresentadas nas seções anteriores. A estrutura dos comentários sobre as diferenças e semelhanças responde à ordem em que os tópicos foram apresentados: a) análise qualitativa e quantitativa da relação custo-benefício (VPD), b) avaliação de risco; c) governança dos projetos de PPP e d) fatores que contribuem para o aumento do VPD.

Análise qualitativa e quantitativa do Valor por Dinheiro

- A revisão do marco regulatório das PPPs em vários países da ALC mostra que a combinação de abordagens qualitativas e quantitativas é essencial na análise do VPD.

Quadro 3. Análise de conveniência em países selecionados da LATAM

País	Avaliação socioeconômica	Análise de elegibilidade	Comparador público-privado	Análise multicritério
Peru	Sim	Sim	Sim	Não
México	Sim	Sim	Sim	Não
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Sim
Uruguai	Sim	Sim	Sim	Não
Brasil	Sim	Não	Sim	Não
Chile	Sim	Não	Não*	Não*
Dominicana	Sim	Sim	Sim	Sim**

País	Avaliação socioeconômica	Análise de elegibilidade	Comparador público-privado	Análise multicritério
Guatemala	Sim	Sim	Sim	Não
El Salvador	Sim	Sim	Sim	Sim
Paraguai	Sim	Sim	Sim	Sim**
Equador	Sim	Sim	Sim	Sim**
Argentina	Sim	Sim	Sim	Não

(*) Não publicados.

(**) Inclui um Indicador Sintético e um mapa de *valor por dinheiro*

Fonte: Elaborado com base em S. Hinojosa, et al. (2020).

Em geral, nos países da ALC, a análise quantitativa do VPD é realizada com base no CPP antes do processo licitatório, o que representa menos dificuldade de elaboração comparativamente a outros mecanismos. Na Jamaica, a metodologia do *Business Case* é usada para estimar o VPD, e, no Chile, não se usa a metodologia do comparador público-privado.

Na maioria dos manuais de VPD na ALC, estabelece-se que deve haver uma avaliação qualitativa em um estágio inicial para descobrir o potencial do projeto como PPP. Isso implicaria que a análise qualitativa do VPD seja realizada antes da preparação dos estudos de CPP, mas essa análise (índice de elegibilidade) faz parte da análise de conveniência que inclui a análise quantitativa do VPD.

Apesar das críticas ao procedimento de cálculo do VPD por meio do uso do CPP, essa metodologia continua sendo o procedimento que permite uma estimativa mais precisa.

Embora a avaliação quantitativa constitua uma parte importante da análise do VPD, não é o único fator que influencia na aprovação do PPIIS como PPP, uma vez que, nos países da ALC, a análise qualitativa geralmente é usada adicionalmente, para aprovar que um projeto seja contratado como PPP. É importante que os resultados da avaliação quantitativa ou qualitativa do VPD não sejam considerados isoladamente como um caso independente a favor ou contra a contratação de PPP do projeto.

Apesar de a análise quantitativa do VPD ser objeto de críticas e questionamentos, é altamente recomendável a realização do CPP, pois constitui uma forma sistemática de identificação de todos os custos e riscos que deverão ser realizados e gerenciados.

Nas metodologias de análise do VPD em poucos países da ALC, foi encontrado um documento escrito com as diretrizes para realizar a análise qualitativa (análise multicritério) uma vez obtido um resultado quantitativo do VPD, com base no CPP, o que não implica que não seja realizado em alguma outra instância de governança das PPPs. Por esse motivo, é aconselhável tornar públicas as diretrizes para a análise qualitativa (análise multicritério) do VPD.

Padrões para a estimativa de riscos retidos pelos governos, para garantir a avaliação imparcial sobre a adequação do modelo de PPP

Existe um debate sobre a razoabilidade dos pressupostos e procedimentos utilizados na avaliação dos riscos no CPP, ao que se soma o potencial conflito de interesses que surge quando a entidade pública responsável pelos estudos pode enviesar a análise a favor ou contra a contratação de uma PPP, especialmente se a mesma entidade aprova a execução do projeto. Este debate levanta a necessidade de uma estrutura de governança para os projetos de PPP⁷³.

Para evitar o potencial conflito de interesses das Unidades Promotoras de projetos na avaliação dos riscos, recomenda-se que o marco regulatório das PPPs estabeleça a obrigação de constituir uma unidade de PPP.

