



Quick Reads on InfraFinance

PROPOSTAS NÃO SOLICITADAS, INICIADAS PELA INICIATIVA PRIVADA POR QUÊ, POR QUE NÃO E EM QUE CIRCUNSTÂNCIAS?

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são, por muitos, consideradas como a solução para os diversos problemas relacionados com o desenvolvimento de infraestruturas – incluindo o seu financiamento, problemas institucionais e eventuais ineficiências. Contudo, devido às inúmeras experiências internacionais, hoje sabemos que, apenas PPP bem planeadas, bem geridas, bem executadas e monitoradas podem produzir bons resultados.

E como gerimos as propostas não solicitadas (ou iniciativas privadas) de projectos de infraestruturas? Para ajudar os governos e profissionais da área das PPP, o PPIAF publicou as *Orientações de Políticas para a Gestão de Iniciativas Privadas para Projectos de Infraestruturas*, cujos elementos principais serão apresentados abaixo; e um curso de e-learning.¹ O material completo está disponível em inglês, espanhol e francês no site www.pppknowledgelab.org.

O que são USP?

Numa definição simples, a USP é uma proposta de projecto submetida por uma entidade privada ao organismo público sem que um pedido explícito tenha sido feito anteriormente pelo organismo público. Pode também ser considerada uma USP, uma proposta e/ou ideia de projecto submetida, ao organismo público, por uma entidade privada sem que haja um pedido explícito ou convite feito pelo organismo público, e que 1) não esteja contemplada no *pipeline* ou no portfólio de projectos do governo, ou que 2) proponha uma solução inovadora para um dos projectos listados no *pipeline* do governo. Embora haja a percepção de que as USP são acordos negociados directamente entre a autoridade pública e o proponente privado, esta não deveria ser a realidade. De acordo com as práticas internacionais, a única diferença que deve existir entre as PPP iniciadas pelo órgão público ou pela iniciativa privada é quanto a quem faz a proposta, não devendo haver, assim, qualquer outra distinção no processo de desenvolvimento e execução das PPP, uma vez que este é iniciado.

O Banco Mundial publicou as *Orientações de Políticas de como melhor gerir as USP*. Mas isto significa que o Banco Mundial as recomenda ou promove?

A resposta simples é não. As PPP, quando iniciadas pelo governo, podem trazer os mesmos benefícios que as USP, porém estão mais bem preparadas para oferecer condições equitativas a todos os concorrentes, garantir que o interesse público prevaleça sobre o privado, apresentam uma melhor relação qualidade/preço e são desenvolvidas com um respeito maior ao princípio básico de transparência.

O propósito das *Orientações* é o de preencher lacunas no conhecimento e orientar as autoridades públicas quanto ao que fazer uma vez que receberem uma USP. Visa, assim, assegurar que governos se beneficiem das qualidades do setor privado, ao mesmo tempo em que protegem o interesse público. É importante ressaltar que as USP não são a única forma de

¹ <https://olc.worldbank.org/content/policy-guidelines-managing-unsolicited-proposals-infrastructure-projects-self-paced>

incentivar a criação de soluções inovadoras por parte do sector privado, o foco no resultado em vez da determinação de como o produto deve ser feito, ou ainda a condução de consultas públicas em relação a determinado projeto, podem sim levar a uma maior inovação no desenvolvimento de determinada infraestrutura por parte do sector privado. Quando contempladas, as USP deveriam ser geridas e utilizadas com cautela, como uma excepção ao método de iniciação de projetos por meio da iniciativa pública.

Licitantes argumentam que as USP trazem alguns benefícios. Qual é a posição do Banco Mundial?

Vamos analisar estes argumentos, um a um.

“Implementar uma USP será mais fácil e rápido do que implementar um projecto PPP iniciado através de concurso público”.

