



# Novos modelos de negócios: integração entre público e privado e os elos da cadeia

Mauricio Portugal Ribeiro

CONAHP

23/11/2017

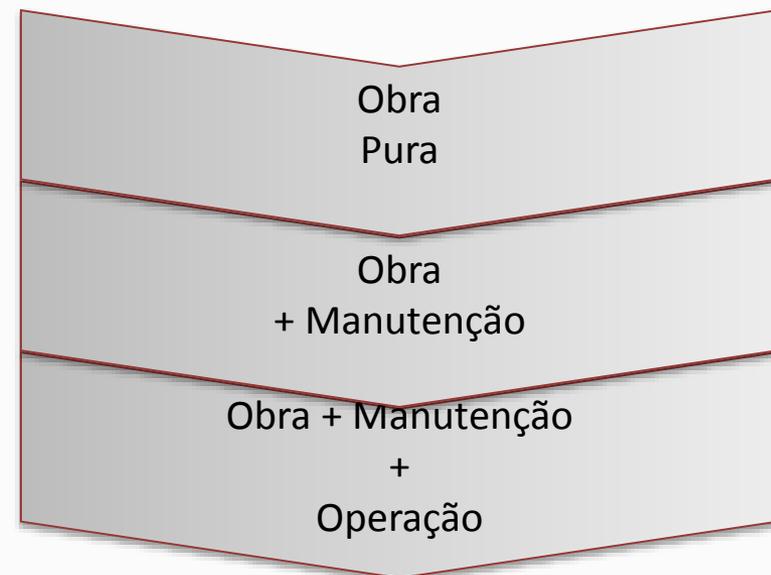


# O que é uma PPP no setor de saúde



# Concessões e PPPs definidas por sua estrutura econômica interna

- Investimento na implantação/melhoria da infraestrutura pelo setor privado
- Amortização e remuneração pela exploração da infraestrutura
- Necessidade de contratos de longo prazo
- O serviço é operado por quem investe na infraestrutura:
  - Incentivo para aumento da eficiência
  - Fiscalização sobre o “output”



## Concessão e PPP

Especificação do projeto básico e projeto executivo + Financiamento + Obra + Manutenção + Operação



## **Sumário das Características Econômicas Principais dos Contratos de Concessão e PPP**



**O contrato pode envolver a realização dos projetos, construção, financiamento, operação e transferência dos bens ao final para o Poder Público**



**Contratos de longo prazo – geralmente mais de 10 anos**



**Remuneração do concessionário é dada pela cobrança de tarifa, pela exploração de receitas alternativas e/ou pela percepção de pagamento público**



**Contrato deve estabelecer conjunto de indicadores de qualidade e cobertura do serviço, aos quais a possibilidade de cobrar tarifa e o sistema de multas deve estar vinculado**



**Matriz de riscos e sistema para estabilização do contrato frente a passagem do tempo deve ser determinada pelo contrato ou por regulamentação (de preferença pré-existente)**