Governança e conflito de interesses na avaliação do VPD

- As unidades de PPP podem ajudar a evitar o conflito de interesses das Entidades Contratantes quando atuam como órgãos de revisão. No entanto, as unidades de PPP podem ter um conflito de interesses se agirem simultaneamente como um órgão de revisão e uma agência de serviço completo.
- Para garantir que as unidades de PPP tenham uma participação bem-sucedida na prevenção de conflitos de interesses, é necessário que o marco legal e regulatório estabeleça corretamente seus papéis, localizações e capacidades para lidar com conflitos.
- Os principais componentes de governança dos projetos de PPP podem ser agrupados em três categorias principais: a) marco legal e regulatório; b) estrutura organizacional; e c) instrumentos e mecanismos de controle e monitoramento.
- Para facilitar a operação da estrutura de governança organizacional e evitar os potenciais conflitos de interesse, as responsabilidades devem ser diferenciadas de acordo com as etapas dos projetos: a) aprovação de projetos, b) contratação e c) mecanismos de controle. A divisão em etapas do processo de desenvolvimento de um projeto a ser executado como PPP permite a especialização das unidades administrativas envolvidas nas diferentes fases do processo, bem como a atribuição de responsabilidades no âmbito da estrutura organizacional de governança.
- As principais funções das unidades de PPP de países selecionados da ALC, incluídas no quadro a seguir, estão alinhadas com as recomendações da EPEC: a) apoio à política de PPP e atividades relacionadas, b) apoio à execução de programas e projetos e c) aprovação e controle de qualidade dos estudos para justificar a contratação de PPP. No entanto, a função em relação à criação de capacidades em PPP, conforme preconizado pela UNECE,

⁷³ M. Siemiatycki e N. Farooqi (2012).

é desempenhada apenas pelas unidades de PPP da Colômbia, do Peru e do Uruguai, conforme mostra o quadro a seguir:

País	Principais funções da unidade de PPP
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade de Parceria Público-Privada (posteriormente elevada ao posto de Subsecretaria do Ministério de Finanças do país). <ul style="list-style-type: none"> • Assessorar o Poder Executivo na elaboração de programas e planos para o desenvolvimento de projetos de PPP. • Assessorar o Poder Executivo na elaboração de dispositivos regulatórios do sistema de PPP, bem como manuais, guias e modelos contratuais, entre outros. • Assessorar as entidades contratantes na concepção e estruturação dos projetos, incluindo os estudos de viabilidade, a preparação de documentação licitatória, a promoção dos projetos e a implementação dos procedimentos de seleção dos contratados. • Assessorar as entidades contratantes na concepção, organização e operação de sistemas de controle de atividades a cargo dos contratados. • Auxiliar as entidades contratantes no fortalecimento de suas capacidades de estruturação e controle do desenvolvimento de projetos de PPP. • Assumir funções delegadas de estruturação e/ou controle de projetos de PPP das respectivas entidades contratantes.
Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Planejamento Nacional <ul style="list-style-type: none"> • Promover, coordenar e apoiar tecnicamente o desenvolvimento de esquemas de parceria entre os setores público e privado em temas e projetos de interesse do Governo Nacional. • Participar na avaliação dos projetos de investimento privado, nacional ou estrangeiro, dos quais faça parte o Governo Nacional. • Quando solicitado, apoiar os entes territoriais na priorização e formulação dos projetos que possam ser financiados com recursos do Regime Geral de Royalties e sua incorporação no anteprojeto de Lei Orçamentária Bial do Regime Geral de Royalties. • Fortalecer as capacidades técnicas do DNP, de forma a gerar capacidades para a gestão pública nas áreas estratégicas do planejamento nacional.
República Dominicana	<p>Direção Geral de Parcerias Público-Privadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover e coordenar com as entidades públicas competentes os regulamentos, planos, políticas, normas e iniciativas necessárias ao funcionamento das PPPs. • Receber e consolidar informações sobre a promoção de projetos de PPP. • Emitir respostas a propostas apresentadas por agentes públicos e privados relacionadas às fases do processo de seleção. • Consolidar pareceres técnicos de entidades públicas participantes no Conselho Nacional de PPPs. • <ul style="list-style-type: none"> • Conduzir a apresentação, declaração de interesse público e seleção de iniciativas privadas. • Manter registro e publicação de todos os projetos de PPP executados. • Criar e manter um banco de projetos. • Atuar como secretária nas reuniões do Conselho Nacional de PPPs. • Elaborar regulamentos de âmbito geral e emitir normas e planos técnicos de âmbito particular. • Impedir práticas anticoncorrenciais ou discriminatórias. • Resolver as reclamações e controvérsias entre os agentes públicos, agentes privados e licitantes. • Controlar a fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos de PPP vigentes;
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade de PPP (Direção de Parcerias Público-Privadas da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos, PROESA) <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do desenho das condições de licitação e minuta do contrato. • Apresentar à Presidência e ao Conselho de Administração o andamento dos trâmites para as respectivas aprovações da Lei das PPPs. • Promover projetos de PPP. • Elaborar análises jurídicas das bases e contratos que a Direção de PPPs elabora em conjunto com as Entidades Contratantes.
Jamaica	<p>a) Unidade de PPP do Banco de Desenvolvimento da Jamaica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar o <i>Business Case</i>. • Responsável pela Fase de Transação das PPPs. • Fornecer consultoria e suporte administrativo para projetos de PPP

