

Guia de Certificação em Parcerias Público-Privadas (PPP) da APMG



© 2016 ADB, EBRD, IDB, IsDB, e WBG
Direitos reservados

O Guia de Certificação APMG, referido aqui como Guia PPP, é o Guia de Conhecimentos e Referências (BoK) detalhando todos os aspectos relevantes da criação e implementação de parcerias público-privadas (PPPs) eficientes e sustentáveis. Ele se destina para uso de profissionais do setor de PPP, como governos, consultores, investidores e outros interessados em PPPs. O Guia PPP faz parte da família de credenciais CP3P que, uma vez obtidas, permitem que os indivíduos usem o título de “Certified PPP Professional” - “Profissional Certificado em PPP”, uma designação criada sob os prenúncios do Programa de Certificação APMG para PPPs. O Programa de Certificação APMG para PPPs, aqui referido como Programa de Certificação, é um produto do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB) e o Grupo do Banco Mundial (WBG) parcialmente financiados pelo Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

“O Grupo Banco Mundial” refere-se às organizações legalmente separadas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), Corporação Financeira Internacional (IFC) e Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA). O Mecanismo de Assessoria para Infraestrutura de Parcerias Público-Privada (PPIAF) é um mecanismo de assistência técnica de vários doadores legalmente administrado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

A tradução da Guia de Certificação em Parcerias Público-Privadas da APMG (Guia PPP) para o português foi feita e revisada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) em coordenação com o Banco Mundial (BM) com o intuito de disponibilizar e difundir conhecimento técnico sobre parcerias público-privadas (PPP) nos países de língua portuguesa.

Este documento foi traduzido buscando adequar a linguagem aos termos utilizados pela comunidade profissional de fala portuguesa. Caso o leitor queira sugerir vocabulário e termos para a melhora do conteúdo, por favor, enviar suas sugestões ao Equipe PPP do IDB, pelo e-mail vpc-ppp@iadb.org e para o Equipe PPP do BM, pelo e-mail pubrights@worldbank.org. Este documento foi traduzido buscando adequar a linguagem aos termos utilizados pela comunidade profissional de fala portuguesa. Caso o leitor queira sugerir vocabulário e termos para a melhora do conteúdo, por favor, enviar suas sugestões à Equipe PPP do IDB, pelo e-mail vpc-ppp@iadb.org e para a Equipe PPP do BM, pelo e-mail pubrights@worldbank.org.

AVISO LEGAL

As opiniões, interpretações, apontamentos e / ou conclusões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as opiniões ou as políticas ou posições oficiais do ADB, BERD, BID, ISDB, PPIAF e WBG, ou do seus Conselhos de Diretores ou os governos que eles representam. As organizações mencionadas acima não oferecem nenhuma garantia, expressa ou implícita, nem assumem qualquer responsabilidade ou responsabilidade pela precisão, oportunidade, correção, integridade, comercialização ou adequação a um propósito específico de qualquer informação aqui disponível.

Esta publicação segue a prática do WBG em referências a designações de membros e mapas. A designação ou referência a um determinado território ou área geográfica, ou o uso do termo "país" neste documento, não implica a expressão de qualquer opinião por parte das organizações acima mencionadas ou de seus Conselhos de Administração, ou os governos que representam no que se refere à situação jurídica de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou quanto à delimitação de suas fronteiras ou limites.

Nada aqui deve constituir ou ser considerado uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades de qualquer uma das organizações do Grupo Banco Mundial, todas as quais são especificamente reservadas.

DIREITOS E PERMISSÕES



Este conteúdo está disponível sob a licença Creative Commons Atribuição 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. De acordo com a licença Creative Commons Attribution, você é livre para copiar, distribuir, transmitir e adaptar este conteúdo, inclusive para fins comerciais, nas seguintes condições:

Atribuição — Cite o conteúdo da seguinte forma: ADB, EBRD, IDB, IsDB e WBG. 2016. Guia de certificação da APMG para Parcerias Público-Privada (PPP). Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. Licença: Creative Commons Atribuição CC BY 3.0 IGO

Traduções – Caso você traduza esse conteúdo, adicione a seguinte isenção de responsabilidade junto com a atribuição: Esta tradução não foi criada pelo ADB, EBRD, IDB, IsDB e / ou WBG e não deve ser considerada uma tradução oficial. As organizações listadas acima não serão responsáveis por qualquer conteúdo ou erro de qualquer tradução referente a este documento.

Adaptações - Se você criar uma adaptação deste conteúdo, adicione a seguinte isenção de responsabilidade junto com a atribuição: Esta é uma adaptação de um trabalho original do ADB, EBRD, IDB, IsDB e WBG. As opiniões e opiniões expressas na adaptação são de responsabilidade exclusiva do autor ou autores da adaptação e não são endossadas pelas organizações acima.

Conteúdo de terceiros - ADB, EBRD, IDB, IsDB e / ou WBG não são necessariamente proprietários de cada componente do conteúdo contido na obra. Portanto, essas organizações não garantem que o uso de qualquer componente individual de terceiros ou parte contida no trabalho não infrinja os direitos desses terceiros. O risco de reclamações resultantes de tal violação recai exclusivamente sobre você. Se você deseja reutilizar um componente ou parte desse conteúdo, passará a ser então sua responsabilidade determinar se a permissão é necessária para tal reutilização e então obter permissão do proprietário dos direitos autorais. Exemplos de componentes podem incluir, mas não estão limitados a, tabelas, figuras e/ou imagens.

Todas as dúvidas sobre direitos e licenças devem ser endereçadas para World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Capítulo 2: Estabelecendo um Arcabouço de PPP

Índice

AVISO LEGAL	2
DIREITOS E PERMISSÕES	2
Capítulo 2: Estabelecendo um Arcabouço de PPP	3
1. Estabelecer um Arcabouço de PPP	6
1.1. Por que ter um Arcabouço de PPP?	7
1.2. O que é um Arcabouço de PPP?	11
1.3. Objetivos de um Arcabouço de PPP	12
1.4. Escopo de um Arcabouço de PPP	16
1.5. Escolha de instrumentos jurídicos e administrativos para criar um Arcabouço de PPP	23
1.5.1. Como as diversas tradições jurídicas interagem com os diferentes tipos de PPP	23
1.5.2. Abordagens jurídicas e administrativas para estabelecer arcabouços de PPP	28
1.5.3. Como os Arcabouços de PPP se baseiam e incorporam arcabouços governamentais pré-existentes	32
1.5.4. Arcabouços para PPPs Subnacionais	34
1.6. Definindo o Processo PPP	37
1.6.1. Identificação de Projetos e Análise Prévia	40
1.6.2. Avaliar o Projeto	41
1.6.3. Estruturar o processo de contratação e o contrato do projeto	45
1.6.4. Licitação e adjudicação	47
1.6.5. Gerenciar o contrato - fase de construção, entrega de serviço e reversão	50
1.6.6. Projetos iniciados pelo setor privado	52
1.7. Responsabilidades Institucionais	62
1.7.1. Responsabilidades típicas	62
1.7.2. Identificando e defendendo projetos	63
1.7.3. Garantindo Coordenação e Melhores Práticas	64
1.7.4. Gestão Financeira Pública	68
1.7.5. Aprovações	68
1.7.6. O papel e benefícios das unidades de PPP	71
1.8. Gestão das Finanças Públicas de PPPs	78
1.8.1. Tipos de Compromisso Fiscal com PPPs	78
1.8.2. Identificação e quantificação de compromissos fiscais para um projeto de PPP	80
1.8.3. Garantir que os compromissos fiscais estejam dentro da capacidade de pagamento (affordability)	82
1.8.4. Compondo o orçamento para considerar os compromissos fiscais	84
1.8.5. Contabilizando e Registrando Compromissos Fiscais	88

1.8.6. Controle da exposição fiscal agregada a PPPs	91
1.9. Supervisão de Programas e Projetos de PPP	93
1.9.1. Papel do Legislativo	94
1.9.2. Entidades de auditoria e avaliação ex-post.....	96
1.9.3. Papel do público	99
1.9.4. Promovendo licitações e boa governança e reduzindo da corrupção	103
Referências Bibliográficas.....	105

Tabelas

TABELA 2.1: Abordagem da estrutura da Usina de Dabhol	10
TABELA 2.2: Exemplos de objetivos de política de PPP	14
TABELA 2.3: Exemplo de definições do escopo do arcabouço de PPP	19
TABELA 2.4: Tradições jurídicas e tipos de PPP em países de direito codificado (civil law) e consuetudinário (commom law).....	24
TABELA 2.5: Resumo dos critérios de decisão, procedimentos e responsabilidades institucionais em todo o processo de PPP.....	38
TABLE 2.6: Exemplos de estratégias de licitação para propostas não solicitadas.....	56
TABELA 2.7: Exemplo de requisitos de aprovação de PPP	69
Tabela 2.8: Exemplos de unidade PPP	74

Figura

FIGURA 2.1: Processo de avaliação, aprovação e licitação de uma proposta não solicitada.....	61
--	----

Quadros

QUADRO 2.1: Objetivos de aprendizado	6
QUADRO 2.2: Objetivos e riscos conflitantes em PPPs	8
QUADRO 2.3: Um projeto PPP sem um Arcabouço	9
QUADRO 2.4: Tributos distorcidos de contratos de operação e manutenção (O&M)	34
QUADRO 2.5: O papel das PPPs subnacionais.....	36
QUADRO 2.6: Decisão de investimento versus decisão de PPP	42
QUADRO 2.7: Critérios de avaliação de PPP na Indonésia	45
QUADRO 2.8: Contratos Modelo e / ou Precedente	46
QUADRO 2.9: Engajamento e comunicação com as partes interessadas	48
QUADRO 2.10: Renegociação de uma PPP de Transporte Público em Victoria, Austrália	51

QUADRO 2.11: Benefícios da inovação – High Occupancy Toll Lanes na Virgínia	53
QUADRO 2.12: Custos de negociação direta - Independent Power Tanzania.....	54
QUADRO 2.13: Responsabilidades para defender projetos em diferentes jurisdições	64
QUADRO 2.14: Exemplos do papel do Ministério das Finanças nas PPPs.....	66
QUADRO 2.14: Exemplos do papel das agências de planejamento nas PPPs	67
QUADRO 2.15: A evolução das unidades de infraestrutura e PPP do Reino Unido.	72
QUADRO 2.17: Risco Fiscal em Garantias de fluxo/tráfego mínimo	80
QUADRO 2.16: Abordagens para avaliar passivos contingentes	82
QUADRO 2.17: Fundo para preenchimento de lacuna de viabilidade na Índia	84
QUADRO 2.18: Fundos de passivos contingentes para PPPs	87
QUADRO 2.19: Exemplos de divulgação de responsabilidade de PPPs	91
QUADRO 2.20: Limites fiscais de PPPs	92
QUADRO 2.21: Chamada de Contribuições para o Private Finance Initiative (PFI)	93
QUADRO 2.22: Fiscalização Legislativa de Programas de PPP	95
QUADRO 2.23: Auditorias de desempenho de projetos	98
QUADRO 2.24: Auditorias legislativas e revisões de programas de PPP	99
QUADRO 2.25: Arcabouços de Transparência: institucionalizando a divulgação e transparência de informações sobre PPPs	100
QUADRO 2.26: Papel público em auditorias de processos de aquisições.....	104

1. Estabelecer um Arcabouço de PPP

Introdução e Objetivo

Um Arcabouço de PPP é mais bem entendido como os procedimentos, regras e responsabilidades institucionais estabelecidos que determinam como o governo seleciona, implementa e gerencia projetos de PPP. Ao definir procedimentos e regras, boas práticas de PPP podem ser estabelecidas dentro do governo. Isso tem o efeito de limitar e gerenciar o risco do governo e garantir a consistência. Ao definir responsabilidades institucionais, um Arcabouço de PPP torna as instituições responsáveis por seu papel no processo de PPP. Um bom arcabouço de PPP permite que o mercado saiba como os projetos de PPP serão desenvolvidos e como as propostas serão avaliadas. Isso pode levar a aquisições mais competitivas e melhor valor para o público.

As PPPs podem ser implementadas de forma pontual, sem qualquer arcabouço de PPP específico. No entanto, as PPPs são tecnicamente complexas, envolvendo várias partes interessadas, cada uma com objetivos conflitantes. Os arcabouços de PPP são importantes para garantir que os objetivos dos setores público e privado estejam alinhados. Eles estabelecem regras que evitam impropriedades e promovem o interesse público em fazer com que projetos de qualidade sejam executados de forma eficiente.

Este capítulo explica como criar um novo Arcabouço de PPP ou, se houver um existente, o que procurar para garantir que seja eficaz. Os objetivos de aprendizagem são descritos no QUADRO 2.1.

QUADRO 2.1: Objetivos de aprendizagem

Depois de estudar este capítulo, o leitor compreenderá os seguintes aspectos:

- O valor de ter um Arcabouço de PPP;
- O que um Arcabouço de PPP deve incluir;
- Como definir os objetivos e escopo de um Arcabouço de PPP;
- Formas de estabelecer um Arcabouço de PPP em diferentes jurisdições, levando em consideração as tradições jurídicas e administrativas existentes;
- As etapas de um processo típico de PPP e como o arcabouço orienta cada etapa;
- Como as funções e responsabilidades das PPPs podem ser alocadas de maneira eficaz entre as várias agências governamentais;
- Princípios e técnicas que facilitam a gestão responsável das finanças públicas de PPPs; e
- Formas de garantir a supervisão adequada e a transparência dos programas de PPP.

Resumo do conteúdo

A Seção 1.1 resume as vantagens de se ter um Arcabouço de PPP bem desenvolvido. A seção 1.2 apresenta os elementos que normalmente compõem essa estrutura.

O Arcabouço de PPP de cada jurisdição é única. Seu projeto deve levar em consideração o que o governo está tentando alcançar e as tradições jurídicas e administrativas da jurisdição.

As Seções 1.3 e 1.4 estabelecem a necessidade de identificar os objetivos e o escopo do arcabouço. A Seção 1.5 aborda como as tradições jurídicas e administrativas influenciarão a forma como o arcabouço é construído.