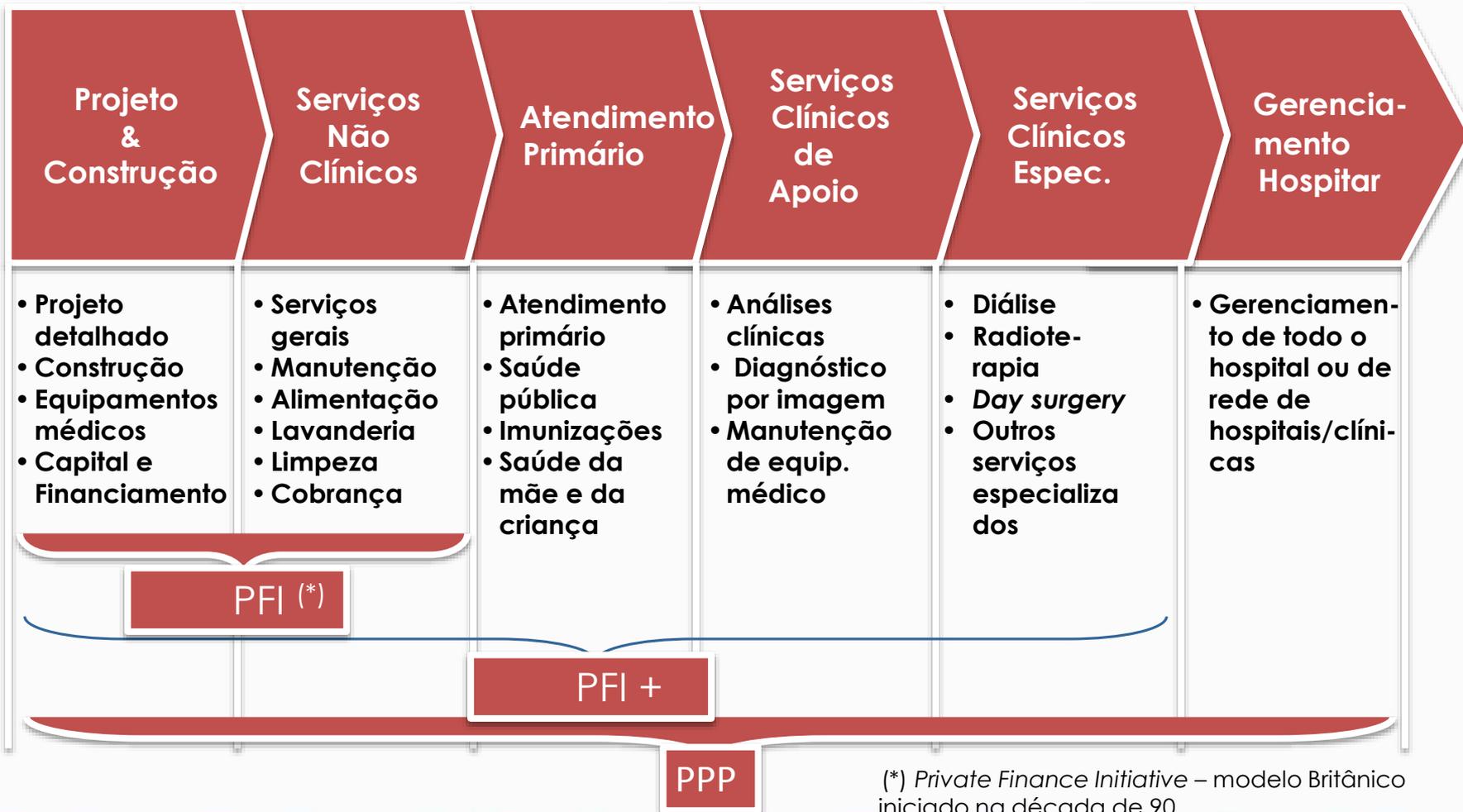


# Partes centrais dos contratos de concessão e PPP





# Opções de PPP no Setor de Saúde





# Algumas áreas em que é viável fazer PPP

## Hospitais, só atividade de apoio, sem serviço médico

- Construir, equipar, operar
- Ex. de PPP no Brasil: Hospital Metropolitano de e Rede de Atenção Básica de Belo Horizonte, Hospitais do Município de São Paulo

## Centros de Diálise

- Construir, equipar e operar
- Ex. de PPP no Brasil: não há

## Centros de Cuidados de Longo Prazo

- Construir, equipar, e operar centro para cuidado de pacientes crônicos e idosos
- Ex. de PPP no Brasil: ainda não há

## Diagnóstico por Imagem/Radiologia

- Construir, equipar e operar tomógrafo, ressonância magnética, Raio X e mamógrafo para toda a rede de saúde da Bahia
- Ex de PPP no Brasil: Rede de Telemedicina, Estado da Bahia

## Laboratório de Análises Clínicas

- Construir, equipar e operar laboratório de análises clínicas para todos os testes de uma rede de saúde
- Ex. de PPP no Brasil: não há
- Contratação de serviços é comum

## Hospitais, com serviço médico

- Construir, equipar e operar hospital
- Ex. PPP no Brasil: Hospital do Subúrbio, Estado da Bahia

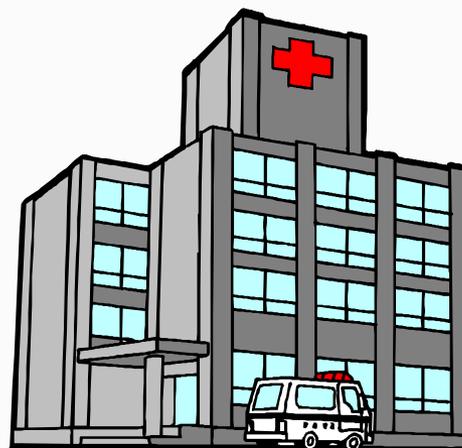


# PPPs em Funcionamento: Novo Hospital

## Parceiro Privado



- Projeto detalhado
- Financiamento do investimento
- Construção
- Suprimentos e equipamentos médicos
- Serviços clínicos
- Manutenção
- Serviços não-clínicos
- Serviço de pessoal



## Ministério da Saúde ou Secretaria da Saúde



- Pagamento por serviços clínicos e não-clínicos
- Acompanhamento do desempenho
- Recepção dos recursos FNS
- Garantias de pagamento