País	Principais funções da unidade de PPP
	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar e gerenciar recursos para o desenvolvimento dos estudos de viabilidade do projeto • Gerenciar o processo até que o contrato seja assinado. • b) The Ministry of Finance and Planning PPP Node <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação do <i>valor por dinheiro</i>. • Análise do impacto fiscal dos projetos de PPP.
México	<p>Unidade de Investimentos do Ministério da Fazenda e Crédito Público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar e gerenciar a carteira de programas e projetos de investimento. • Prestar assessoria a órgãos e entidades do governo federal sobre as diretrizes e critérios de investimento. • Emitir parecer sobre as avaliações da rentabilidade econômica dos projetos. • Emitir diretrizes e metodologias relacionadas a esquemas e despesas de investimento. • Rever e dar parecer sobre novos projetos de PPP, bem como as alterações no âmbito dos Contratos de PPP autorizados e encaminhar o referido parecer às unidades administrativas competentes para que determinem os compromissos orçamentais futuros. • Atuar como Secretário Executivo da Comissão Intersecretarial de Despesas Públicas, Financiamento e Desincorporação (órgão que autoriza os projetos de investimento, inclusive os das PPPs).
Peru	<ul style="list-style-type: none"> • PROINVERSIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Executar a Política Nacional de Promoção do Investimento Privado estabelecida pelo MEF, especialmente na promoção de PPPs. • Aprovar diretrizes técnico-normativas sobre o processo de avaliação de PPPs e Projetos Patrimoniais nas fases de formulação, estruturação e transação. • Reforçar as capacidades e prestar assistência técnica aos Governos Regionais, Governos Locais e outras entidades do Setor Público, nas diferentes fases dos projetos de PPP, Projetos Patrimoniais e Obras Fiscais.
Uruguai	<p>Corporação Nacional para o Desenvolvimento</p> <p>A partir da Lei nº 18.786 (promulgada em 19 de julho de 2011), as seguintes atribuições são agregadas ao CND em termos de Parceria Público-Privada (PPP):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver e fomentar a execução de projetos de PPP aplicando critérios técnicos e de acordo com os princípios da legislação. • Elaborar as diretrizes técnicas aplicáveis aos projetos de PPP por meio da elaboração de guias de melhores práticas recomendadas, padronização de procedimentos e elaboração de manuais, modelos e instrumentos. A divulgação desses guias requer a aprovação do Ministério da Economia e Finanças. • Assessorar na identificação, concepção, desenho, estudo, estruturação, promoção, seleção e contratação de projetos de PPP, nos termos e condições acordados a partir de convênio com as Administrações Públicas contratantes. • Contribuir para o fortalecimento das capacidades das administrações públicas contratantes na concepção e implementação de projetos de PPP. • Assessorar o Poder Executivo na identificação e priorização de projetos que possam ser executados através do sistema de PPP. • Facilitar a coordenação interinstitucional das atividades das Administrações Públicas contratantes com projetos de PPP. • Criar ou adquirir sociedades comerciais de qualquer natureza e instrumentos financeiros, quando necessário ao desenvolvimento de projetos de PPP.

- Em geral, observa-se que a maioria dos países da ALC tem uma estrutura legal que regula a aprovação, contratação, monitoramento e controle de projetos de PPP. Em alguns países, como Costa Rica e Chile, não existe uma Lei de PPPs; no entanto, as PPPs são implementadas de acordo com uma lei de concessões. Nota-se que, na Costa Rica, República Dominicana e Haiti, uma lei de PPPs está em processo de elaboração e / ou aprovação. Na Costa Rica, ainda não

foi aprovada uma Lei de Parcerias Público-Privadas, mas existe um regulamento⁷⁴ que estabelece a estrutura da governança e regula os projetos de PPP.

- Na maioria dos países da ALC, a estrutura de governança dos projetos de PPP elimina o conflito de interesses. Considerando que, nos países que possuem uma política ou lei de PPP que possuem uma Unidade de PPP, é possível verificar se os estudos atendem aos requisitos estabelecidos para sua elaboração e garantindo que não haja viés a favor ou contra a contratação de PPP.
- Em alguns países da ALC, a avaliação de riscos firmes e contingentes é revisada e autorizada por unidades vinculadas aos Ministérios da Fazenda.