Cada PPP precisa ser desenvolvida por meio de uma série de etapas, incluindo a identificação do projeto, estruturação como uma PPP, contratação, operação do projeto, gerenciamento do contrato e devolução. A Seção 1.6 resume um processo típico de PPP, procedimentos e critérios de decisão que um bom arcabouço normalmente requer para cada etapa do processo.

A seção 1.7 então define como alocar responsabilidades institucionais para desenvolver e contratar PPPs. A Seção 1.8 trata da gestão de compromissos fiscais em PPPs. Finalmente, a seção 1.9 descreve a conveniência de uma supervisão eficaz de um programa de PPP e as opções para alcançá-la.

1.1. Por que ter um Arcabouço de PPP?

Um bom arcabouço de PPP visa a garantir que os projetos certos sejam selecionados como PPPs e que sejam desenvolvidos, entregues e gerenciados de forma estruturada, transparente e eficiente. Da mesma forma, um bom arcabouço minimiza os riscos de um projeto de PPP não gerar *Value for Money*.

As PPPs envolvem múltiplos interesses conflitantes. Se os riscos não forem alocados de forma adequada, o setor público pode incorrer em custos que não pode controlar. Se o processo de aquisição não levar em consideração as condições de mercado, o processo de licitação pode não ser competitivo. Se os passivos contingentes não forem monitorados, pode haver obrigações fiscais inesperadas incorridas pelo governo. Veja o QUADRO 2.2.

QUADRO 2.2: Objetivos e riscos conflitantes em PPPs

Em uma PPP, os principais interessados terão objetivos possivelmente conflitantes. Por exemplo, as partes privadas procuram maximizar os lucros ao mesmo tempo que minimizam os riscos, enquanto o governo persegue o interesse público. Dentro do governo, as agências do setor procuram maximizar a prestação de serviços. Isso pode entrar em conflito com os ministérios das finanças que procuram administrar com prudência as obrigações e riscos financeiros.

A melhor maneira de abordar esse conflito é definir os objetivos do programa de PPP e de cada projeto de PPP de forma clara e antecipada. Isso inclui as prioridades relativas, de modo que os conflitos possam ser identificados e resolvidos antecipadamente.

Conforme destacado no capítulo 1.8.2 do Guia de PPP, há uma série de fatores de risco relacionados ao fato de não haver um arcabouço. Arcabouços de PPP abordam esses riscos e aumentam suas probabilidades de sucesso.

- **Aumentar a capacidade das agências governamentais de fazer PPPs:** Os projetos de PPP podem ser desenvolvidos por diversas agências do governo. Cada uma dessas agências pode ser especialista em seu próprio setor - por exemplo, no desenvolvimento de rodovias ou na prestação de serviços de água. No entanto, a maioria das agências não é especialista em PPPs. Se cada agência tiver que aprender como fazer PPPs por conta própria, os custos de aprendizagem serão altos, assim como o risco de erros. A codificação de práticas padrão em um Arcabouço de PPP reduz os custos de aprendizagem e o risco de erros. Codificação e padronização tornam mais fácil para que as habilidades desenvolvidas em um projeto sejam transferidas para outro projeto em outro setor;
- **Fornecer uma maneira estruturada de reconciliar objetivos díspares:** A execução de um projeto de PPP normalmente requer cooperação entre várias agências governamentais e empresas privadas, todas com objetivos concorrentes. Um Arcabouço de PPP ajuda a gerenciar expectativas, treinamento e desenvolvimento de habilidades. Isso não só ajuda a estabelecer um objetivo comum entre as partes interessadas, mas também melhora a longevidade do programa de PPP (em particular, estabelecendo novas mentalidades);
- **Certificar-se de que o risco para todo o governo é limitado:** As agências setoriais que desenvolvem PPPs se concentrarão na entrega de um projeto que funcione bem para o setor. No entanto, eles podem estar menos alertas a outros riscos que são mais importantes em um nível governamental como um todo. Esses riscos incluem a reputação do governo e riscos fiscais. Um bom arcabouço criará processos e responsabilidades para identificar e mitigar tais riscos;
- **Gerar interesse de mercado:** Um fator chave para o sucesso de uma PPP é um processo

de licitação competitivo. A competição ajuda a baixar os preços e a promover a inovação. Um bom arcabouço de PPP pode ser uma forma eficaz de comunicar a qualidade do programa de PPP ao mercado, bem como o compromisso do governo com potenciais investidores. Portanto, um arcabouço de PPP pode tornar os projetos de PPP mais atraentes ao aumentar a concorrência. Arcabouços de PPP também podem reduzir a percepção de risco dos investidores, tornando mais provável que os projetos possam ser financiados de forma privada. Projetos de PPP entregues por governos com processos de PPP transparentes e supervisão eficaz serão percebidos como menos arriscados; e

- **Facilitar a probidade e supervisão do programa PPP:** Como acontece com qualquer programa governamental importante, supervisão e avaliação independentes são desejáveis. Ter processos claros, critérios de tomada de decisão e alocação de responsabilidades torna essa supervisão mais eficaz. A clareza sobre o que os funcionários devem fazer torna mais fácil avaliar se eles fizeram o que deveriam fazer. A clareza sobre os objetivos torna mais fácil avaliar se esses objetivos estão sendo alcançados. Se as coisas estiverem dando errado, um arcabouço claro e bem documentado torna mais fácil aprender as lições da experiência. Os avaliadores do programa podem distinguir se os funcionários estão seguindo o arcabouço e se o arcabouço precisa ser melhorado, ou se o problema é que os funcionários não o seguiram. Se o problema parece ser com o próprio arcabouço, ter uma estrutura bem documentada pode tornar mais fácil ver quais partes específicas dele precisam ser alteradas (consulte a seção 1.9 para obter mais informações sobre supervisão de PPPs).

Muitos projetos de PPP desenvolvidos na ausência de um arcabouço de PPP deram errado. A Usina Dabhol em Maharashtra, descrita no QUADRO 2.3, é um estudo de caso em que a inexperiência de uma agência e a falta de um arcabouço de PPP contribuíram para a entrega inadequada de um projeto de PPP. Havia uma série de problemas com este projeto: o projeto de PPP foi identificado sem um plano em vigor, a parte privada para entregar o projeto foi selecionada em um processo não competitivo e as negociações contratuais foram em grande parte lideradas pelo investidor privado. Sob um arcabouço de PPP eficaz, é improvável que tal projeto tivesse prosseguido. Sem um arcabouço de PPP, os funcionários correm o risco de tomar decisões erradas, como não adquirir um projeto de forma competitiva ou levar um projeto ao mercado antes de ser devidamente desenvolvido.

QUADRO 2.3: Um projeto PPP sem um Arcabouço

O projeto da Usina Dabhol em Maharashtra terminou sem sucesso para o governo e para o promotor privado porque as decisões foram desestruturadas e mal administradas, levando a um resultado que não era do interesse público.

A Enron liderou o projeto e os termos contratuais incluíram a criação de um veículo corporativo, a Dabhol Power Corporation (DPC). O DPC deveria construir a usina em duas fases e vender

energia para o Maharashtra State Electricity Board – Diretoria de Energia Estadual (MSEB) sob um contrato *take-or-pay* de 20 anos. O contrato foi amparado por garantias do governo estadual e com garantia suplementar do governo federal.

Em 2001, após a conclusão da primeira fase, o MSEB não cumpriu com suas obrigações financeiras devido ao alto preço de compra de energia sob o Contrato de Compra de Energia (PPA). A DPC tentou exigir suas garantias, mas o governo federal se recusou a fazer tal pagamento com base em supostas violações técnicas. Pelo menos até 2004, não se chegou a nenhum tipo de acordo.

É improvável que este projeto tivesse prosseguido se a abordagem para identificação, aquisição, avaliação e negociação fosse baseada em boas práticas, conforme mostrado na tabela 2.1.

Passo	Dabhol	Melhor abordagem
Identificação de um projeto	Por uma entidade privada por sua própria iniciativa.	A partir de um plano setorial integrado que mostra o conjunto de investimentos mais econômicos para atingir os objetivos do setor.
Seleção de uma parte privada	Por negociação com um único proponente.	Por meio de processos competitivos para descobrir qual empresa é a melhor parte, pontuando em um conjunto de critérios definidos e racionais.
Avaliação	A advertência feita pelo Banco Mundial de que o projeto era inacessível foi desconsiderada.	Projetos que não são acessíveis não prosseguirão.
Acordo contratual	Negociação baseada em minutas preparadas pela parte privada.	Contrato desenvolvido pelo governo com base em uma alocação ótima de riscos entre as partes.

TABELA 2.1: Abordagem da estrutura da Usina de Dabhol

Fonte: Paterson, C. (2006) *Investor-to-State Dispute Settlement in Infrastructure Projects*. OECD Working Papers on

É desejável estabelecer inicialmente princípios gerais e, em seguida, fornecer os detalhes do arcabouço em paralelo com o desenvolvimento e entrega dos primeiros projetos. Embora possa parecer que o arcabouço deve ser estabelecido primeiro antes de iniciar os projetos, essa geralmente não é a melhor abordagem. Ao desenvolver o arcabouço isoladamente de projetos do mundo real, os processos podem se tornar padronizados demais, o que pode criar atrasos ou bloquear procedimentos ou aprovações impraticáveis. Além disso, as prioridades políticas e burocráticas tendem a favorecer iniciativas claramente vinculadas a resultados tangíveis. Um arcabouço de PPP compreendido como parte da entrega de projetos tangíveis pode, portanto, receber maior prioridade do que outro que não esteja assim vinculado.

Além disso, desenvolvendo primeiro os princípios gerais e, em seguida, usando projetos para refinar esse processo, o arcabouço será adaptado para atender às necessidades específicas da jurisdição¹. Por exemplo, na Columbia Britânica, o Arcabouço de PPP não é específico. Como resultado, tem conseguido adotar uma série de inovações, principalmente na área de estruturação financeira, que talvez não fossem possíveis em um arcabouço mais detalhado. Essa flexibilidade tem contribuído para o grande número de PPPs no Canadá.

1.2. O que é um Arcabouço de PPP?

Um Arcabouço de PPP deve orientar governos e parceiros privados em cada etapa do desenvolvimento de uma PPP, garantindo que os projetos sejam bem estruturados e entregues de acordo com as expectativas. O Arcabouço de PPP alcançará isso delineando procedimentos e regras de decisão para várias instituições e garantindo uma gestão e supervisão eficazes das finanças públicas.

Um Arcabouço de PPP deve articular seus **objetivos**. Isso torna explícito o que o governo deseja que o Arcabouço de PPP alcance. Os objetivos também fornecem a base para a subsequente avaliação do arcabouço. Os objetivos do Arcabouço de PPP são discutidos em detalhes na seção 1.3.

Um bom arcabouço também definirá seu **escopo**, ou seja, os tipos de projetos aos quais se aplica. O arcabouço pode ser mais eficaz para certos tipos de projetos em determinados setores. Por exemplo, pode não ser sensato fazer com que as PPPs de baixo valor sigam os mesmos procedimentos rigorosos que se aplicam às PPPs de alto valor. O escopo do arcabouço de PPP é discutido na seção 1.4.

O Arcabouço de PPP deverá ser desenvolvido levando em consideração os contextos legislativo e administrativo. O Arcabouço de PPP frequentemente será incorporado em documentos de

¹ Deloitte and Touche USA LLP desenvolveram uma Curva de Maturidade do Mercado de PPP que mostra como jurisdições geralmente se desenvolvem para a operação plena de um programa de PPP, começando com um simples arcabouço e um pequeno número de projetos. Ver UNECE (2008) Manual em Promover Boa Governança em PPPs para maiores informações.

política ou legislação específica de PPP. Os instrumentos jurídicos e administrativos que podem ser usados nos arcabouços de PPP são descritos no capítulo 1.9.

Os Arcabouços de PPP normalmente definem:

- **Procedimentos:** O que precisa ser feito, por quem, em que ordem, para permitir que a decisão certa seja tomada e as ações corretas sejam tomadas? Por exemplo, a Fase de Avaliação poderia definir como uma agência específica do governo coletará e processará informações para avaliar se o projeto seria mais bem executado como uma PPP. Os tipos de procedimentos que devem estar contidos em um arcabouço de PPP são explorados na seção 1.6;
- **Critério de decisão:** Como as decisões serão tomadas em cada etapa? Novamente, na Fase de Avaliação, um critério deve ser “se o interesse público será mais bem atendido fazendo isso como uma PPP ou como um projeto convencional do setor público”. Os tipos de critérios de decisão que devem estar contidos no arcabouço também são explorados na seção 1.6; e
- **Responsabilidades Institucionais:** Quais entidades são responsáveis por quais tarefas e objetivos? Por exemplo, uma unidade especialista em PPP pode ser responsável por avaliar se um projeto é melhor executado como PPP ou não; o gabinete pode ser responsável por decidir se um projeto deve prosseguir como uma PPP; o ministério das finanças pode ter a responsabilidade de aconselhar sobre os compromissos fiscais feitos para um projeto de PPP. A forma como o Arcabouço de PPP deve identificar e atribuir responsabilidades entre as instituições é definida na seção 1.7.

O Arcabouço de PPP deve estabelecer também como os compromissos fiscais são administrados (seção 1.8) e como a supervisão adequada para o programa é estabelecida (seção 1.9).

1.3. Objetivos de um Arcabouço de PPP

Conforme apresentado no capítulo 1.9, os governos devem adotar uma abordagem estruturada e programática se quiserem confiar significativamente no modelo de PPP para o desenvolvimento de novas infraestruturas. Essa é uma forma de atrair um interesse mais forte e consistente do setor privado. Nesse sentido, um programa de PPP pode ser definido como as formas pelas quais o governo planeja usar PPPs para obter uma melhor prestação de serviços de infraestrutura. Isso vai além da carteira de projetos de PPP e inclui os planos para desenvolver projetos adicionais e, ainda, não identificados. Pode incluir indicações de setores prioritários nos quais se espera que as PPPs sejam usadas, e até que ponto o governo planeja usar PPPs (em oposição a outros mecanismos de prestação de serviços) em geral ou em qualquer setor específico.