Não há nenhuma evidência de que as USP sejam mais fáceis e rápidas de implementar. Quando as USP ludibriam as leis de direito administrativo ou são negociadas directamente, as controvérsias geradas por tais práticas muitas vezes atrasam o processo. Negociar e implementar um projecto com o proponente de uma USP é, normalmente, um desafio maior e demora mais tempo devido a assimetria de informação e a uma posição negocial mais fraca do organismo público.

“Há uma maior probabilidade de as USP terem acesso a financiamento do que os projectos iniciados por concurso público”.

Uma melhor preparação do projecto é o que aumenta a viabilidade financeira e a capacidade para financiar o projecto. Não há nenhuma evidência de que as USP favoreçam o acesso ao financiamento em comparação a uma contratação pública feita de maneira bem elaborada. Os desafios para obter financiamento são normalmente causados por uma estruturação deficiente do projecto. A verdadeira solução para o acesso a maiores e melhores linhas de crédito é de longo prazo, e está associada com a melhoria da capacidade técnica na preparação de projectos, que pode ser atingido pela contratação de servidores públicos capacitados ou pela contratação de consultores capacitados para desenvolverem projectos financiáveis.

“As USP ajudam os governos a superar a falta de capacidade técnica para preparar, adjudicar e executar PPP”.

As USP não são uma solução para superar ou resolver a falta de capacidade técnica governamental. De facto, para assegurar um negócio vantajoso a partir de uma USP é necessária ainda mais capacidade do que para um projecto PPP iniciado através de concurso público, como já se disse antes. Os governos com pouca capacidade têm

menos probabilidades de conseguir negociar um acordo de PPP que garanta o interesse público e uma boa relação qualidade/preço, aumentando as probabilidades de as USP serem um mau negócio para a sociedade”.

“As USP permitem aos governos tirar partido da inovação do sector privado, resultando em ganhos de eficiência na provisão de infraestruturas”.

A maior parte das USP apresentadas e aceites pelo governo não são inovadoras. Foram poucos os casos de USP que continham novas tecnologias ou conceitos únicos, já que a maioria das USP existentes era de projectos de estradas ou de ferrovias que não tinham sido identificados por organismos públicos, ou que haviam sido identificados mas ainda não executados. Alegações não comprovadas de inovação ou de propriedade intelectual pelos proponentes de USP levam à falta de transparência e tornam mais difícil garantir a igualdade de condições num procedimento competitivo. É possível obter-se inovação através de outros meios, tais como um concurso de ideias, especificações de concursos baseadas em resultados.

As USP facilitam a corrupção ou o nepotismo?

Uma das motivações das USP, destacada pelas partes interessadas que entrevistámos para preparar as orientações de políticas, diz respeito a uma actuação abusiva por parte dos proponentes das USP para se envolverem em práticas corruptas e nepotistas, sobretudo ao evitarem a realização dos concursos públicos ou licitações. As USP negociadas directamente podem favorecer práticas ilícitas, em parte porque tornam mais fácil esconder a corrupção e o nepotismo. Igualmente, devido à falta de transparência ou à falta de procedimento concorrencial, as USP estão sujeitas à percepção de corrupção, mesmo que não seja o caso. Isto conduz, com frequência, a desafios legais e políticos que vão atrasar os projectos. A questão fundamental é quais as soluções de políticas que poderiam permitir aos governos superar a percepção de corrupção associada com as USP. Elementos tais como a adopção de uma política clara para as USP e a aplicação de uma política de divulgação em determinadas fases do processo são parte da solução.

O que recomenda o Banco Mundial? Os governos devem, ou não, permitir USP?

Os governos deviam ponderar cuidadosamente as vantagens e desvantagens das USP e considerar factores específicos dos países quando tomam esta decisão. Deviam considerar aceitar USP unicamente se elas forem capazes de 1) proteger o interesse público durante a avaliação, desenvolvimento e adjudicação do projecto; e 2) garantir transparência e responsabilização durante

todo o processo USP. A posição do governo sobre USP deve ser consistente e suficientemente publicitada. A posição do governo sobre USP não precisa de ser permanente. Pode mudar ao longo do tempo à medida que a capacidade, experiência ou interesse do sector privado evoluem, desde que a posição seja clara.