Quadro 4. Unidades de PPP e aprovação de projetos nos países selecionados.

País	Lei / Política	Aprovação do Projeto	Unidade de PPP
Argentina	√	Congresso da Nação	Unidade de Participação Público-Privada
Brasil	√	Órgão de governança das PPPs (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como coordenador; Ministério da Fazenda; e Casa Civil da Presidência da República.)	Comitê de Gestão de PPPs
Colômbia	√	Ministério do setor, Conselho Superior de Política Fiscal (CONFIS), DNP e Banco de Projetos de Investimento Nacional	Departamento de Planejamento Nacional
Costa Rica	√	Conselho Nacional de Concessões (CNC) (Anexo ao Ministério das Obras Públicas e Transportes)	Secretaria Técnica do CNC
Dominicana	√	Conselho Nacional de Parcerias Público-Privadas (CNAPP)	Direção Geral de Parcerias Público-Privadas
Equador	√	Comitê Interinstitucional de Parcerias Público-Privadas (CIAPP)	Equipe técnica designada pelo CIAPP
El Salvador	√	Conselho de Administração da PROESA	Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (PROESA)
Guatemala	√	Conselho Nacional de Alianças para o Desenvolvimento da Infraestrutura Econômica (Agência Interministerial)	Agência Nacional de Alianças para o Desenvolvimento da Infraestrutura Econômica (ANADIE)
Honduras	√	Comissão para a Promoção da Aliança Público-Privada (COALIANZA) Artigo 19 do Decreto 143/2010 (Lei das PPPs)	COALIANZA
Jamaica	√	The Privatization Committee of Cabinet	a) PPP Unit of the Development Bank of Jamaica; b) The Ministry of Finance and Planning PPP Node

⁷⁴ Presidente da República de Costa Rica, (2018).

País	Lei / Política	Aprovação do Projeto	Unidade de PPP
México	√	Comissão Intersecretarial de Despesas Públicas, Financiamento e Desincorporação	Unidade de Investimentos, Secretaria da Fazenda e Crédito Público
Peru	√	Ministério do Setor (Contratante), Ministério da Economia e Finanças.	PROINVERSIÓN
Trinidad e Tobago	√	Comitê Interinstitucional de Parcerias Público-Privadas	The Office of Procurement Regulation
Uruguai	√	Gabinete de Planejamento e Orçamento e o Ministério da Economia e Finanças	Corporação Nacional para o Desenvolvimento
Paraguai	√	Unidade de Projetos de PPP e Ministério da Fazenda	Unidade de Projetos de Parceria Público-Privada (PPP) (Secretaria Técnica de Planejamento)

Fonte: Elaborado com base em Joan Oriol Prats Cabrera, (2019).

Fatores que geram um resultado positivo do VPD em projetos da ALC, considerando o contexto de uso pouco generalizado da ferramenta entre os países

Os impulsionadores do VPD dos projetos de PPP são os mecanismos que podem ser usados para melhorar o VPD na provisão de infraestrutura. Os impulsionadores estão bem identificados na bibliografia especializada.

Os países da ALC que implementam projetos contratados por meio da PPP identificam os motivadores do VPD e estão incluídos na maioria das leis de PPP sob a denominação de princípios ou estabelecidos no marco regulatório como requisitos a serem cumpridos para que projeto seja aprovado como uma PPP.

A revisão das leis e documentos oficiais de diretrizes ou metodologias da maioria dos países da ALC, na implementação dos projetos de PPP, indica que os governos estabelecem princípios que geralmente são semelhantes, repetindo os seguintes pontos com mais frequência:

1. Obter valor por dinheiro.
2. Alocação ideal de riscos.
3. Fomentar a competição na licitação dos projetos.

Para que os impulsionadores sejam eficazes e o VPD seja alcançado, o processo de contratação deve ser bem planejado, administrado, executado e ser transparente, qualquer que seja a modalidade de contratação que se aprove. Isso reduzirá os custos de transação, aumentará a participação de licitantes e garantirá uma contratação mais competitiva.