O Arcabouço de PPP deve ter como objetivo promover a entrega efetiva, eficiente e sustentável do programa de PPP dentro daquela jurisdição. Um Arcabouço de PPP não é um fim em si mesmo, mas um meio para um fim. Não faria sentido para uma jurisdição desenvolver um Arcabouço de

PPP elaborado se planejasse fazer apenas um projeto de PPP². Da mesma forma, um governo que está fazendo PPPs para financiar uma construção rápida da infraestrutura necessária com urgência pode projetar um arcabouço focado na velocidade e na atração de capital. Um governo que usa PPPs para melhorar a eficiência e a responsabilidade em um setor já bem financiado provavelmente desenvolveria uma estrutura diferente.

Como tal, é importante que os governos definam os objetivos do programa de PPP como um primeiro passo no desenvolvimento da Arcabouço de PPP. Esses objetivos darão aos elaboradores do arcabouço a orientação necessária para formular processos, critérios de decisão e responsabilidades institucionais apropriados.

A escolha dos objetivos depende das políticas e prioridades do governo. Eles podem incluir o seguinte:

- Permitir mais investimentos em infraestrutura, aumentando as opções de financiamento de projetos;
- Atingir *Value for Money* na provisão de infraestrutura e serviços públicos;
- Melhorar a prestação de contas na provisão de infraestrutura e serviços públicos;
- Aproveitar a inovação e a eficiência do setor privado;
- Garantir que a entrega e gestão de longo prazo das PPPs são sustentáveis, especialmente quando as partes interessadas mudam ao longo do tempo (atores políticos, defensores, representantes em ministérios ou unidades de PPP); e
- Estimular o crescimento e o desenvolvimento do país.

A Tabela 2.2 fornece exemplos de declarações claras dos objetivos do programa de PPP extraídas da declaração da política ou lei de PPP do respectivo país.

² O governo ainda deveria querer seguir as boas práticas ao fazer um único projeto de PPP, mas não precisaria codificar abordagens gerais e capacitar múltiplas agências. Desenvolver boas práticas para um único projeto é muito mais trivial do que desenvolver processos e regras que funcionarão bem para todos os projetos, então investir em um arcabouço só vale a pena quando se espera que ela seja aplicada a vários projetos.

TABELA 2.2: Exemplos de objetivos de política de PPP

País	Objetivos da PPP
Austrália	Descreve o objetivo das PPPs como sendo “fornecer serviços aprimorados e melhor custo-benefício, principalmente por meio de transferência de risco adequada, incentivo à inovação, maior utilização de ativos e gestão integrada de toda a vida, sustentada por financiamento privado”. ³
Bulgária	A Lei de Parcerias Público-Privadas (SG, nº 45 de 2012) tem os seguintes objetivos. • Assegurar o desenvolvimento de serviços de interesse geral acessíveis e de elevada qualidade, por meio da obtenção de uma melhor relação qualidade-preço dos recursos públicos investidos. • Criar pré-requisitos para a promoção de investimentos privados na construção, manutenção e gestão de equipamentos de infraestruturas físicas e sociais e na realização de atividades de interesse geral. • Criar garantias para a proteção do patrimônio público e para a gestão eficaz dos recursos públicos quando da implantação de PPP. • Garantir os princípios de transparência, concorrência livre e justa, não discriminação, igualdade e proporcionalidade.⁴
Índia	O esboço da Política Nacional de PPPs estabelece vários objetivos para as PPPs. • Aproveitar a eficiência do setor privado na criação, manutenção e prestação de serviços de ativos. • Fornecer foco em uma abordagem de ciclo de vida para o desenvolvimento de um projeto, envolvendo a criação e manutenção de ativos ao longo de seu ciclo de vida. • Criação de oportunidades para atrair inovação e melhorias tecnológicas. • Facilitar serviços acessíveis e aprimorados para os usuários de maneira responsável e sustentável.⁵

³ Governo da Austrália (2008) National PPP Guidelines-PPP Policy Framework, p3.

⁴ Ministro da Fazenda da Bulgária (n.d.) *Public Private Partnership*. [Online] Disponível em <http://www.minfin.bg/en/page/750>

⁵ Governo da Índia (2011) *National Public Private Partnership Policy-Draft*, p8.

TABELA 2.2: Exemplos de objetivos de política de PPP

País	Objetivos da PPP
Indonésia	O objetivo da “cooperação entre o governo e o setor privado” (por meio de PPPs) é definido como segue. • Cumprir os requisitos de financiamento sustentável no fornecimento de infraestrutura por meio da mobilização de recursos do setor privado. • Para melhorar a quantidade, qualidade e eficiência dos serviços por meio de concorrência saudável. • Melhorar a qualidade da gestão e manutenção do fornecimento de infraestruturas. • Incentivar o uso do princípio segundo o qual os usuários pagam pelos serviços recebidos ou, em certos casos, a capacidade de pagamento dos usuários deve ser levada em consideração.⁶
São Paulo, Brasil)	Afirma que o objetivo do programa PPP é “promover, coordenar, regular e fiscalizar a atividade dos agentes do setor privado que, como colaboradores, participam na implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo”.⁷
México	Afirma que o objetivo do programa de PPP é aumentar o bem-estar social e os níveis de investimento no país.⁸
Reino Unido	O Private Finance Initiative (PFI) foi introduzido em 1992 como um meio de aproveitar as habilidades de gestão do setor privado e experiência comercial, e para trazer disciplina para a entrega de infraestrutura pública. O objetivo geral da política era alcançar uma melhor relação custo-benefício para o contribuinte, garantindo que os projetos de infraestrutura fossem entregues no prazo e com o custo, e que os ativos fossem bem mantidos.⁹

O Arcabouço de PPP deve reduzir o risco de que as PPPs sejam usadas pelos motivos errados. Alguns governos usaram PPPs para reduzir os níveis relatados de despesas e empréstimos do governo, mesmo quando as implicações fiscais de longo prazo dos projetos de PPP eram semelhantes às de um projeto financiado pelo próprio governo. Um bom Arcabouço de PPP deve

⁶ Governo da Indonésia (2005) *Presidential Regulation No. 67 concerning Government Cooperation with Business Entities in the Supply of Infrastructure*, as amended by Government of Indonesia (2011) *Presidential Regulation No. 56*, chapter 2, article 3.

⁷ Assembléia Legislativa do estado de São Paulo, Brazil (2004) *Law 11688 ("PPP Law")*. São Paulo, Article 1.

⁸ Congresso Mexicano, 2012. *Ley de Asociaciones Publico Privadas (PPP Law)*, Article 1.

⁹ HM Treasury (2012) *A new approach to public private partnerships*. Crown, London, p 15

garantir que as PPPs sejam usadas para obter benefícios substanciais e não para manipular os resultados contábeis.

1.4. Escopo de um Arcabouço de PPP

O escopo do Arcabouço de PPP indica os tipos de projetos aos quais o arcabouço se aplica. Os escopos são geralmente definidos por jurisdição, setor, tamanho e tipo de contrato. É uma boa prática para elaboradores de um arcabouço considerar cada uma dessas dimensões e ser explícito no Arcabouço de PPP sobre seu escopo. Esses aspectos são explorados no restante desta seção.

Jurisdição

O escopo de qualquer Arcabouço de PPP será limitado pela jurisdição do governo que o promulga. É natural pensar em governos nacionais que definem políticas de PPP para seu país, mas e os diferentes níveis de governo?

Em sistemas federais, qualquer Arcabouço de PPP promulgado pelo governo federal só pode se estender a PPPs que se enquadrem na competência do governo, conforme estabelecido na constituição. Essas competências diferem de país para país, mas geralmente são bastante limitadas. Por exemplo, nos Estados Unidos (EUA), os Arcabouços de PPP são desenvolvidos pelos estados; o governo federal é responsável por relativamente pouca infraestrutura. Na Índia, embora os estados possam desenvolver seus próprios Arcabouços de PPP, o Governo da União, por meio da célula de PPP no Departamento de Assuntos Econômicos, lidera o desenvolvimento do Arcabouço de PPP. No Canadá, os arcabouços de PPP são desenvolvidas em nível provincial (o governo canadense também tem seu próprio programa de PPP, para outros projetos nacionais). Quadro 2.5 na seção 1.5.4 fornece mais detalhes sobre PPPs subnacionais.

Em sistemas não federais, pode haver governos subnacionais em um segundo nível de governo com competência em certas infraestruturas e serviços que desenvolvem arcabouços de PPP. Por exemplo, na Espanha, o governo central detém os poderes de promover “infraestruturas de interesse nacional”, enquanto os governos regionais (Comunidades Autônomas) têm competência para adquirir infraestrutura de transporte linear (desde que a infraestrutura esteja inteiramente dentro de seu território). Eles também têm competência exclusiva para adquirir infraestrutura social (tribunais, escolas e hospitais).

Até que ponto os governos nacionais controlam os projetos de PPP e as estruturas dos governos locais é uma questão ainda mais complexa - e que nos sistemas federais pode variar de estado para estado. Por exemplo, na África do Sul, o Tesouro Nacional deve revisar e comentar quatro vezes durante o desenvolvimento de PPPs no nível municipal para garantir que os procedimentos do governo sejam seguidos e os passivos contingentes sejam controlados. Tecnicamente, as revisões são apenas consultivas, mas na verdade servem como aprovações de fato, sem as quais

o processo de desenvolvimento não pode prosseguir¹⁰. No Canadá, a *PPP Canada* (uma agência federal) tem um mecanismo de financiamento que permite apoiar financeiramente projetos de PPP nos níveis provincial e municipal. Esse recurso vem com requisitos relacionados à forma como os projetos são estruturados e gerenciados, o que contribui para o histórico do mercado canadense. Isso é especialmente útil para jurisdições que têm apenas um ou dois projetos de PPP em potencial e, portanto, não desenvolverão sua própria estrutura ou práticas.

Setor

Quando os governos pretendem concentrar as PPPs em apenas alguns setores, o Arcabouço de PPP pode ser elaborada com esses setores em mente. Além disso, a aplicação pode ser explicitamente limitada a esses setores. A África do Sul criou um Arcabouço de PPP explicitamente para rodovias (bem como uma estrutura separada e mais personalizada para outras PPPs). As Filipinas criaram um regime especial para usinas de energia com financiamento privado.

Outros programas de PPP e suas estruturas de governança podem abranger vários setores, mas ainda assim estabelecer limites. Como exemplo, os formuladores da política de PPP de Cingapura (2004) limitaram seu escopo aos setores "em que outros países semelhantes tiveram sucesso comprovado com PPP", incluindo instalações esportivas, usinas de incineração, obras de tratamento de água e esgoto, infraestrutura pesada de tecnologia da informação (TI), instalações educacionais, hospitais e policlínicas, vias expressas e prédios governamentais.

Tamanho

Muitos governos definem um tamanho mínimo (ou valor) para projetos de PPP implementados sob o Arcabouço de PPP. Os custos de transação relativamente altos da implementação de uma PPP podem tornar as PPPs abaixo de um determinado tamanho inviáveis. Um limite de tamanho pode significar que os contratos do tipo PPP não podem ser usados para projetos menores. Por exemplo, a política de PPP de Cingapura (2004) afirma que, inicialmente, as PPPs serão realizadas apenas se tiverem um valor de capital estimado de mais de US\$ 50 milhões. A lei de PPP do Brasil (Lei 11.079 2004) estabelece um tamanho mínimo de 10 milhões de reais (US\$ 2 milhões, aproximadamente) para projetos individuais.

Em algumas jurisdições, pequenos projetos são agrupados como forma de economizar custos de transação. Por exemplo, o Projeto "Pontes da Pensilvânia" agrupa a reabilitação de 558 pontes espalhadas por vários condados do estado em um grande projeto. A concessionária tinha a obrigação de concluir a construção até o final de 2017 (dentro de três anos a partir da assinatura do contrato) e de se responsabilizar pela maioria dos riscos de projeto, financiamento e manutenção durante o prazo de 28 anos da concessão.

Os limites de tamanho de PPP podem mudar com o tempo, à medida que o governo obtém um melhor entendimento do tamanho dos projetos adequados para uma PPP. A Columbia Britânica,

¹⁰ South Africa National Treasury PPP Unit, 2007. Municipal Service Delivery and PPP Guidelines.

no Canadá, está instigando uma política na qual projetos que valem mais de USD 100 milhões serão selecionados como PPPs. Inicialmente, a política estipulou que projetos acima de USD 20 milhões deveriam ser examinados; esse valor foi elevado para USD 50 milhões e agora está em processo de aumento para USD 100 milhões. Isso ocorreu parcialmente porque a experiência mostra que projetos de PPP abaixo de USD 100 milhões normalmente não são viáveis, mas também em resposta à pressão da indústria de construção local que não é competitiva em PPPs licitadas por concorrências internacionais¹¹.

Tipo de contrato

O escopo também pode definir aspectos específicos dos contratos que serão considerados. O Capítulo 1 descreve a gama de tipos de contrato dentro da "família" PPP¹². Muitos arcabouços são explicitamente limitados a um subconjunto particular desta faixa, enquanto outros tentam permitir e controlar PPPs de quase qualquer tipo dentro de um único arcabouço. Por exemplo, a minuta da Política Nacional de PPP da Índia (2011) descreve os tipos de contratos considerados como PPPs, tipos de contratos que não serão usados (aqueles que envolvem propriedade privada de ativos) e aqueles que não são cobertos pela política de PPPs (Contratos de Engenharia-Aquisição-Construção (EPC) e alienação de ativos). A Lei de PPP do Brasil (Lei 11.079 2004) e a Lei de Concessões do Chile (Lei 24.410, 2010) definem limites para a duração do contrato: no Brasil, é de no mínimo cinco anos, e no Chile, é de no máximo 50 anos.