## Comparação entre modelos contratuais existentes no Brasil

| Modelo   | Vantagens  | Desvantagens  |
|--|--|---|
| <b>Administração Direta</b><br>(c/ ou s/ terceirização de serviços de apoio) | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Gestão direta do poder público</li><li>✓ Carga tributária reduzida</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Menor eficiência operacional e de custeio</li><li>✓ Dificuldades na gestão de RH</li><li>✓ Problemas com a Governança → difícil aplicação de gestão por performance/ responsabilização</li></ul>  |
| <b>Contratação de Serviços Gestão Hospitalar (Lei 8666)</b>                  | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Possibilita suplantam deficiências de RH</li><li>✓ Possibilitam soluções temporárias (contratos em geral curtos)</li><li>✓ Se há sistema de governança adequado → qualidade serviços clínicos/ eficiência operacional</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Não inclui investimentos</li><li>✓ Menor compromisso com manutenção equipamentos</li><li>✓ Assunção limitada de riscos</li><li>✓ Menor transparência</li><li>✓ Maior risco de descontinuidade dos serviços</li></ul>  |
| <b>OS</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Possibilita suplantam deficiências de RH</li><li>✓ Se há sistema de governança adequado → qualidade serviços clínicos/ eficiência operacional</li><li>✓ Carga tributária reduzida</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Idem Contratação</li><li>✓ Universo de parceiros limitado a filantrópicas</li><li>✓ Antecipação de recursos</li></ul>   |
| <b>PPP Completa</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Maior governança possibilita alta qualidade serviços clínicos e maior eficiência operacional</li><li>✓ Possibilita suplantam deficiências de RH</li><li>✓ Alocação clara de riscos</li><li>✓ Financiamento dos investimentos</li><li>✓ Possibilita maior transparência</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Perdas fiscais (que podem ser compensadas por maior eficiência operacional)</li><li>✓ Em regra, não é atrativo para filantrópicas (reduz universo de operadores)</li></ul>  |
| <b>PPP tipo PFI</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Infraestrutura e sua gestão é transferida ao setor privado → possibilita maior foco do poder público no serviço de saúde</li><li>✓ Alocação clara de riscos</li><li>✓ Financiamento dos investimentos</li><li>✓ Maior transparência</li></ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Perdas fiscais (que podem ser compensadas por maior eficiência operacional)</li><li>✓ Desvincula serviços clínicos de serviços não clínicos → dificulta governança</li><li>✓ Fiscalização do poder público é focada em atividades-meio para a prestação final do serviço ao usuário</li></ul> |



## O que é importante assinalar

- Um contrato de PPP vs. multiplicidade de contratos
- Foco no resultado
  - Vinculação de indicadores de serviço a sistema de pagamentos
  - Distribuição detalhada dos riscos
  - Forte capacidade de gerar os incentivos para cumprimento dos indicadores de qualidade e quantidade do serviço
- Possibilidade de incluir no contrato tanto os investimentos quanto todas as atividades operacionais, médicas ou de apoio
- Deixa os gestores públicos livres para se dedicarem à gestão do risco sanitário
- É privatização?



# Estudos para estruturação de PPP

Conveniência e oportunidade da contratação como PPP

## ESTUDOS TÉCNICOS

Mensuração e projeção da demanda

Projeto Operacional / Indicadores de desempenho

Projeto de engenharia / Programa de investimentos

Estudos ambientais

Estudos sobre o impacto fiscal

## VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Modelo econômico-financeiro

Modelo do negócio

Estrutura de financiamento

Análise de riscos

## ESTUDOS JURÍDICOS

Modelagem jurídica, edital e contratos

Consultor-líder

Engenharia  
Demanda

Meio Ambiente  
Desapropriação  
Reassentamento  
Aspectos Sociais

Consultores  
Legais

Economia &  
Regulação

Mídia/  
Informação  
Pública



# **Desafios do desenvolvimento de PPPs no setor de saúde**



# O que temos de PPPs já realizadas no setor de saúde no Brasil?

- Hospital do Subúrbio, em Salvador (em operação)
- Hospital Metropolitano, em Belo Horizonte (em operação)
- Unidades Básicas de Saúde da Família de Manaus (em operação)
- PPP diagnóstico por imagem da Bahia (em operação)
- Unidades Básicas de Saúde de Belo Horizonte (assinado, mas ainda não iniciou a execução)
- Hospital Infantil de Vitória (aparentemente não houve licitação)
- PPP de Hospitais do Distrito Federal (a licitação foi suspensa)
- Hospital de Trauma de Natal (aparentemente não foi licitado)
- PPP dos Complexos Hospitalares do Estado de São Paulo (em implantação)
- PPP do Hospital de Clínicas de Sorocaba, também em São Paulo – (aparentemente, o edital suspenso)