Como é que o governo deve incorporar a política das USP nos regulamentos existentes para as PPP e noutros regulamentos complementares?

Os governos devem assegurar consistência entre os enquadramentos legais e procedimentos das PPP e das USP; incorporar os procedimentos USP no documento de políticas da PPP pode ser a forma mais eficaz de o fazer. As jurisdições que não possuam uma política sólida para as PPP podem utilizar a oportunidade para a reforçar, por forma a nela incluir também um procedimento USP. Desenvolver uma política autónoma para as USP é uma outra opção. Os enquadramentos USP devem ser consistentes para os modelos de realização de PPP e não PPP, para evitar uma arbitragem regulamentar.

Quais são os objectivos de uma política para as USP? Como é que se pode melhorar a gestão das USP?

Uma política para USP fornece as “regras do jogo” quando assegura clareza, previsibilidade, transparência e responsabilização tanto para os organismos públicos como para as entidades privadas. Oferece os benefícios seguintes na gestão das USP:

- Clareza para os proponentes da USP em termos de procedimentos e tratamento da USP, o que ajuda a promover e manter o interesse do sector privado no programa PPP.
- Orientação para as entidades governamentais, ajudando-as a processar as USP de forma eficaz e eficiente, utilizando procedimentos consistentes e transparentes, bem como regras que possam utilizar como referência. A experiência do Banco Mundial mostra que quando não existe uma política USP, ou quando esta é vaga, os funcionários públicos debatem-se com propostas do sector privado, sem saber como prosseguir, como gerir a confidencialidade, os direitos de propriedade intelectual e eventuais reclamações; e como rejeitar a proposta se esta não for relevante ou estiver insuficientemente documentada.
- Garantia que as USPs apresentadas estão em linha com as prioridades do governo para as infraestruturas e planos de desenvolvimento.

Existem princípios orientadores nos quais deve-se basear a política para as USP?

Temos seis princípios orientadores:

Interesse Público: Um projecto USP tem de estar alinhado com as prioridades das infraestruturas nacionais e atender a uma necessidade real económica ou da sociedade.

Boa Relação Qualidade/Preço: Os governos só devem estruturar projectos USP como PPP caso se espere que venham a gerar uma melhor relação preço/qualidade como uma PPP do que sob outra modalidade convencional.

Preço acessível: Os governos têm de compreender o impacto de uma USP nas finanças públicas, incluindo se os compromissos orçamentais são aceitáveis e os riscos são suficientemente controláveis.

Preço Justo de Mercado: Os governos devem assegurar que os contratos PPP resultantes de USP reflectem os preços de mercado, impedem lucros privados excessivos e incluem uma repartição de riscos adequada para o governo.

Transparência e Responsabilização: Os governos devem tornar pública toda a informação relevante do projecto.

Alinhamento entre os Procedimentos da PPP e da USP:

Os governos devem alinhar as políticas das PPP com as das USP com vista a aumentar o apoio das partes interessadas, elevar o interesse do mercado e garantir consistência na tomada de decisões públicas.

Quais são as melhores práticas para gerar concorrência durante o processo de contratação?

Há cinco áreas de melhores práticas que já provaram funcionar:

O organismo público lidera o desenvolvimento do projecto: quando o organismo público “assume o comando” do projecto pouco depois da submissão da USP – comandando o desenvolvimento do projecto, incluindo estudos de viabilidade e documentação do concurso para aquisições – reduz a vantagem estratégica do proponente da USP e ajuda a criar condições equitativas.

Transparência e divulgação: todos os licitantes devem ter acesso à mesma informação. Divulgar a mesma documentação, se não mesmo mais, que se aplica aos projectos PPP iniciados por concurso público. As regras devem ser claras para todos, incluindo quais os incentivos ou vantagens dados ao proponente da USP.