Normalmente, as tradições jurídicas do país influenciarão o tipo de contrato ao qual o Arcabouço de PPP se aplicará. Isso é discutido em detalhes na seção 1.5. Em resumo, as duas categorias principais de contratos são:

- Contratos pagos pelo governo: o governo concorda em pagar ao setor privado com base na disponibilidade e, em alguns casos, no desempenho do serviço durante um determinado período. Por exemplo, para garantir que escolas ou instalações médicas sejam fornecidas gratuitamente para o usuário, o governo pode contratar empresas privadas para fornecer as instalações e pagar por elas com o orçamento do governo. O escopo do programa do *Private Finance Initiative* (PFI) do Reino Unido tem sido predominantemente contratos de PPP "com pagamentos governamentais", com elementos mínimos de "cobrança do usuário"; e
- 'Com cobrança do usuário' ou também chamados de contratos de concessão: Esses contratos são concebidos para permitir que o setor privado administre um bem do governo, forneça serviços públicos e gere uma receita com o fornecimento do serviço. O quadro de PPP francês foi originalmente estruturado em torno de contratos de concessão.¹³

¹¹ Referência em http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2008FIN0019-001677.htm

¹² Referência às seções 0.2 e 0.3

¹³ O escopo da Arcabouço de PPP na França foi ampliado. Em 2004, o governo francês criou um novo quadro para as PPPs pagas pelo governo ao abrigo do *contrat de partenariat* (contrato de parceria)

Exemplos resumidos de definições de escopo

Tabela 2.3 Fornece detalhes sobre como vários países definiram o escopo de suas estruturas e programas de PPP.

TABELA 2.3: Exemplo de definições do escopo do arcabouço de PPP	
País	Escopo de Política PPP
Austrália	Tamanho do projeto: As considerações de Value for Money significam que as PPPs provavelmente serão aplicáveis apenas para projetos acima de US \$ 50 milhões. ¹⁴
Brasil	Tipos de contrato: Apenas dois tipos de contratos são considerados como PPPs no Brasil: (i) concessões patrocinadas - retornos para o privado vêm de cobranças de usuários e de pagamentos governamentais; - e (ii) concessões administrativas - todos os retornos para o privado vêm de pagamentos governamentais. As concessões que não exigem pagamentos governamentais não são consideradas PPPs no Brasil. A lei também determina que a concessão deve ter no mínimo cinco anos para ser considerada uma PPP. Tamanho do projeto: As PPPs serão utilizadas apenas para projetos acima de 10 milhões de reais (equivalente a USD 2 milhões).¹⁵
Chile	Tipo do contrato: A lei especifica uma duração máxima para os contratos de concessão de 50 anos. Sector: A lei não especifica os setores. No entanto, afirma que as PPPs são para explorar obras e serviços públicos, e o uso de "bens nacionais" são usados para desenvolver os serviços necessários.¹⁶
Colômbia	Tipos de contratos: os contratos de PPP devem sempre responsabilizar o investidor privado pela operação e manutenção, e devem ter duração inferior a 30 anos (se o projeto for mais longo, será necessária a aprovação do Conselho Nacional de Política Econômica e Social)¹⁷. Tamanho do projeto: O investimento total no projeto deve ser superior a 6.000 Salário Mínimo Mensal Vigente Legal (SMMLV) (Salário Mínimo Mensal Legal), o que equivale a \$ 2,1 milhões.¹⁸

¹⁴ Governo da Austrália (2008) *National PPP Guidelines-PPP Policy Framework*, section 3.1.3, p6.

¹⁵ Congresso do Brasil (2004) *Law 11079 ("Federal PPP Law")*. Article 2, p4.

¹⁶ Congresso do Chile (2010) *Law 20410 ("Concessions Law")*.

¹⁷ Congresso da Colômbia (2011) *Lei 1508 ("Lei de PPP")*, Artigos 3 e 6

¹⁸ Salario 2015 = 644.336 equivalente a 350 dólares. Source: <http://www.salariminimo2015.com/>

TABELA 2.3: Exemplo de definições do escopo do arcabouço de PPP

País	Escopo de Política PPP
Índia	Tipos de contrato: a política lista os tipos de contrato de PPP preferidos, bem como exclusões. A política estabelece que o governo não pretende usar contratos que envolvam propriedade privada de ativos. Também esclarece que os contratos de Engenharia-Aquisição-Construção (EPC) e desinvestimentos de ativos, não estão cobertos pela política de PPP. ¹⁹
Maurício	Setores: No estágio inicial do programa PPP, o governo planeja se concentrar em certas áreas principais: transporte, serviços públicos, gestão de resíduos sólidos e líquidos, saúde, educação e treinamento vocacional e tecnologia da informação e comunicação (TIC). ²⁰
México	Tipos de contrato: Define PPPs como relações contratuais de longo prazo entre entidades públicas e privadas, para prestação de serviços ao setor público ou ao público em geral, onde a infraestrutura é fornecida, para aumentar o bem-estar social e os níveis de investimento no país. Os contratos não devem exceder 40 anos de duração (incluindo extensões) - contratos com mais de 40 anos devem ser aprovados por lei. ²¹
Puerto Rico	Setor: Define dez setores elegíveis: aterros sanitários, reservatórios e barragens; usinas de geração de eletricidade; sistemas de transporte; instalações educacionais, de saúde, segurança, correccionais e de reabilitação; habitação a preços acessíveis; esportes; recreações; atrações turísticas e culturais; redes de comunicação; sistemas de alta tecnologia, informática e automação; e qualquer outro setor que tenha sido identificado como uma prioridade pela legislação. ²²

¹⁹ Governo da Índia (2011) *National Public Private Partnership Policy-Draft*, p6. Considerar que essa política pública estava em revisão quando este Guia de PPP estava sendo elaborado (Julho, 2015).

²⁰ Governo de Maurício, 2003. *Public Private Partnership Policy Statement*, Section 5, p4.

²¹ Congresso do México, 2012. *Ley de Asociaciones Publico Privadas (PPP Law)*.

²² Puerto Rico, 2009. *PPP Act No. 29*, Section 3.

TABELA 2.3: Exemplo de definições do escopo do arcabouço de PPP

País	Escopo de Política PPP
Cingapura	Setores: limitados àqueles em que há exemplos de PPP bem-sucedidos em outros países, incluindo instalações esportivas, usinas de incineração, obras de tratamento de água e esgoto, grande infraestrutura de TI, instalações educacionais, hospitais e policlínicas, vias expressas e prédios governamentais Tamanho do projeto: PPPs serão usados apenas para projetos acima de USD 50 milhões²³.

Arcabouços Unificados

Em países com programas de PPP estabelecidos, os arcabouços de PPP são frequentemente aplicados em todos os setores e, em alguns casos, em várias jurisdições dentro de um país (federal, estadual e municipal). Um exemplo de tal arcabouço é o da Política Nacional de PPP da Austrália; aplica-se a todas as infraestruturas públicas significativas (infraestruturas econômicas e sociais e seus serviços relacionados) licitadas pelos governos da comunidade, dos estados e do território.

Um arcabouço unificado pode simplificar as coisas para agências interessadas em desenvolver uma PPP, bem como para investidores em potencial. Regras e processos unificados resultam em maior eficiência para o setor privado e, portanto, em maior interesse do licitante. Os investidores costumam ver os governos como monolíticos, esperando, portanto, que os governos adotem práticas consistentes em todos os setores. Além disso, muitas questões de PPP são as mesmas, independentemente do setor ou jurisdição, portanto, um único conjunto de regras bem elaboradas pode servir bem a um governo.

No entanto, também existem desvantagens em tentar criar arcabouços unificados entre setores e jurisdições.

- **Difícil de desenvolver e inflexível para mudar:** Quanto maior o escopo do Arcabouço de PPP, mais difícil e demorado será seu desenvolvimento e alteração. A tarefa mais desafiadora no desenvolvimento de um arcabouço é obter o endosso das partes interessadas. Quanto mais amplo for o escopo, maior será a probabilidade de haver conflito de interesses. No entanto, um Arcabouço de PPP projetado para um problema específico é relativamente fácil de estabelecer e pode ser facilmente adaptado. Isso limitará as partes interessadas envolvidas e as estruturas legislativas ou políticas que precisam ser abordadas.

²³ Governo de Cingapura, 2004. Public-Private Partnership Handbook, Section 1.4.2, p8.

- Por exemplo, o primeiro Arcabouço de PPP das Filipinas foi a Lei Build-Operate Transfer (BOT- Construção, Operação e Transferência) aprovada em 1990. No entanto, logo ficou claro que os processos de licitação sob as primeiras leis BOT eram muito lentos e restritivos para permitir que o governo contratasse geradores de energia (projetos de energia independentes - IPPs) de financiamento privado com a rapidez necessária. Entre 1992 e 1993, o país sofreu uma crise de energia, com quedas de energia que duravam de 8 a 16 horas por dia. Em resposta, uma nova estrutura legal para o programa IPP foi criada pela Lei de Crise de Energia Elétrica de 1993. Essa estrutura permitiu a mitigação da crise e em 1994 não houve quedas de energia²⁴. Então, quando Manila enfrentou uma crise de água em 1994, uma estrutura legal foi criada para facilitar as PPPs de água. A Lei Nacional da Crise da Água (NWCA) foi aprovada em 1995 para fornecer uma base legal para os contratos de concessão.
- **Incapaz de enfrentar desafios singulares de infraestrutura:** Leis específicas que permitem o desenvolvimento de PPPs em um setor ou jurisdição podem não funcionar em outro. Por exemplo, na África do Sul, existem dois Arcabouços de PPP - um para rodovias e outro para "não-rodovias". A Autoridade Nacional de Estradas da África do Sul desenvolveu um Arcabouço de PPP claro em 1997²⁵. Um Arcabouço de PPP "não-rodoviário" foi posteriormente desenvolvido em 1999, quando o tesouro ficou preocupado com o fato de as PPPs serem cada vez mais usadas por outras agências como meio de financiamento fora do balanço. A Autoridade Nacional de Estradas não foi incluída na nova estrutura geral, uma vez que a estrutura rodoviária existente já havia provado sua eficácia.

Uma série de Arcabouços de PPP 'paralelos' pode existir dentro de uma única jurisdição. Se cuidadosamente elaborados, eles podem ser eficazes na entrega de programas de PPP que visam a objetivos específicos. No entanto, se houver qualquer sobreposição ou conflito com estruturas, leis e / ou políticas existentes, novos arcabouços de PPP 'paralelos' podem não ser claros. Por exemplo, na Romênia, a Lei nº 178/2010, que fornecia o Arcabouço geral de PPP, nunca foi usada porque se conflitou com o arcabouço de concessão existente regulamentado pela Portaria de Emergência do Governo no. 34/2006²⁶.

Como alternativa, uma política "guarda-chuva" pode ser desenvolvida, a qual, então, tem versões ou detalhes específicos do setor. Por exemplo, no Reino Unido, políticas 'guarda-chuva' foram desenvolvidas pelo HM Treasury, que são então aplicadas por unidades de PPP que operam em departamentos do governo central, como defesa e saúde.

²⁴ Dumol (2000) The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization. World Bank

²⁵ Departamento do Tesouro Nacional da República da África do Sul (n.d.). Sobre a Unidade de PPP Online]. Disponível em <http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>

²⁶ Departamento Romeno de Investimentos Estrangeiros e Parcerias Público-Privadas. A nova Lei de Parcerias Público-Privadas [Online]. Disponível em http://dpiis.gov.ro/new_dpiis/en/public-privatepartnersip/departament-attributions/

1.5. Escolha de instrumentos jurídicos e administrativos para criar um Arcabouço de PPP

Para serem eficazes, os arcabouços de PPP precisam ser documentados. Eles também precisam ter alguns mecanismos para assegurar a sua aplicação. Os governos precisam tomar as seguintes decisões.

- Como o Arcabouço de PPP se tornará vinculativo para os funcionários do governo?
- Como o Arcabouço de PPP será comunicado a todas as partes interessadas? e
- O que dará força legal aos contratos de PPP?

A maneira como os Arcabouços de PPP são documentados e aplicados varia amplamente entre as jurisdições. Em alguns casos, os arcabouços de PPP são promulgados como leis. Em outros, são incluídos em documentos de políticas e manuais que o governo se compromete a seguir. Tão importante quanto, os arcabouços de PPP não são independentes: eles se baseiam e incorporam muitas estruturas de gestão do setor público pré-existent. Isso normalmente inclui arcabouços de contratação pública e de gestão fiscal.

Algum contexto histórico é fornecido abaixo para compreender as escolhas que diferentes jurisdições fazem em relação às leis ou outros documentos que regem as PPPs. Isso é seguido por uma discussão sobre como os governos incorporam seus arcabouços de PPP em leis e documentos administrativos. Segue-se uma descrição de como essas estruturas inevitavelmente incorporam e se baseiam nas estruturas existentes de gestão do setor público.

1.5.1. Como as diversas tradições jurídicas interagem com os diferentes tipos de PPP

Os países variam muito na forma como documentam e dão força aos arcabouços de PPP. Os países com sistemas jurídicos de "direito consuetudinário"²⁷ tendem a se basear em documentos de política pública e em materiais de orientação administrativa. Países com sistemas jurídicos de "direito codificado"²⁸ são mais propensos a promulgar o Arcabouço de PPP em lei estatutária e explicá-lo em regras e regulamentos detalhados com força legal.

As diferentes tradições jurídicas interagem com diferentes tipos de PPPs - ver tabela 2.4. Os países de "Civil law" têm usado contratos de concessão e arranjos semelhantes para a prestação privada de serviços públicos por mais de 200 anos. Em contraste, a maioria dos países de direito codificado não tem uma tradição de contratos de concessão, e preferem modelos de empresas totalmente privadas ("propriedade do investidor") para fornecer serviços de infraestrutura, geralmente sob regulamentação governamental.

²⁷ O "common law" geralmente não é codificado. Isso significa que não há uma compilação abrangente de regras e estatutos. Embora o "common law" se apoie em algumas normativas dispersas, que são atos legislativos, é amplamente baseado em precedentes, ou seja, as decisões judiciais que já foram feitas em casos semelhantes (Universidade da Califórnia em Berkeley).