Bibliografia

APMG International, **16.2.1 Quantitative VfM Analysis**, disponível em https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/162-assessing-value-money#_ftn51

Asamblea General de la República Oriental del Uruguay 2011. **Ley N.º 18.786 Contratos De Participación Público-Privada Para La Realización De Obras De Infraestructura Y Prestación De Servicios Conexos**, Publicada D.O. 19 ago/011 – N.º 28290
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3640661.htm>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, *Decreto 379* por el que se expide la Ley Especial de Asocio Público Privado. **Diario Oficial No. 102, Tomo 399**, 5 de junho de 2013, disponível em:
<https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/1640#:~:text=TIENE%20COMO%20OBJETO%20ESTABLECER%20EL,DE%20FORMA%20EFICAZ%20Y%20EFICIENTE.>

Australian Capital Territory, **Guidelines for Public Private Partnerships**, The Partnerships Framework, Canberra, Second Edition: Maio de 2016, disponível em:
https://apps.treasury.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/869941/Guidelines-for-PPPs-Second-Edition.pdf

Australian Government (2008). **National PPP Guidelines: Overview, Department of Infrastructure and Regional development**, dezembro de 2008, p. 33 disponível em:
<https://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Overview-Dec-2008-FA.pdf>

Ball, R., M. Heafey, and D. King. 2003. *Risk Transfer and Value for Money in PFI Projects*. **Public Management Review** 5 (2): 279–290. Link permanente para este documento:
[Doi:10.1080/1461667032000066444](https://doi.org/10.1080/1461667032000066444)

Bing Li, A. Akintoye, P. Edwards, y C. Hardcastle (2005). *Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry*. **Construction Management & Economics**. 23. 459-471. DO: [10.1080/01446190500041537](https://doi.org/10.1080/01446190500041537)

Boardman A., Greve C. e Hodge, G. 2015. *Comparative Analyses of Infrastructure Public-Private Partnerships*. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**. 17. 441-447. Link permanente: [DOI: 10.1080/13876988.2015.1052611](https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1052611)

Casady, C. B., Erikssonb, K., Levitta, R. E. y Scott, W. R. (2019), *(Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective*, **Public Management Review**, Published online: 26 fev. 2019. Link permanente: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>

Caiyun Cui, Jianping Wang, Yong Liu e Vaughan Coffey. 2019. *Relationships among Value-for-Money Drivers of Public–Private Partnership Infrastructure Projects*, **Journal of Infrastructure**

Systems, 25(2): fevereiro de 2019, Link permanente: [DOI:10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000479](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000479)

Cheung, E., Chan, A. P. C. y Kajewski, S. (2009). *Enhancing value for money in public private partnership projects: Findings from a survey conducted in Hong Kong, Australia compared to findings from previous research in the United Kingdom*. **Journal of Financial Management of Property and Construction**, 14 (1), 7-20. Link permanente: [DOI: 10.1108/13664380910942617](https://doi.org/10.1108/13664380910942617)

Chung, Demi., (2016), *Risks, Challenges and Value for Money of Public-Private Partnerships*, **Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities**, 3 de octubre del 2016, <https://doi.org/10.1111/faam.1210>

Congreso de la Nación, 2016, **Ley 27328 Contratos de Participación Público - Privada**, Argentina, novembro de 2016, disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268322/texact.htm>

Congreso de la República de Colombia (2012), **Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones**. Janeiro de 2012, (atualização novembro de 2020). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html

D. Wilson, N. Pelham y C. Duffield, (2010), *A review of Australian PPP governance structures*, **Journal of Financial Management of Property and Construction**, Vol. 15, Iss 3, pp. 198 – 215, Link permanente para este documento: <http://dx.doi.org/10.1108/13664381011087470>

Daniel Vieitez Martínez et al, 2020, *Análisis Costo-Beneficio Integral para Evaluar la Conveniencia de aplicar Esquemas de Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe*, **Nota Técnica IDB TN 01925**, junho de 2020, disponível em <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-costo-beneficio-integral-para-evaluar-la-conveniencia-de-aplicar-esquemas-de-asociaciones-publico-privadas-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). **Nota Técnica: Comparador Público-Privado para la selección de proyectos APP**, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dezembro de 2010, disponível em: <https://library.pppknowledge.org/documents/4245/download>

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Resolución 3656 de 2012*. Bogotá, D. C., **Diario Oficial 48651** de 21 de dezembro de 2012. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Resoluci%C3%B3n%203656%20de%202012.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). **Asociaciones Público-Privadas –APP – en Infraestructura en Colombia**, disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Presentaci%C3%B3n%20GIP%20Cali%2028102013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, (2015). **Nota Técnica 4 – Manual de Multicriterio para la selección de Proyectos de Asociación Público-Privada**. Departamento Nacional de Planeación: Participación Privada en Infraestructura, disponível em <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Nota%20T%C3%A9cnica%204%202015.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, (2016). **Nota Técnica 2 – El concepto de Valor por Dinero (VPD) y el Comparador Público Privado (CPP)**, Colômbia, 11 de fevereiro de 2016, página 11, disponível para consulta em <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Nota%20T%C3%A9cnica%202.pdf>