Questionar os incentivos: evitar tanto a negociação directa como benefícios significativos para o proponente da USP (por exemplo, o direito de igualar, ou um bónus significativo durante a avaliação da oferta) ajuda a equalizar as condições de licitação.

Tempo para a preparação da proposta: deve ser dado tempo suficiente para a preparação de uma proposta, com mais tempo para projectos maiores ou mais complexos.

Vantagem estratégica: os organismos públicos podem ou rejeitar ou reestruturar os projectos USP quando o proponente da USP possui uma vantagem estratégica que torna difícil para os concorrentes suplantar (tal como a propriedade de terra, prorrogação de contratos ou tecnologia exclusiva). Ou podem realizar exercícios de avaliação comparativa e ensaios de mercado, antes de negociar directamente com o proponente da USP.

Os organismos públicos enfrentam desafios na gestão de muitas USP de baixa qualidade. Quais as opções disponíveis?

Mecanismos que permitam aos governos receber menos propostas USP mas de maior qualidade incluem a introdução de requisitos de submissão e a verificação de conformidade, instituindo taxas para análise das USP e centralização do processo de submissão.

Quanto menor a capacidade técnica e financeira de um governo, maior será a dificuldade encontrada para adotar e implementar projetos de USP. O que se pode fazer?

Há um paradoxo aqui: algumas autoridades utilizam as USP exactamente como uma medida paliativa para a sua falta de capacidade quando, na realidade, uma USP exige ainda mais capacidade do governo. Há duas estratégias que podem ajudar:

Os governos decidem não autorizar USP. Muito embora alguns acreditem que isto resultaria num número limitado de projectos em jurisdições com baixa capacidade, existem argumentos fortes para simplesmente não autorizar USP quando os governos se deparam com um enorme e incontrolável fluxo de propostas, ou com uma falta de recursos do sector público para as avaliar.

Os governos autorizam USP apenas quando estiver em vigor uma política sólida e transparente para as USP. Os governos contratam então consultores externos para desenvolver e estruturar os projectos. A contratação de consultores não só traz confiança ao mercado e ajuda a igualar as condições de licitação, como

também maximiza as oportunidades do governo de fazer um acordo justo que traz uma boa rentabilidade, preferencialmente através de um procedimento concorrencial.

O Banco Mundial pode financiar as USP²?

O Banco poderá concordar com financiar projetos de PPP que tenham tido origem em propostas não solicitadas. Em todos os casos de propostas não solicitadas, o processo de avaliação e determinação da abordagem que melhor atenda à finalidade e com a melhor rentabilidade com vista à adjudicação de contrato com origem em proposta não solicitada será definido de maneira clara pelo Mutuário.

Ao ser apresentada proposta não solicitada em processo de selecção, se o Mutuário permitir que a empresa responsável participe no processo, poderá usar uma das abordagens a seguir:

- a. Nenhuma vantagem será concedida à empresa no processo. O Mutuário poderá compensá-la separadamente se o marco normativo aplicável do Mutuário o permitir; ou
- b. Será concedida à empresa vantagem no processo de selecção, como pontuação adicional na avaliação ou acesso garantido à segunda fase nos processos divididos em duas etapas. Esta vantagem será dada a conhecer no documento de solicitação de ofertas/propostas e definida de tal forma que não comprometa a concorrência.

² Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento (Procurement-Regulations-for-IPF-Borrowers-portuguese.pdf), Anexo XIV, Parágrafos 5.3-5.4,4,



Junglim Hahm é um Especialista Sênior em Infraestruturas que trabalha no Grupo de Financiamento de Infraestruturas, PPP e Garantias do Banco Mundial.

Philippe Neves é um Especialista Sênior em Infraestruturas do Mecanismo de Assistência Público-Privada para Infraestruturas (PPIAF).



11/2019