²⁸ Também conhecido como direito codificado. O Direito Codificado ou "Civil Law" é codificado. Essas codificações se distinguem entre diferentes categorias de direito: o direito substantivo estabelece quais atos estão sujeitos a ações criminais ou civis, a lei processual estabelece como determinar se uma determinada ação constitui um ato criminoso, e a lei penal estabelece a pena adequada. Em um sistema de direito civil, o papel do juiz é estabelecer os fatos do caso e aplicar as disposições do código aplicável. Muitas das legislações de Direito Codificado originam-se do "Código de Napoleão". (Universidade da Califórnia em Berkeley)

TABELA 2.4: Tradições jurídicas e tipos de PPP em países de direito codificado (civil law) e consuetudinário (common law)

Tradição Jurídica Tipos PPP	Codificado (Civil Law)	Consuetudinário (Common Law)
PPPs com cobrança dos usuários (concessões e contratos similares)	Historicamente a França, Espanha e outras jurisdições de Civil Law 	Desenvolvimento posterior do Arcabouço 
PPPs com pagamentos governamentais (contratos tipo o PFI)	Desenvolvimento posterior do Arcabouço	Historicamente o Reino Unido e a Austrália

Os contratos de concessão têm uma longa história em países de direito consuetudinário

Na França e em outros países de direito codificado, concessões e contratos relacionados têm sido usados por mais de 200 anos. Uma concessão para o abastecimento de água em parte de Paris foi feita em 1782 (posteriormente revogada após a Revolução Francesa²⁹). A concessão municipal de abastecimento de água tornou-se um modo importante de fornecimento de serviços de água de 1850 a 1910. Enquanto os sistemas financiados e operados pelo município se tornaram mais comuns de 1910 a 1970, os contratos de arrendamento (ou *affermage*³⁰) para operações de sistemas financiados pelo governo tornaram-se cada vez mais importantes a partir de 1970³¹.

Bélgica, Alemanha, Itália e Espanha usaram concessões municipais para abastecimento de água por volta de 1885. Em Istambul, a empresa francesa **Generale des Eaux** (agora **Veolia**) recebeu uma concessão de abastecimento de água em 1881. Também foram feitas concessões para operar ferrovias e bondes, portos, gás, eletricidade e água³². O Canal de Suez foi desenvolvido por interesses franceses sob uma concessão concedida em 1854 pelo vice-rei turco do Egito³³.

²⁹ McCarthy, S. and Perry, J. (1989) BOT Contracts for Water Supply. London: World Water.

³⁰ Referência à Section 0.4. para uma introdução de termos usados que podem se referir à contratação de PPPs.

³¹ Pezon, C. (2011) How the Compagnie Générale des Eaux survived the end of concession contracts in France 100 years ago. Water Policy, Volume 13, pp. 178-186.

³² Eldem, E. (2005) Ottoman financial integration with Europe: foreign loans, the Ottoman Bank and the Ottoman public debt. European Review, 13(03), pp. 431-445.

³³ McCarthy, S. and Perry, J. (1989) BOT Contracts for Water Supply. London: World Water.

A tradição de direito codificado de concessões também foi seguida na América Latina. O investimento privado em infraestrutura geralmente não foi uma prioridade política das décadas de 1950 a 1970. No entanto, a partir da década de 1990, vários países latino-americanos promulgaram reformas legais para mais uma vez incentivar o investimento privado em infraestrutura. O Chile foi um dos pioneiros nesse sentido, aprovando uma Lei de Concessões em 1991, que, com várias emendas, ainda fornece a estrutura em uso hoje.

Em jurisdições de direito consuetudinário, empresas de propriedade de investidores fornecem serviços de infraestrutura com cobrança dos usuários

Em contraste, na Grã-Bretanha e em suas ex-colônias, as concessões geralmente não eram usadas. Em vez disso, as empresas privadas levantaram capital e construíram infraestrutura, que operaram e cobraram por uso. O direito de operar e gerenciar a infraestrutura não precisava ser "delegado" pelo estado (como era feito em países de direito codificado). Essas empresas privadas e companhias ferroviárias geralmente recebiam licenças para operar e eram regulamentadas (o que significa que, em substância econômica, eram bastante semelhantes às concessões). No entanto, o quadro jurídico era diferente e tais operações foram consideradas totalmente privadas, e não PPPs.

A propriedade da infraestrutura pelos investidores foi reduzida na Grã-Bretanha após a Segunda Guerra Mundial. O governo trabalhista nacionalizou a eletricidade, o gás e o transporte terrestre (incluindo ferrovias, transporte rodoviário e canais). No entanto, essa tendência foi revertida na década de 1980, quando o governo conservador, liderado por Margaret Thatcher, privatizou empresas estatais de telecomunicações, gás, eletricidade, água, ferrovias, ônibus, portos e aeroportos. Essas vendas foram chamadas de "privatizações" e não de Parcerias Público-Privadas³⁴.

Nos Estados Unidos, muitas das primeiras rodovias, canais, ferrovias, sistemas de trânsito, abastecimento de água e companhias de energia foram financiados e operados por empresas privadas. O envolvimento do governo federal no financiamento de infraestrutura começou a aumentar sob a administração do "New Deal" de Franklin D. Roosevelt a partir de 1933. Depois disso, os governos locais e estaduais financiaram principalmente a infraestrutura com títulos vendidos por entidades corporativas de propósito específico que operavam como empresas privadas, mas que eram, de fato, pertencentes ao governo (conhecido como autoridades públicas, distritos especiais e assim por diante). Os exemplos incluem a Autoridade Portuária de Nova York e Nova Jersey e a Autoridade de Trânsito da Área Metropolitana de Washington³⁵. O interesse em parcerias público-privadas, tanto como forma de privatizar a infraestrutura existente quanto para atrair financiamento privado para novas infraestruturas, começou a aumentar na década de 1990. O estado da Virgínia foi um dos pioneiros, aprovando uma lei de PPP para ativos de transporte em

³⁴ Houve exceções. Os serviços ferroviários de passageiros eram deficitários e necessitavam de subsídios do governo, portanto, estes foram estruturadas sob franquias contratuais que poderiam ser apropriadamente descritas como parcerias público-privadas. Uma abordagem semelhante foi seguida com a franquia de serviços de bonde e trem no estado de Victoria, Austrália, em 1999.

³⁵ The Port Authority of New York and New Jersey. History of the Port Authority (n.d.). [Online]. Disponível em <http://www.panynj.gov/about/history-port-authority.html>; Washington Metropolitan Area Transit Authority (2015) About Metro. [Online]. Disponível em http://www.wmata.com/about_metro/

1995, após um longo processo. Antes de 1995, a maioria dos ativos de infraestrutura eram financiados por meio de títulos isentos de impostos.

Países de direito consuetudinário, posteriormente, desenvolveram o modelo de PPPs com pagamentos governamentais

No início dos anos 1990, com a maior parte da infraestrutura paga pelo usuário tendo sido privatizada, o governo conservador na Grã-Bretanha procurou maneiras de trazer financiamento e operações privadas para os serviços que eram financiados pelo poder público. Saúde e educação eram as mais importantes delas. Prisões, defesa nacional e habitação social eram outros. O modelo escolhido foi fazer com que empresas privadas construíssem e mantivessem as instalações de capital intensivo, como escolas e hospitais³⁶. Foi denominado "*Private Finance Initiative*" (PFI) – em tradução livre "Iniciativa de Financiamento Privado" (PFI).

Este novo tipo de PPP "com pagamentos governamentais" foi entusiasticamente abraçado pela nova administração trabalhista liderada por Tony Blair, que chegou ao poder em 1997. Em 2001, £ 100 bilhões (o equivalente a USD 150 bilhões) foram comprometidos pelo governo do Reino Unido e 400 contratos PFI estavam em vigor³⁷. Iniciativas semelhantes foram desenvolvidas na Austrália e no Canadá. O estado de Victoria, na Austrália, desenvolveu o programa "Partnerships Victoria", por exemplo. Desde 2002-03, os projetos do Partnerships Victoria representaram aproximadamente 10% dos compromissos anuais de investimento em ativos públicos.³⁸ O Canadá usa modelos de PPPs com pagamentos governamentais em uma variedade de setores, incluindo transporte, trânsito, habitação social, correções, instalações de saúde e serviços de utilidade, como estações de tratamento de água.

Países de direito codificado desenvolvem arcabouços para PPPs com pagamentos governamentais

Seguindo a liderança fornecida pelo Reino Unido e outros países de sua comunidade (*Commonwealth*³⁹), muitos países de direito codificado introduziram arcabouços legais para permitir e controlar o uso de PPPs "com pagamentos governamentais". Isso foi feito usando diferentes abordagens: criação de leis específicas para PPPs com pagamentos governamentais (e

³⁶ Em princípio, teria sido possível pagar fornecedores privados para fornecer o ensino completo e serviços médicos. Escolas privadas poderiam ter ensinado as crianças sem nenhum custo para as famílias, cumprindo padrões nacionais estabelecidos e sendo pagas pelo governo. Na verdade, desde 2000, no setor de saúde, o Reino Unido adotou essa abordagem sob a rubrica "Centros de Tratamento de Setor Independente". Esses centros realizam operações de rotina sob contrato com o National Health Service, que é mantido com recursos públicos. No entanto, na década de 1990, quando o programa PFI foi estabelecido, temores de sindicatos e de oposição popular à "privatização" de serviços dessa maneira, direcionou o foco para o fornecimento privado de infraestrutura, não do serviço completo, e é esse foco que tem sido mais amplamente imitado internacionalmente.

³⁷ Hodge, G. A. & Greve, C. (2005) *The Challenge of Public-private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

³⁸ State Government of Victoria (2013) *About Partnerships Victoria*. [Online]. Disponível em: <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-PartnershipsVictoria>

³⁹ A Commonwealth é uma associação voluntária de 53 estados soberanos independentes e iguais. Sua origem remonta ao Império Britânico, quando alguns países eram governados direta ou indiretamente pela Grã-Bretanha. A associação hoje é baseada na cooperação voluntária livre e igual; laços históricos com o Império Britânico não são necessários.

mantendo as leis existentes e a forma tradicional de concessão para PPPs com cobrança dos usuários), criando uma nova lei que rege qualquer tipo de PPP (com cobrança dos usuários, com pagamentos governamentais e híbridos), ou expandindo a aplicação (e às vezes alterando) a legislação de compras existente.

Em 2004, a França introduziu o *contrat de partenariat* (contrato de parceria) e estabeleceu as bases para uma unidade central de PPP (a *Mission d'appui aux partenariats public-privé* ou "MAPPP"). As leis de PPP foram elaboradas para preencher a lacuna entre o uso de contratos de obras tradicionais (*marchés publics*) e acordos de concessão com cobrança dos usuários (*délégations de service public*).⁴⁰

A Espanha também criou uma estrutura para PPPs "com pagamentos governamentais". Ao contrário da França, isso não foi feito por meio de um estatuto autônomo. As cláusulas de concessão na lei de compras governamentais foram usadas para PPPs com pagamentos governamentais quando começaram a ser utilizadas no início dos anos 2000. Em 2011, a lei de compras governamentais foi estendida para permitir um novo tipo de contrato projetado para projetos do tipo PFI. Esses contratos são denominados CPP (Colaboração Público-Privada). O CPP permite mais flexibilidade na alocação de risco e outros recursos do contrato. No entanto, ele tem sido usado apenas para projetos que são muito complexos do ponto de vista técnico. A maioria das PPPs com pagamentos governamentais ainda é feita de acordo com as disposições da lei de contratações públicas que tratam dos contratos de concessão.

Na América Latina, o Chile também estendeu sua Lei de Concessões para incluir PPPs com pagamentos governamentais.

Por outro lado, outros países latino-americanos - incluindo Colômbia, México e Peru⁴¹ - criaram estatutos específicos para PPPs (geralmente denominadas Alianza Público Privada (APP), uma vez que começaram a usar arcabouços de PPPs com pagamentos governamentais. Esses estatutos abrangem ambas as categorias de PPPs.

A Polônia também aprovou uma lei específica para reger as PPPs. A lei define PPPs de forma restrita, de modo a incluir apenas projetos em que haja pagamentos do governo (embora haja controvérsias doutrinárias e jurídicas sobre se essa lei também se aplica a projetos puramente pagos pelo usuário). O Brasil introduziu a figura da PPP (Parceiras Público-Privadas) sob uma lei específica para se referir a PPPs com pagamentos governamentais, incluindo qualquer PPPs com pagamentos públicos.

Onde os requisitos legais diferem entre PPPs com pagamentos governamentais e PPPs com cobrança dos usuários, surge a necessidade de definir quais PPPs são quais. Isso não é tão fácil quanto parece, uma vez

⁴⁰ European PPP Expertise Centre (2012) France: PPP Units and Related Institutional Framework.

⁴¹ As primeiras PPPs com pagamentos governamentais no México foram chamadas de *proyectos de prestación de servicios* ou projetos de prestação de serviços (PPS) e teve que contar com duas regulamentações: o regulamento de concessão para outorgar o título de exploração econômica do bem, e a lei de arrendamento mercantil (Arrendamientos), já que o contrato de concessão estabelecido não contemplava o pagamento do serviço como forma de receita ou de compensação em favor do parceiro privado. A legislação de APP (tanto no governo federal quanto no nível estadual) resolveu esta questão.

que muitas PPPs com cobrança dos usuários têm algum nível de pagamento governamental. Por exemplo, o governo pode fazer uma contribuição para os custos iniciais de capital ou pode pagar um subsídio para manter os encargos de certos grupos abaixo do custo. Uma abordagem comum é definir uma PPP como “PPP com pagamentos governamentais” se mais da metade das receitas vier do governo.

1.5.2. Abordagens jurídicas e administrativas para estabelecer arcabouços de PPP

A diversidade de tradições jurídicas e tipos de PPP mostra que não há uma maneira única e melhor de documentar e dar força a um Arcabouço de PPP. Em vez disso, a maneira certa de estabelecer uma PPP depende das tradições administrativas e jurídicas do país e dos objetivos do governo. Esta seção examina as várias abordagens que as jurisdições de direito consuetudinário e de direito codificado adotam para estabelecer arcabouços de PPP na lei e na política em geral. Em seguida, considera como questões específicas, a exemplo da aplicação, dos limites sobre contratos e da adjudicação são tratadas em diferentes sistemas.