Development Bank of Jamaica, (2017), **Shaping New Partnerships for National Development. Policy and Institutional Framework for the Implementation of a Public-Private Partnership Programme for the Government of Jamaica: The PPP Policy**, (in consultation with the Ministry of Finance and Planning), disponível em: https://ran-s3.s3.amazonaws.com/dbankjm.com/wp-content/uploads/2020/06/23061327/PPP-Policy_Oct-2012_Updated-PIMC-only_Rev-December-2017.pdf

Dutz, Mark; Harris, Clive; Dhingra, Inderbir; Shugart, Chris. 2006. *Public-Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? Viewpoint: Public Policy for the Private Sector*, **Note No. 311**. World Bank, Washington, DC.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11175?locale-attribute=es>

EPEC. (2014). **Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt**, European PPP Expertise Centre (EPEC), agosto de 2014, https://www.eib.org/attachments/epec/epec_establishing_reforming_ppp_units_en.pdf

EPEC. (2015). **Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts**, The European PPP Expertise Centre (EPEC), março de 2015, p. 10, disponível em: https://www.minfin.bg/upload/17040/epec_value_for_money_assessment_en.pdf

EPEC, (2018), **A Guide to the Qualitative and Quantitative Assessment of Value for Money in PPPs**, The European PPP Expertise Centre (EPEC), 2018, pp.41-43, disponible en: <https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/8.%20Public%20Private%20Partnership/2.%202-Value-for-Money-Assessment-Guide-FINAL-310818.pdf>

Estrada, Valentín. (2017). **Estudio Comparativo en la Implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina**, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Bogotá, Colombia, junio del 2017, recuperado en https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2017/08/Estudio_comparativo_implementacion_asociaciones_publico_privadas_APP_Colombia_Peru_Brasil_Ecuador_agosto-2017-.pdf

Farquharson, Edward, (2007), Conferencia organizada por el Gobierno de Japón, **PPP Web Tokyo Conference 2007, Theme 3: Value for Money**, disponible en https://www8.cao.go.jp/pfi/en/ppp_discussion2007/2007_theme3.html

Farquharson, Edward, Torres de Mästle, Clemencia; Yescombe, E. R. e Encinas, Javier. (2011). **How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets**. World Bank. [pp. 41-43], <https://ppiaf.org/documents/16/download>

Farquharson, Edward., (2011). **Value for Money in PPP Projects: An Introduction**, Infrastructure UK, Marzo del 2011, disponible en: <https://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2011/03/Value-for-Money.pdf>

Federal Highway Administration. 2012. **Value for Money Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer Toolkit**, dezembro de 2012 https://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3_value_for_money_primer_122612.pdf

Gobierno de El Salvador, 2019. **Metodología de evaluación de proyectos de Asocios Público-Privados**, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), 2019, disponível em https://drive.google.com/file/d/1Ur5aVU2NjwOOA_nk18tUBwdGd5z1KSma/view

Gobierno Federal de la República, *ACUERDO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación*, **Diario Oficial de la Federación**, 19/04/2018, México, disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5519862&fecha=19/04/2018

Gobierno Nacional de Paraguay, **Vol. 9 Guía Metodológica de Formulación y Evaluación de Proyectos de Participación Público-Privada**, Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social, Asunción, Paraguay, abril de 2016, cap. 6. Disponível em <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/fyLxCnh2yVNdFFg#pdfviewer>

Gobierno Nacional de Paraguay. 2016. **Vol. 0. Introducción a la Guía Metodológica de Formulación y Evaluación de Proyectos de Participación Público-Privada**, Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social, Asunción, Paraguay, abril del 2016, disponível em <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/zJm6N2NfmSB0iCU#pdfviewer>

Graeme A Hodge, (2004) *The risky business of public-private partnerships*, **Australian Journal of Public Administration**, 63(4):37–49, dezembro de 2004, disponível em <https://user.iiasa.ac.at/~hochrain/KIT%202017%20Material/Thema%2010%20Public%20Private%20Partnership.pdf>

Grimsey, Darrin, and Mervyn K. Lewis. 2002. *Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects*. **International Journal of Project Management**. 20 (2): 107 – 118. Link permanente para este documento: [doi:10.1016/S0263-7863\(00\)00040-5](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(00)00040-5).