## Principais Desafios para Implantação de PPP no Setor de Saúde

- Desafios fiscais e de dificuldades de gestão do setor público
- Desafios do mercado brasileiro de PPP nos setores de infraestrutura social
- Desafios do mercado privado de saúde
- Desafios jurídicos:
  - regulação setorial
  - licitação
  - contratualização dos riscos do setor de saúde que decorrem do mercado de saúde



# Desafios do mercado brasileiro de PPP nos setores de infraestrutura social

- Superar o preconceito ideológico e o corporativismo
  - As PPP que não transferem a prestação do serviço de saúde para iniciativa privada devem prestar uma contribuição relevante para isso
- Desenvolver capacidade de estruturar, licitar e fiscalizar projetos
- Adequação do valor dos pagamentos, em vista da modificação do padrão de qualidade
  - Estimativa pública, em regra considera os custos atuais
  - Além dos custos diferenciados, tributos e taxa de retorno do investidor elevam o valor dos pagamentos estimados
- A proteção contra risco político
  - Consolidação dos mecanismos de garantia de pagamento é de extrema relevância
  - Melhor proteção é projeto adequadamente modelado e serviço adequadamente prestado
- Cuidado para que o sistema de pagamento proteja a cobertura de custos do parceiro privado
  - Penalização por descumprimento dos indicadores do contrato deve ser feita de modo a preservar a cobertura dos custos operacionais



# Desafios relativos ao mercado privado de saúde

- Número de grandes operadores é extremamente limitado
  - No caso dos entes verdadeiramente filantrópicos
    - tem estratégia limitada de expansão
    - não querem entrar em processos competitivos
    - Temem perder status de filantrópicas se constituírem SPE e contratarem sob a forma de PPP
  
- Estratégia com geografia limitada
  
- Desconfiança do setor público



# Desafios Jurídicos: regulação setorial e licitação

- Visão de que a restrição de participação de empresas estrangeiras se aplica à prestação do serviço por meio de PPP
- Montagem do sistema de garantias
  - Consolidação de sistemas existentes
  - Vantagem relativa do setor de saúde
- O problema das licitações de técnica e o uso da acreditação
- O problema da sofisticação financeira e o uso dos sinais de capacidade financeira
  - Garantia de proposta
  - Garantia de desempenho
  - Seguros
  - Aporte relevante de capital como condição para assinatura do contrato



## Desafios jurídicos: contratualização dos riscos do setor de saúde

- Desenvolver mecanismos para lidar com os seguintes riscos:
  - O risco de super demanda ou de alteração da demanda por conta das deficiências da rede de atenção
    - Possibilidade de realização de PPP que transfira para o parceiro privado a operação de toda a rede de atenção básica, à qual a unidade hospitalar está ligada
    - Possibilidade de variação do valor do pagamento (para mais) para suprir situações temporárias
  - O risco da regulação da rede de atenção não funcionar adequadamente
    - Conjunto de mecanismos que protegem o parceiro privado, isentando-o de responsabilidade pelo mau funcionamento da regulação da rede de atenção
  - O risco de mudança do perfil demográfico e epidemiológico da população
    - Revisões periódicas e sistema de equilíbrio econômico-financeiro que dê conforto para o Governo e a iniciativa privada
  - O risco tecnológico



# Avaliação das PPPs no setor de saúde



# O que poderia ser melhorado?

- Conveniência de transferir os serviços médicos para a iniciativa privada
- A análise da capacidade fiscal prévia à PPP para a sua contratação
- O problema do concessionário ser vítima da própria qualidade do seu serviço
  - Como lidar com excesso de demanda
  - Interação com a rede de regulação dos pacientes
- A necessidade de haver parâmetros claros e plano de negócios detalhado para facilitar reequilíbrio de contrato
  - A necessidade de rapidez nos reequilíbrios dos contratos
- A necessidade dos parâmetros para a revisão do contrato serem mais claros
  - Amplo poder de revisão pela Administração Pública
  - Clareza quanto aos parâmetros para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato
- Garantias de pagamento precisam ser melhor estruturadas, para não correr o risco de não serem honradas
  - Importante que o banco “trustee” responsável pela execução da garantia seja um banco privado de primeira linha
- O problema das alterações ao contrato de PPP posteriores à sua celebração



## O que foi bom?

- Prestação dos serviços com qualidade superior ao da rede gerida diretamente pelo setor público
- Nova lógica de prestação de serviços contratualizados, com a iniciativa privada e com possibilidade de lucro
- Desenvolvimento de indicadores claros de qualidade na rede pública e sua vinculação a sistema de pagamento pelo ente público
  - Tanto para os serviços assistenciais quanto para as atividades de apoio
- A previsão da figura do verificador independente
- A exigência de acreditação e a licitação que levou em conta a acreditação dos participantes



PORTUGAL RIBEIRO

*Advogados*