Os países de direito consuetudinário costumam usar documentos de política, não leis, para estabelecer arcabouços de PPP

Os países de direito consuetudinário geralmente não precisam de leis para estabelecer arcabouços de PPP. Em muitos países de direito consuetudinário, declarações de políticas públicas e documentos administrativos são a melhor abordagem. Austrália e Grã-Bretanha - duas das jurisdições de PPP mais experientes do mundo - não têm leis de PPP. Fazer PPPs sob um arcabouço de política pública, em vez de uma lei, também funciona em países emergentes e com economia em desenvolvimento (EMDE), como a Jamaica.

Na Grã-Bretanha, o HM Treasury tem a responsabilidade de definir a política pública de PPP para a Inglaterra; esta responsabilidade é delegada na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. O tesouro publica as principais políticas, orientações e estatísticas sobre PPPs / PFIs e fornece conselhos aos departamentos que desejam realizar projetos de PPP / PFIs. Cada departamento do governo é responsável pela implementação da política de PPP e deve levar em consideração qualquer legislação relativa a aquisições. O foco do HM Treasury é garantir que os programas de investimento em ativos e serviços do setor público mantenham o senso de tempestividade, gerem Value for Money, mantenham a confiança do mercado e forneçam melhor desempenho operacional dos projetos⁴².

Na Austrália, a Política Nacional de PPP define a direção do programa de PPP. Esta política e as diretrizes detalhadas que a complementam foram acordadas e endossadas pelo Conselho de Governos Australianos (que consiste no governo federal e em cada governo estadual e territorial). Desvios da política e diretrizes são possíveis, mas devem ser aprovados pela autoridade de PPP competente (geralmente o departamento do Tesouro ou de Finanças⁴³).

⁴² HM Treasury (2013) Public Private Partnerships. [Online]. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hmtreasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm

⁴³ Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines Overview. Commonwealth of Australia.

Além disso, várias leis que não são específicas das PPPs complementam o arcabouço. Por exemplo, em New South Wales, as licitações devem cumprir as disposições da Lei de Obras Públicas e Contratações de 1912 e da Lei de Finanças e Auditoria Pública de 1983.

Como na Austrália, o sistema legal da Jamaica é herdado da Inglaterra. A Jamaica desenvolveu um Arcabouço de PPP ao revisar sua política de desinvestimento (privatização). Na Jamaica, a política pública foi adotada pelo gabinete e depois publicada⁴⁴. O Banco de Desenvolvimento da Jamaica (DBJ) - uma instituição financeira estatal - foi incumbido de administrar a implementação da política pública, atuando como uma unidade de PPP em conjunto com seu papel estabelecido de agência de privatização. Os processos a serem seguidos constam de um manual que orienta a equipe que desenvolve as PPPs. Os funcionários do DBJ e das agências setoriais seguem a política e o manual por causa de exigência administrativa.

Outras jurisdições de direito consuetudinário, incluindo Nova Zelândia e as províncias canadenses, como Alberta, British Columbia e Ontário, entre outras, também incorporam seus arcabouços de PPP em políticas públicas, manuais e outros documentos não legalmente vinculativos. Em jurisdições de direito consuetudinário como essas, o governo tem os poderes de uma pessoa física ou jurídica. Assim, não necessita de legislação que lhe permita celebrar contratos de qualquer espécie, incluindo contratos de Parceria Público-Privada.

Além disso, essas jurisdições costumam ter estilos de governo do sistema Westminster⁴⁵. Sob o sistema de Westminster, há um alinhamento mais próximo entre o legislativo e o executivo do que nos sistemas presidenciais adotados por muitos países de direito codificado⁴⁶ (observe que alguns países de direito consuetudinário, incluindo os EUA e a Nigéria, têm sistemas de governo presidencial em vez do sistema Westminster). Em um sistema Westminster, o poder executivo normalmente se sente confiante em controlar suas próprias ações e não precisa de leis para emponderá-lo ou controlá-lo. O executivo presta contas ao público por meio de eleições gerais, e é isso que dá força às políticas públicas do governo. Os governos esperam ser julgados se adotaram boas políticas e se seguiram as políticas com as quais se comprometeram.

Nas jurisdições do sistema de Westminster, as políticas elaboradas a respeito de como o governo implementará as PPPs não apenas comunicam o arcabouço, mas também se tornam o instrumento pelo qual o arcabouço se torna vinculativo para os funcionários do governo. Por convenção constitucional ou lei do serviço público (dependendo da jurisdição), os funcionários públicos são obrigados a seguir as políticas governamentais.

Os próprios contratos de PPP são quase sempre como contratos normais de direito privado, dada a sua cogência perante o direito contratual ordinário. A adjudicação e a execução dos contratos

⁴⁴ Development Bank of Jamaica Limited (2012) *Shaping New Partnerships For National Development*.

⁴⁵ No sistema de Westminster, o líder do poder executivo (o primeiro-ministro) é o líder do partido responsável por comandar a maioria na legislatura. Os membros do gabinete são nomeados pelo Primeiro Ministro entre os membros da legislatura. Embora muitas vezes se diga que isso implica controle legislativo do executivo, na realidade tende a se criar uma legislatura que segue a liderança do executivo.

⁴⁶ Koopmans, T. (2003) *Courts and Political Institutions*. Cambridge University Press, p180-182.

são também matéria de direito privado, tratada pelos tribunais comuns (ou por arbitragem, se as partes optarem pela arbitragem por meio do contrato).

Algumas jurisdições de direito consuetudinário aprovam leis de PPP, por uma variedade de razões

Algumas jurisdições de direito consuetudinário criam leis de PPP. Isso geralmente ocorre para anular as leis existentes que, de outra forma, restringiriam ou atrasariam os projetos de PPP. Outra razão para colocar o arcabouço em um estatuto normativo é fornecer mais força, estabilidade, transparência e capacidade de exercer o controle social.

Nos EUA, os estados que desejam desenvolver PPPs aprovam leis de PPPs. Por exemplo, na Virgínia, a Lei de Transporte Público-Privado (PPTA) de 1995 e a Lei de Instalações de Educação Público-Privada e Infraestrutura (PPEA) de 2002 fornecem o arcabouço legislativo que permite ao estado qualificar governos locais e certas entidades governamentais para entrar em acordos com empresas privadas para construir, melhorar, manter e operar infraestrutura de transporte, educação e outras instalações⁴⁷. Da mesma forma, na Califórnia, a Segunda Sessão Extraordinária 4 do Projeto de Lei do Senado (SBX2 4) foi aprovada em 2009 para permitir que as agências regionais de transporte e a agência de transporte californiana (Caltrans) celebrassem um número ilimitado de Parcerias Público-Privadas⁴⁸.

Para um observador acostumado aos modelos australiano e britânico, a abordagem dos estados americanos parece um pouco estranha à primeira vista. Afinal, os executivos dos estados têm o poder inerente de firmar contratos de todos os tipos. Portanto, por que os legislativos estaduais precisam aprovar leis que os habilitem a celebrar contratos de PPP? Um motivo importante é criar exceções a outras leis estaduais já existentes que *impedem* contratos de PPP. Em particular, as leis de contratação pública em muitos estados são prescritivas e, como resultado, elas efetivamente proíbem as PPPs.

Outra razão é que a maior separação de poderes nos governos estaduais americanos (em comparação com o sistema de Westminster) torna mais comum que os legisladores controlem o exercício do poder executivo por meio de leis. Além disso, como o sistema dos EUA permite que o legislativo e o executivo sejam controlados por partidos diferentes com agendas opostas, é desejável para a estabilidade de um programa de PPP se o legislativo explicitamente autorizar o executivo a se envolver em PPPs.

Muitos países EMDE (mercados emergentes e economias em desenvolvimento) com sistemas de direito consuetudinário aprovaram leis de PPP específicas. Entre eles estão Índia e Quênia. Na Índia, alguns estados aprovaram legislação para promover a participação do setor privado em

⁴⁷ Reese., B. (2008) Virginia's Public-Private Partnership Program. Commonwealth of Virginia: Office of the Secretary of Transportation, U.S.A.

⁴⁸ California Department of Transportation: Official Website. [Online]. Disponível em: http://www.dot.ca.gov/hq/innovfinance/public-private-partnerships/PPP_main.html

projetos de infraestrutura em todos os setores. Estados como Andhra Pradesh, Gujarat e Punjab desenvolveram leis e diretrizes específicas para projetos de PPP⁴⁹. O Quênia também instituiu recentemente uma Lei de Parceria Público-Privada (PPP) de 2013.⁵⁰

Embora na maioria dos casos essas leis de PPP não sejam estritamente necessárias, há várias vantagens possíveis em ter uma lei de PPP específica: maior capacidade de exercer o controle social e transparência do programa, maior estabilidade das políticas públicas (uma vez que as leis demoram mais para mudar do que as políticas públicas não positivadas) e um sinal para investidores e agências de financiamento que podem perceber uma lei como um compromisso mais forte do que uma declaração de política. Contra essas vantagens devem ser pesadas algumas desvantagens, incluindo o tempo mais longo que leva para aprovar uma lei, a perda de flexibilidade na atualização do arcabouço em resposta a novas situações e lições aprendidas, e a dificuldade de coordenação entre o legislativo e o executivo (que pode criar inconsistências ou gargalos no arcabouço).

Em jurisdições de direito consuetudinário que aprovam leis de PPP, o instrumento legal que rege a PPP ainda é um contrato de direito privado, adjudicado e executado por meio de tribunais ou arbitragem contratual.

Jurisdições de direito codificado geralmente incorporam seus arcabouços de PPP nas leis

Os países de direito civil tendem a incorporar seus arcabouços de PPP em leis. Isso segue a tradição do direito civil de que as agências governamentais só podem fazer o que estão explicitamente autorizados a fazer, bem como a tradição de limitar a discricionariedade do governo com regras estritamente definidas. No entanto, como vimos, os tipos de lei usados diferem de jurisdição para jurisdição. A Espanha e vários outros países de *Civil Law* autorizam e controlam as PPPs por meio da lei de contratos públicos. O Chile controla todas as PPPs por meio de sua lei de concessão.

As Filipinas (um país predominantemente de *Civil Law*) criaram uma Lei BOT especial que depois evoluiu para uma lei de PPP. A Lei BOT é prescritiva, detalhando como as PPPs devem ser realizadas, incluindo os órgãos governamentais que podem celebrar contratos com uma empresa privada para um projeto de PPP, projetos elegíveis, processos de aprovação, como as negociações devem ser realizadas, esquemas de reembolso e assuntos semelhantes⁵¹.

A França, apesar de ser a fonte de parte relevante do direito civil moderno (por meio do Código Napoleônico), desenvolveu um arcabouço legal para concessões que é semelhante ao direito consuetudinário em aspectos importantes. As agências governamentais, incluindo governos

⁴⁹ Energy and Infrastructure Unit and Finance and Private Sector Development Unit (2006) India – Building Capacities for Public-Private Partnerships. South Asia Region. The World Bank.

⁵⁰ Governo do Quênia (n.d.). *Legal and Regulatory Framework*. [Online] Available at: <http://pppunit.go.ke/index.php/legal-regulatory-framework>

⁵¹ Republic of the Philippines (2012) The Philippine Amended BOT Law R.A.7718.

locais, foram consideradas como tendo o poder inerente de celebrar contratos que delegam a prestação de serviços públicos. A adjudicação e execução destes contratos foram sujeitas a um tribunal administrativo especial (o Conseil d'Etat - Conselho de Estado) que construiu um quadro jurídico para tais contratos a partir de decisões caso a caso ao longo de mais de 200 anos^{52 53}. PPPs com pagamentos governamentais”, por outro lado, foram recentemente autorizados e controlados por um ordenamento específico⁵⁴.

Tal como na França, os contratos de concessão na Espanha não são contratos de direito privado, mas estão sujeitos a disposições especiais de direito administrativo. No entanto, este não é o caso em todos os países de direito codificado (*Civil Law*). Nas Filipinas, os Contratos de Compra de Energia (PPAs) e as Concessões de Água de Manila são tratados como contratos de direito privado.

O arcabouço de PPP pode ser usado para reduzir a necessidade de ação judicial

O arcabouço de PPP deve ser explícito sobre os mecanismos usados para reduzir a necessidade de ações judiciais. Em muitos países, pode levar anos para que as disputas sejam resolvidas nos tribunais. Os processos judiciais também podem ser caros. Eles contam com juízes que normalmente não estão familiarizados com os assuntos complexos e técnicos envolvidos nos contratos de PPP. Por esse motivo, muitas vezes é uma boa ideia incluir mecanismos alternativos de resolução de disputas nos contratos. As disposições de mediação e arbitragem são frequentemente incluídas (opções para resolver disputas e o papel dos “processos de resolução de disputas” são explicados mais detalhadamente no capítulo 5.8). Mecanismos de execução que reduzem a necessidade de ação judicial, como contas de garantia e seguros de performance, também podem ser ferramentas úteis.

1.5.3. Como os Arcabouços de PPP se baseiam e incorporam arcabouços governamentais pré-existent

Independentemente da tradição dentro da qual um Arcabouço de PPP é construído, ele não é construído isoladamente. Em vez disso, desenvolve, incorpora e modifica as estruturas pré-existent para contratação, licitação e gestão financeira no governo. Faz sentido usar o máximo possível das estruturas existentes e garantir que tudo o que for adicionado que seja específico às PPPs se encaixe nos sistemas existentes. Entre esses sistemas pré-existent, os seguintes são normalmente encontrados:

- **Direito administrativo:** em muitos países de direito codificado, as agências governamentais são regidas por leis administrativas que controlam suas funções e processo de tomada de decisão;

⁵² Koopmans, T. (2003) Courts and Political Institutions. Cambridge University Press, pp. 135-147.

⁵³ Shugart, Chris. (1998) Regulation-by-Contract and Municipal Services: The Problem of Contractual Incompleteness. Ph.D. thesis, Harvard University.

⁵⁴ European PPP Expertise Centre (2012) France: PPP Units and Related Institutional Framework.