Grimsey, Darrin y Mervyn K. Lewis. 2005. *Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views.*

Accounting Forum 29 (4): 345 – 378. Link permanente: [doi:10.1016/j.accfor.2005.01.001](https://doi.org/10.1016/j.accfor.2005.01.001)

H. M. Treasury. (2012). **A new approach to public private partnerships.** pp. 61-62, disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastucture_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf

H. M. Treasury. (2018). **The Green Book, Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation**, 2018, Anexo 5, disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

Heald, D. (2003). *Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes.*

Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16(3), 342-371. Link permanente para este documento: <https://doi.org/10.1108/09513570310482291>

Hinojosa, S.; Mascle - Allemand, A.L y D. Vieitez (2020), Análisis costo-beneficio integral para evaluar la conveniencia de aplicar esquemas de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, **Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica IDB TN 01925**, Junio del 2020, disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-costo-beneficio-integral-para-evaluar-la-conveniencia-de-aplicar-esquemas-de-asociaciones-publico-privadas-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Hinojosa, Sergio (2010). **Un Indicador de Elegibilidad para Seleccionar Proyectos de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura y Servicios.** BID, disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Un-indicador-de-elegibilidad-para-seleccionar-proyectos-de-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-infraestructura-y-servicios.pdf>

Hovy, Pauline., (2015), **Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing value for money**, Discussion Paper, International Institute for Sustainable Development, Agosto del 2015, disponible en: <https://www.iisd.org/system/files/publications/risk-allocation-ppp-maximizing-value-for-money-discussion-paper.pdf>

Kharizam Ismail., Roshana Takim., Abdul Hadi Nawawi, (2011), *The evaluation criteria of Value for Money (VFM) of Public Private Partnership (PPP) bids*, **2011 International Conference on Intelligent Building and Management, Proc .of CSIT vol.5 (2011)**, ACSIT Press, Singapore, https://www.academia.edu/26117904/The_evaluation_criteria_of_Value_for_Money_VFM_of_Public_Private_Partnership_PPP_bids

Leigland, James y Chris, Shugart (2006), *Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising public – private projects in infrastructure*, **Grid Lines, Note 4**, abril de 2006, disponível em <https://ppiaf.org/d/2999/download>

Ostřížek, Jan, (2011). "Value for money drivers in PPP projects - impact on the czech VFM methodology," **Acta Universitatis Bohemiae Meridionales**, University of South Bohemia in Ceske Budejovice, vol. 14(1), pp. 89-100. <https://ideas.repec.org/a/boh/actaub/v14y2011i1p89-100.html>

Siemiatycki, Matti. y Farooqi, Naeem., (2012) *Value for Money and Risk in Public–Private Partnerships*, **Journal of the American Planning Association**, 78:3, 286-299, Vínculo permanente a este documento: [DOI: 10.1080/01944363.2012.715525](https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525)

Siemiatycki, Matti. 2015, 'Public Private Partnerships in Canada: Reflections on Twenty years of Practice', **Canadian Public Administration**, 55 (3): 343–62. 3 de setembro de 2015, Link permanente para este documento: <https://doi.org/10.1111/capa.12119>

Ministry of Finance & the Public Service, **Jamaica's Public Private Partnerships (PPP) Programme**, <https://mof.gov.jm/downloads/programmes/public-private-partnerships/jamaica-ppp-programme.pdf>

Morallos, Dorothy y Amekudzi, Adjo. (2008), *The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional, Procurements, Public Works Management & Policy*, Volume 13 Number 2, Octubre del 2008, 114 -125, Vínculo permanente a este documento: [DOI: 10.1177/1087724X08326176](https://doi.org/10.1177/1087724X08326176)

OECD (2019). *Tools for addressing Competitive Neutrality – Note by Mexico*, **Working Party No. 2 on Competition and Regulation**, DAF/COMP/WP2/WD,(2019) 2, 3 de junho de 2019, Organisation for Economic Co-operation and Development, disponível em [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2019\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2019)2/en/pdf)

OECD (2008). **Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money**. OECD. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm>

OECD (2012). **Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships**. Paris: OCDE. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>

Opara, M., (2017). **Value for Money and Risk Relationships in Public–Private Partnerships: Evaluating Program-based Evidence**, 9 de agosto del 2017, Vínculo permanente a este documento: <https://doi.org/10.1111/auar.12194>

Parlamento del Uruguay. (2011). Ley N.º 18786 (**Ley de Participación Pública Privada**). Julho de 2011. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18786-2011>

Poder Legislativo de la República del Paraguay (2013), **Ley no. 5102 De Promoción de la Inversión Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado**, 28 de agosto de 2013. Disponible em:

http://snip.hacienda.gov.py/normativas/ley_5102.pdf

Prats Cabrera, Joan Oriol., 2019, *The Governance of Public– Private Partnerships*, **Technical Note N° IDB-TN-1616**, Inter-American Development Bank, disponible en

https://publications.iadb.org/publications/english/document/The_Governance_of_Public-Private_Partnerships_A_Comparative_Analysis.pdf

Presidência da República Federativa do Brasil, **Lei N.º 11.079, a qual institui regras gerais de licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública**. 30 de dezembro de 2004, recuperado em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