- **Legislação de licitações e contratações públicas:** O processo de contratação de uma PPP deve estar em conformidade com as leis e regulamentos de licitações públicas, a menos que as PPPs sejam especificamente excepcionais;
- **Legislação de gestão das finanças públicas:** responsabilidades institucionais, processos e regras estabelecidas nas leis e regulamentos de gestão das finanças públicas podem contribuir para o Arcabouço de PPP. Por exemplo, isso pode incluir requisitos de aprovação de projetos, limites fiscais, processos orçamentários e requisitos de relatórios contábeis (consulte a seção 1.7.4 para responsabilidades de gestão de finanças públicas em PPPs);
- **Legislações setoriais e estruturas regulatórias:** as PPPs são frequentemente implementadas em setores que já são regidos por leis setoriais e estruturas regulatórias. Isso pode restringir a capacidade do governo de firmar contratos com o setor privado, ou fornecer as regras para fazê-lo. As PPPs para indústrias reguladas, como distribuição de eletricidade ou abastecimento de água, precisarão considerar tarifas e regulação de serviços, o papel das agências reguladoras e como elas interagem com os termos do contrato de PPP⁵⁵; e
- **Outras regras e diretrizes que afetam a operação de empresas privadas:** Estas também se aplicam a concessionárias de PPP e devem ser levadas em consideração na definição de projetos e processos de PPP:
 - Leis e regulamentos ambientais;
 - Leis e regulamentos que regem a aquisição e propriedade de terras;
 - Requisitos de licenciamento, especialmente para empresas internacionais;
 - Legislações fiscais;
 - Direito do Trabalho;
 - Padrões de contabilidade;

É uma boa prática rever o contexto legislativo e administrativo para garantir que não seja incompatível com elementos essenciais dos objetivos do Arcabouço de PPP. Por exemplo, tanto no Brasil quanto na Índia existem regras de tributação que discriminam a subcontratação do parceiro privado dos serviços de operação e manutenção em PPPs (veja o quadro 2.4). Da mesma forma, a discriminação contra investidores estrangeiros (por exemplo, conversibilidade, tributos confiscatórios sobre repatriação de patrimônio) deve ser revista a fim de atrair a participação de investidores e desenvolvedores internacionais.

⁵⁵ Groom, E., Halpern, J. and Erhardt, D. (2006) Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services. World Bank Group, Bank Netherlands Water Partnership, Public Private Infrastructure Advisory Facility

QUADRO 2.4: Tributos distorcidos de contratos de operação e manutenção (O&M)

O tratamento tributário da concessionária da PPP, normalmente denominada como a SPE (discutido no capítulo 5.3.) estabelecida por consórcios para entregar um projeto de PPP, favorece um tipo de estrutura de contratação que pode não ser a mais eficiente. É o caso do Brasil e da Índia.

- **Brasil:** Sob um sistema de tributação sobre o volume de negócios no Brasil, o custo operacional do Metrô de Curitiba, no estado do Paraná, aumenta cerca de 6% ao ano nos casos em que há um contratante de O&M separado numa estrutura de PPP. Isso se compara com a posição fiscalmente neutra em que os serviços de O&M é prestado pela Concessionária
- **Índia:** A subcontratação de serviços de O&M atrai imposto de serviços (atualmente em 12,36% e deve aumentar para 14%), enquanto o mesmo serviço de O&M se executado pela concessionária diretamente não atrai o imposto de serviços. Isso significa que a subcontratação se torna um fardo para o projeto de PPP, afetando sua viabilidade financeira. Em vez de subcontratar especialistas para mitigar riscos e melhorar a qualidade da entrega do projeto, a concessionária é incentivada a realizar, ela mesma, os trabalhos.

Fonte: KEOLIS África do Sul

A regulamentação do setor também pode restringir a forma como o governo pode desenvolver e gerenciar contratos de PPP. Por exemplo, as concessões de serviços de utilidade pública podem ser regidas por regulamentação de serviços de utilidade pública. As infraestruturas essenciais podem estar sujeitas a regras mais flexíveis, mas enquadradas em dispositivos que regulam a concorrência pública.

1.5.4 Arcabouços para PPPs Subnacionais

Até agora, este Guia tem adotado o entendimento de que um governo está criando um arcabouço para orientar suas próprias ações. No entanto, onde existem vários níveis de governo, pode haver casos em que um nível pode desejar dar poderes, influenciar ou controlar um nível inferior de governo. Em sistemas federais, os governos nacionais podem desejar influenciar o arcabouço legal dos estados⁵⁶. Os governos nacionais e estaduais também podem permitir ou controlar como governos locais lidam com PPPs.

Em sistemas federais, as constituições normalmente especificam quais assuntos são de competência dos estados e quais são do governo federal. Os arcabouços de PPP no nível estadual, portanto, se aplicam às PPPs que estão dentro das competências do estado. As regras federais se aplicam a projetos de PPP de competência federal e executados pelo governo federal. Os governos federais

⁵⁶ “Estado” é usado como um termo genérico que inclui províncias (por exemplo, no Canadá ou na China) ou qualquer outro segundo nível de governo dentro de um sistema federal.

são geralmente limitados pela constituição em relação a quanto eles podem interferir na forma como os governos estaduais resolvem questões que são de competência do estado.

Quando se trata de governos locais, geralmente os governos estaduais ou nacionais podem legislar sobre o comportamento dos governos locais em suas jurisdições. Na Austrália e no Canadá, a política nacional de PPP não se aplica ao governo local. As PPPs são raras no nível local devido ao pequeno tamanho dos projetos desenvolvidos neste nível⁵⁷. Na França, os procedimentos dos governos locais para celebrar contratos de PPP são regidos pelas leis nacionais e pela jurisprudência do Conseil d'Etat. Na Espanha, as PPPs realizadas pelas autarquias locais têm de respeitar a legislação nacional geral de contratação, bem como uma lei específica que regula a contratação de serviços municipais.

Quando os governos não podem ou não querem controlar o comportamento de um nível inferior de governo por lei, eles podem frequentemente incentivar o comportamento desejado por meio de vários tipos de transferência fiscal intergovernamental. Nos Estados Unidos, a Lei de Financiamento e Inovação de Infraestrutura de Transporte (TIFIA) fornece aos governos estaduais incentivos para fazer PPPs de transporte, oferecendo financiamento subsidiados para os projetos. Isso ocorre na forma de empréstimos diretos, garantias de empréstimos e linhas de crédito prontas para serem usadas⁵⁸. No Canadá, o apoio financeiro a PPPs provinciais e municipais acontece mediante cumprimento de requisitos sobre como os projetos são estruturados e gerenciados.

No entanto, esses incentivos nem sempre são vistos como eficientes. Na Grã-Bretanha, os departamentos do governo nacional recebiam anteriormente uma alocação de "créditos PFI" em seus orçamentos. Estes poderiam ser repassados às autoridades locais como subsídios para apoiar projetos de PPP locais e eram úteis na padronização de contratos e na criação de disposições mais consistentes e de maior qualidade para a alocação de riscos. Por exemplo, o Departamento de Transporte poderia usar créditos para apoiar projetos de transporte do governo local, enquanto o Departamento de Meio Ambiente e Mudança Climática apoiaria projetos de gestão de resíduos de determinado governo local. No entanto, os créditos de PFIs foram criticados, pois deram poder de gasto adicional aos departamentos centrais que desejavam entregar projetos de PFI por meio das autoridades locais. Em 2010, eles foram abolidos, com o objetivo de tornar o apoio financeiro do governo central neutro entre alternativas PFI e não-PFI para entregas de projetos em nível local⁵⁹.

Os investidores em muitos países consideram os governos locais como contrapartes menos confiáveis do que os governos nacionais, devido às classificações de crédito mais baixas ou à disponibilidade limitada de recursos. Isso pode estimular um papel para os governos nacionais

⁵⁷ The Department of Infrastructure and Regional Development (2013) Local Government infrastructure. [Online]. Disponível em: http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/C4.aspx

⁵⁸ U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration (n.d.) TIFIA. [Online]. Disponível em: <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/>

⁵⁹ HM Treasury (2012) A New Approach to Public-Private Partnerships. Crown

fornecerem suporte financeiro ou técnico aos governos locais. Como um governo nacional fornece suporte aos governos locais, pode sentir a necessidade de controlar o que os governos locais fazem.

Outros exemplos de como o governo nacional pode influenciar as PPPs subnacionais são descritos no Quadro 2.5.

QUADRO 2.5: O papel das PPPs subnacionais

- **Austrália:** A maior parte do desenvolvimento de infraestrutura de grande porte na Austrália é de responsabilidade do estado. Os estados de New South Wales e Victoria lideraram a agenda de PPP, desenvolvendo arcabouços de PPP estaduais no início dos anos 2000. Essas abordagens foram fundamentais para o desenvolvimento de uma estrutura de política nacional de PPP. A política nacional foi preparada e endossada por todos os governos estaduais, territoriais e da comunidade como um arcabouço acordado para a entrega de todos os projetos de PPP. Reconheceu-se que uma abordagem nacional consistente para a entrega de PPP em todos os governos era benéfica para todos⁶⁰.
- **Canadá:** A maior parte do desenvolvimento da infraestrutura é responsabilidade dos governos provinciais, portanto, os arcabouços de PPP são desenvolvidos no nível provincial, sem supervisão federal. O governo federal pode, entretanto, influenciar a execução de programas de PPP provinciais, financiando projetos de PPP locais e municipais por meio do Fundo P3 do Canadá⁶¹.
- **Índia:** O Governo da União da Índia, por meio da célula de PPP no Departamento de Assuntos Econômicos, lidera o desenvolvimento do Arcabouço de PPP. A célula de PPP é responsável por todos os assuntos de PPP, incluindo políticas, arquiteturas contratuais, programas e capacitação. Além do Governo da União, os governos estaduais também têm o direito de promulgar sua própria legislação de PPP de acordo com a constituição. Vários estados, incluindo Andhra Pradesh, Gujarat e Karnataka criaram seus próprios arcabouços de PPP e desenvolveram com sucesso seus projetos de PPP.
- **EUA:** o governo nacional é responsável por pequena parcela da infraestrutura. Até mesmo o sistema rodoviário nacional ("a Interestadual") pertence e é operado pelos estados. A maior parte dos recursos financeiros vem do imposto federal sobre combustível, que é alocado aos estados por meio de uma fórmula. Por esse motivo, os arcabouços de PPP são criados pelos governos estaduais. Não existe um Arcabouço de PPP em nível federal nos Estados Unidos.⁶²

⁶⁰ Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines Overview. Commonwealth of Australia.

⁶¹ PPP Canada (n.d.). The P3 Canada Fund: How to Apply. [Online]. Disponível em <http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding/>

⁶² O departamento de defesa tem um extenso programa de PPP para serviços de ônibus.

1.6. Definindo o Processo PPP

O arcabouço deve fornecer orientação em cada estágio de desenvolvimento e implementação de um projeto de PPP, desde a identificação inicial de projetos candidatos até o gerenciamento de contratos de PPP em todo o ciclo de vida do projeto.

Os governos precisam garantir que apenas "bons" projetos de PPP sejam desenvolvidos. São PPPs que, entre outras coisas, têm justificativa de custo-benefício, oferecem *Value for Money* em comparação à contratação pública tradicional, são financeiramente viáveis e fiscalmente responsáveis, e atrairão o interesse do mercado. Não é possível avaliar totalmente se um projeto atende a todos esses critérios até que a PPP esteja totalmente desenhada e estruturada. Isso cria uma situação paradoxal: o governo não deseja incorrer em custos consideráveis de concepção e avaliação de um projeto, a menos que saiba que o projeto atende aos critérios. No entanto, ele não pode dizer se atende aos critérios até que o projeto tenha sido desenhado e avaliado.

Os programas PPP bem-sucedidos enfrentam esse problema por meio de uma triagem cada vez mais rigorosa em estágios sucessivos de desenvolvimento do projeto. Uma vez que um projeto tenha sido identificado como potencialmente vantajoso, ele é rastreado usando indicadores simples para ver se é provável que seja um bom projeto de PPP. Se passar nesta primeira triagem, poderá ser desenvolvido ou avaliado em etapas adicionais antes de ser submetido aos tomadores de decisão para ir à licitação.

Esta seção apresenta os principais critérios de decisão, procedimentos e responsabilidades institucionais que devem ser considerados em todo o processo de PPP. Esta seção foca nos recursos do processo que precisam ser considerados ao montar um Arcabouço de PPP. Detalhes sobre as tarefas específicas em cada etapa são fornecidos nos capítulos restantes deste Guia PPP e uma visão geral do processo foi fornecida no capítulo 1.

É importante observar que essas são apenas diretrizes. Existem muitas sutilezas no processo de PPP e o que funciona bem em uma cultura ou sistema administrativo público pode não funcionar tão bem em outros. Portanto, as circunstâncias locais e como o setor público funciona devem ser elementos entendidos antes de adotar práticas de outros lugares. Veja a tabela 2.5

TABELA 2.5: Resumo dos critérios de decisão, procedimentos e responsabilidades institucionais em todo o processo de PPP

	Crítérios de decisão chave	Procedimentos
Identificar projetos e análise prévia	• O projeto se encaixa em um plano mais amplo para o setor? • O projeto é economicamente viável e fiscalmente responsável? • O projeto atende aos objetivos do programa PPP?	• Preparar o estudo de pré-viabilidade ou escopo inicial. • Buscar a confirmação de que o projeto contribui para um plano setorial mais amplo. • Buscar a comprovação de que o projeto é economicamente viável e fiscalmente responsável. • Enviar a documentação do projeto para aprovação.
Avalie o projeto	• O projeto é econômica, técnica, ambiental e legalmente viável? • Há capacidade de pagamento? • O projeto é adequado como PPP? (Comercialmente viável com "bancabilidade", e com probabilidade de agregar <i>Value for Money</i> sendo uma PPP?) • Existe uma estratégia de licitação adequada?	• Preparar uma avaliação abrangente que forneça evidências da viabilidade econômica, comercial, técnica, ambiental e legal do projeto, bem como sua capacidade de pagamento (<i>affordability</i>). • Realizar uma avaliação de <i>Value for Money</i> sobre a adequação do projeto como PPP. • Preparar estratégia de licitação. • Enviar a documentação do projeto para aprovação pelas agências competentes.