Presidente Constitucional de la República del Perú (2008). *Decreto Legislativo N.º 1012, Que Aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público - Privadas para la Generación de Empleo Productivo y Dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada*, **Diario Oficial “El Peruano”**, 13 de maio de 2008 (modificado pela Lei N.º 29771 e pelo Decreto Legislativo N.º 1016). <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-29923/por-temas/asociaciones-publico-privadas-app/7030-decreto-legislativo-n-1012-2/file>

Presidente de la República del Perú (2017), *Decreto Supremo N.º 185-2017-EF, por el cual aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia de Promoción la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)*, **Diario Oficial El Peruano**, 24 de junho de 2017,

https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/REGLAMENTO_ROF/ROF%20Publicado%20Rectificado.pdf

Presidente de la Republica de Costa Rica. **Reglamento N.º 39965: Reglamento para los Contratos de Colaboración Público-Privada**. Costa Rica. Disponible em:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83225&nValor3=106758&strTipM=TC

McCann, Steven., (2017), *Delivering value-for-money in PPPs? Risks and insights in change management*, **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, Vol. 3(2) 102–114, Vínculo permanente a este documento: DOI: [10.1177/2055563617731370](https://doi.org/10.1177/2055563617731370)

Nisar, Tahir M., (2007), *Value for money drivers in public private partnership schemes*, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 20, Iss 2, pp. 147 – 156, Vínculo permanente a este documento: <http://dx.doi.org/10.1108/09513550710731508>

Reyes-Tagle, Gerardo., ed., (2018), **Bringing PPPs into the sunlight: synergies now, pitfalls later?** Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 20577, 2018, disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf>

Roine Leiringer. 2006. *Technological innovation in PPPs: incentives, opportunities and actions*, **Journal Construction Management and Economics**, Volume 24, 2006 - Issue 3, 301-308, disponível em: <https://doi.org/10.1080/01446190500435028>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Índice de Elegibilidad de Proyectos en Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura y Servicios**, México, 28 de outubro de 2015, disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23151/indice_elegibilidad.pdf

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, **Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de Asociación Público-Privada**, México, 2012, disponível em: <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/ProyectosAPP/Manual%20APP%20221112.pdf>

Skelcher C., (2012), *Governing partnerships*, incluído em G. Hodge, C. Greve and A. Boardman (eds) (2010) **International Handbook on Public-Private Partnerships**, Edward Elgar Publishing, pp. 292-304.

Sturgess, Gary., (2007). Conferencia organizada por el Gobierno de Japón, **PPP Web Tokyo Conference 2007**, Theme 3: Value for Money, disponível em https://www8.cao.go.jp/pfi/en/ppp_discussion2007/2007_theme3.html

Suhaiza Ismail, **What Drives Value for Money of Public Private Partnership (PPP) Projects Implementation in Malaysia?** disponível em: https://www.ukm.my/fep/perkem/pdf/perkemVII/PKEM2012_2C3.pdf

Teisman, G. y Klijn, E. H., (2002). *Partnership Arrangements: Government Rhetoric or Governance Scheme?* **Public Administration Review**. 62. 197 - 205. p. 198. Vínculo Permanente a este documento: [DOI:10.1111/0033-3352.00170](https://doi.org/10.1111/0033-3352.00170).

The World Bank. (2009). **Good Governance in Public-Private Partnerships: A Resource Guide for Practitioners**. Washington, DC. World Bank, junho del 2009, disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12665>

The World Bank, (2013). *Value-for-Money Analysis—Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Service*, **Report from World Bank Global Round-table 28 May 2013**, Washington DC, World Bank Institute (WBI) and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/724231468331050325/pdf/840800WP0Box380ey0Analysis00PUBLIC0.pdf>

The World Bank. (2016). **Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model User Guide**, Abril del 2016, <http://pubdocs.worldbank.org/en/422531461874706371/PFRAM20160401-Guidance-Note-for-PFRAM-March-28-2016.pdf>

The World Bank, (2017), **Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs**, Washington DC, 2016, disponível em https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Benchmarking_PPPs_2017_ENpdf.pdf

The World Bank (Sem data), **Risk Allocation, Bankability and Mitigation in Project Financed Transactions**, Public-Private-Partnership Legal Resource Center, disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/risk-allocation-mitigation>

The World Bank. (2017). **Public-Private Partnerships: Reference Guide version 3**, Washington, DC, 2017, página 1.2, disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>

United Nations Economic Commission for Europe (2008), **Guidebook on Promoting Good Governance In Public-Private Partnerships United**, United Nations, New York and Geneva, 2008, disponível em <https://unece.org/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

Zevallos Ugarte, J. C. (2011), **Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas**, Lima, Perú: Fondo Editorial de la USMP