TABELA 2.5: Resumo dos critérios de decisão, procedimentos e responsabilidades institucionais em todo o processo de PPP

	CrITÉRIOS de deciso chave	Procedimentos
Estruturar o processo de contratação e o contrato do projeto	• A documentação do processo licitatório reflete a estratégia de contratação? • Os riscos foram identificados e alocados  parte mais adequada? • Existem planos de gestão para os riscos atribuídos ao governo? • Os contratos foram elaborados de modo a refletir a matriz de risco?	• Preparar a documentação do processo licitatório, incluindo os critérios de qualificação, critérios de avaliação e requisitos da proposta. • Preparar a matriz de risco e alocar os riscos. • Desenvolver planos de gerenciamento de risco. • Minutar contratos. • Buscar aprovação para contratos. • Refinar e finalizar a estratégia de licitação. • Obter aprovações.
Licitação e adjudicação	• O processo de contratação foi competitivo? • Os parceiros privados qualificados foram informados sobre a PPP? • Os parceiros privados qualificados tiveram ampla oportunidade de expressar seu interesse e desenvolver propostas? • Os critérios de seleção garantiram a seleção de um parceiro privado que gerasse Value for Money?	• Promover a PPP. • Realizar qualificação / pr-qualificação. • Qualificar (e, se necessário, selecionar) empresas qualificadas. • Emitir Solicitação de Propostas (CDP) e receber propostas • Avaliar as propostas. • Selecionar a proposta que ofereça a maior relação de <i>Value for Money</i>. • Assinar o contrato e alcançar o fechamento financeiro.

TABELA 2.5: Resumo dos critérios de decisão, procedimentos e responsabilidades institucionais em todo o processo de PPP

	Crítérios de decisão chave	Procedimentos
Gerenciar o contrato - construção, entrega de serviço e reversão	• Existem problemas com a entrega do projeto que precisam de atenção? • Deveria o contrato ser rescindido ou alterado?	• Gerenciar o contrato, incluindo a entrega do serviço em relação às métricas de desempenho / indicadores chave de desempenho acordados. • Comunicar problemas às agências centrais se o status de risco aumentar.

Nem este capítulo nem o restante do Guia de PPP discutem em detalhes estruturas gerais de governança de projetos ou técnicas de gerenciamento de projetos. Em vez disso, este Guia de PPP simplesmente chama a atenção para isso quando for relevante. Por exemplo, a identificação e gestão das partes interessadas são fundamentais, como também é para qualquer projeto governamental. Lembretes específicos sobre isso estão incluídos neste capítulo como parte da estrutura geral do processo (como no quadro 2.10). Da mesma forma, o capítulo 3 inclui tanto uma descrição dos assuntos a serem considerados ao planejar o gerenciamento do processo de PPP para um projeto (consulte o capítulo 3.11), como os assuntos de comunicação e gerenciamento das partes interessadas (capítulo 3.12).

1.6.1. Identificação de Projetos e Análise Prévia

O processo começa com a originação do projeto, normalmente seguindo o mesmo ou usando um processo semelhante ao da originação de projetos tradicionais de investimento do setor público, enquanto preliminarmente analisa os projetos quanto à sua potencial adequação como PPPs. A análise preliminar nesta fase é geralmente indicativa, limitada às informações disponíveis a um custo relativamente baixo.

Critério de decisão

A estrutura deve garantir que apenas os projetos que atendam aos seguintes critérios prossigam:

- O projeto **se enquadra em um plano setorial mais amplo**. Os planos setoriais considerarão as necessidades do setor e identificarão as melhores abordagens para resolver os problemas. Os projetos com maior probabilidade de demonstrar *Value for Money* são aqueles que se alinham com este plano setorial;

- O projeto **atende aos objetivos do programa de PPP**. Os objetivos do programa de PPP devem especificar claramente os tipos de projetos que merecem ser considerados para desenvolvimento. Isso permite que projetos inadequados para serem desenvolvidos como PPP sejam facilmente excluídos; e
- O projeto é **economicamente viável e fiscalmente responsável**. Os projetos não devem prosseguir, a menos que sejam economicamente viáveis. As PPPs não devem ser usadas, a menos que as receitas do projeto sejam suficientes para cobrir seus custos ou o governo tenha recursos adequados para pagar ou subsidiar o serviço. O governo também deve ter a capacidade de absorver quaisquer passivos diretos ou contingentes. Aqueles projetos que podem impor custos ou incorrer em responsabilidades que estão além da capacidade financeira do governo devem ser evitados.

Procedimentos e responsabilidade institucional

O arcabouço de PPP precisará identificar os seguintes itens:

- **Quem propõe projetos de PPP?** Apenas entidades governamentais com programas de investimento podem apresentar propostas? Ou os proponentes privados também podem apresentar propostas para projetos de PPP? As vantagens e desvantagens de agir com base nas ideias de PPP propostas por empresas privadas são discutidas mais adiante na seção 1.6.6;
- **Quem aprova o desenvolvimento de projetos de PPP?** Projetos de PPP bem-sucedidos normalmente requerem o apoio de órgãos finalísticos⁶³, ou seja, o departamento que inicia o projeto, o ministério das finanças e outras autoridades centrais; e
- **Qual documentação do projeto é necessária para aprovação?** O arcabouço precisará indicar o nível de documentação necessário para que as principais partes interessadas possam aprovar o procedimento do projeto.

Consulte os capítulos 3 e 4 para obter detalhes sobre as aprovações relativas às etapas preparatórias do processo de PPP.

1.6.2. Avaliar o Projeto

Os projetos candidatos que sobrevivem à “análise preliminar” são, então, desenvolvidos e avaliados. Novamente, este é um processo iterativo ou de vários estágios. O laudo de avaliação, frequentemente denominado “Modelo de Negócio”, normalmente é a base para aprovação para prosseguir com a contratação da PPP.

Ao descrever o arcabouço neste Guia, as decisões de investir no projeto e do modelo de licitar

⁶³ “Órgãos Finalísticos” são responsáveis pelo desenvolvimento de políticas, planejamento e entrega de serviços. Isso está em contraste com os “órgãos centrais”, que cuidam de políticas públicas intersetoriais e possuem responsabilidades transversais.

são consideradas como parte do mesmo processo. Um processo de duas etapas, no entanto, nem sempre é prático, conforme descrito no QUADRO 2.6.

QUADRO 2.6: Decisão de investimento versus decisão de PPP

É desejável que os governos separem a decisão de investimento da decisão do modelo de licitar

- **Decisão de investimento:** é um bom projeto? O governo está disposto e é capaz de fornecer os recursos necessários?
- **Decisão do modelo de licitar:** Qual é a melhor forma de licitar o projeto? A contratação por meio de PPP oferece mais Value for Money do que o modelo de tradicional de contratação pública mais viável?

Este processo de duas fases tem vários benefícios, incluindo:

- Todos os projetos potenciais (independentemente do método de contratação) competem pelos mesmos recursos financeiros finitos, garantindo assim que os projetos sejam priorizados apropriadamente em termos de importância estratégica.
- A escolha do método de contratação não é contaminada pela percepção de impacto orçamentário, ou seja, o governo desfaz o equívoco comum de que as PPPs são uma alternativa à tomada de empréstimo pelo governo.
- Se o *Value for Money* não for alcançado por meio de um processo de licitação de PPP, o investimento pode prosseguir com uma metodologia de contratação diferente.

No entanto, na realidade, muitos governos não desenvolvem processos de planejamento estratégico abrangentes em cada setor, nem realizam análise sistemática de custo-benefício e análise técnica de todos os projetos. Sendo assim, uma jurisdição que não faz rotineiramente essa análise pode fazer uma de duas coisas.

- **Estabelecer requisitos para a avaliação sistemática de todos os projetos:** embora seja ideal, requer apoio governamental em larga escala. Portanto, pode não ser alcançável sem um mandato ou dentro de um curto período de tempo.
- **No âmbito do mandato do arcabouço de PPP, estabelecer um requisito para a avaliação de projetos de PPP:** Desta forma, todos os projetos de PPP teriam que ser avaliados para determinar se são ou não bons projetos (antes de serem implementados como PPPs). Uma desvantagem dessa abordagem é que os projetos de PPP são submetidos a um escrutínio mais rigoroso do que os projetos tradicionais. A principal vantagem dessa abordagem é que ela garante que apenas os projetos que valem a pena sejam implementados no âmbito do programa de PPP. No entanto, isso não sujeita o programa de PPP ao tipo de complexidade e atrasos que seriam prováveis na tentativa de introduzir avaliações de projeto adequadas para todos os projetos do setor público. Outra vantagem é que as técnicas de avaliação de projetos que comprovadamente funcionam para projetos de PPP podem ser posteriormente estendidas a outros projetos tradicionais

Critério de Decisão

Nesta fase, o arcabouço deve garantir que apenas os projetos considerados “bons projetos” e “adequados para serem PPPs” prossigam para o desenvolvimento. Bons projetos podem ser definidos com as seguintes características.

- **Viabilidade econômica, técnica, ambiental e jurídica:** Esta avaliação de viabilidade não é exclusiva das PPPs. Todos os projetos do governo, independentemente do método de aquisição, devem demonstrar que são projetos “bons”. Habilidades de especialistas são necessárias para realizar tal avaliação, portanto, quando tais habilidades não estiverem disponíveis internamente, consultores externos devem ser escalados;
- **Demonstrar capacidade de pagamento (*affordability*):** a capacidade de pagamento (*affordability*) precisa ser avaliada tanto do ponto de vista do governo quanto do usuário. O governo só deve prosseguir quando os compromissos do governo, tanto diretos quanto contingentes, estiverem dentro das restrições orçamentárias. Além disso, os serviços prestados pela PPP precisam ser compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários. Falsas expectativas de disposição do usuário em pagar podem levar a uma infraestrutura subutilizada e problemas financeiros para o projeto;

Os projetos adequados para PPPs são aqueles que podem demonstrar o seguinte.

- **Viabilidade comercial (e “bancabilidade”):** as PPPs requerem a participação do setor privado. Se o projeto não pode fornecer retorno financeiro para o nível de risco incorrido pelo setor privado, então não será comercialmente viável. Isso significa que o projeto deve ser capaz de gerar retorno para o investidor e permitir que os investidores levanten dívidas com os mutuantes (*lenders*), ao mesmo tempo em que atende ao requisito de capacidade de pagamento (*affordability*) para o setor público;
- **Value for Money:** PPPs são apenas uma forma de contratação pública. Uma PPP é considerada geradora de *Value for Money* se o projeto gera a expectativa de entregar maiores benefícios econômicos líquidos se feito como uma PPP.

Existem muitas maneiras de avaliar o *Value for Money*. A abordagem tradicional desenvolvida no Reino Unido e usada também em muitas jurisdições australianas é determinar se uma PPP terá um custo menor (ajustado pelo risco) para o governo do que uma contratação convencional. O pressuposto dessa abordagem é que a empresa privada pode ser incentivada a gerenciar os riscos melhor do que o setor público faria, melhorando assim os resultados econômicos gerais.

Outra abordagem é ver qual opção de satisfação da necessidade pública irá maximizar os benefícios para um determinado orçamento disponível. Na Nova Zelândia, o teste é qual abordagem tem probabilidade de gerar maiores benefícios econômicos líquidos.

O *Value for Money* é geralmente avaliado de forma qualitativa durante um estágio inicial de análise sob o que às vezes é chamado de “testes de enquadramento como PPP” (consulte o capítulo 3.10), e é, então, quantificado, se o projeto passar para uma avaliação em escala completa.

É importante reconhecer as limitações das análises quantitativas do Value for Money. Elas são necessariamente baseadas em suposições e previsões, portanto, apenas *indicarão* se o método de contratação escolhido proporcionará maiores benefícios econômicos líquidos. Por causa disso, no Canadá, os resultados da análise quantitativa do custo-benefício são tratados apenas como uma estimativa e, em alguns casos, são usados junto com outros indicadores qualitativos para selecionar uma opção de contratação;

- A capacidade de ser **isolado**: O projeto precisa ser suficientemente separado de outros sistemas governamentais para garantir que o controle social possa ser exercido eficazmente e os riscos de interface⁶⁴ sejam limitados;
- **Resultados tangíveis**: Resultados claros, específicos e mensuráveis são essenciais em uma PPP, para que o contrato possa ser monitorado e fortalecido. Desenhar o contrato com foco nos resultados também tem o benefício de dar à parte privada a liberdade de projetar maneiras mais eficientes e inovadoras de fornecer um serviço. Isso se contrasta com contratos mais tradicionais, nos quais os processos e insumos são especificados; e
- Informações suficientes para avaliar **custos e riscos**: para que os licitantes em potencial estejam dispostos a dedicar recursos ao desenvolvimento de uma proposta, eles precisam ser capazes de calcular os potenciais riscos da PPP. Isso só é possível se os riscos do projeto puderem ser identificados e então alocados entre as partes.

Uma estratégia de contratação apropriada também deve ser desenvolvida durante esta fase. É necessária uma estratégia de licitação sólida para atrair parceiros privados adequados e fazê-los competir para oferecer ao governo a melhor proposta. A estratégia de licitação deve envolver os potenciais licitantes no início do processo. Dessa forma, o governo pode garantir que a modalidade escolhida seja aquela em que empresas privadas adequadas farão propostas. Também permitirá que suas ideias sejam incorporadas à minuta do contrato.

Procedimentos e responsabilidade institucional

O arcabouço deve criar uma forma previsível e baseada em princípios de seleção de projetos de PPP. Para fazer isso, o arcabouço de PPP precisará especificar o seguinte:

- O conteúdo necessário da **Avaliação da PPP**: Inclui os estudos que precisam ser feitos (por exemplo, previsões de demanda) e as perguntas que precisam ser respondidas para determinar se um projeto é economicamente, financeiramente, tecnicamente, ambientalmente e juridicamente viável (a avaliação da PPP também é chamada de “modelo de negócio” ou estudo de viabilidade); e
- Quem aprova a **Avaliação da PPP**: Conforme descrito na seção anterior, qualquer projeto de PPP exigirá o apoio de várias partes interessadas para ter sucesso. O arcabouço de PPP

⁶⁴ A relação com outros contratos ou atividades do governo, ou dependências do governo, na boa execução do contrato de PPP.

precisará identificar o processo de aprovação necessário para prosseguir para a próxima fase. Muitas jurisdições exigem uma decisão do gabinete a favor de prosseguir. Outros delegam a decisão a uma agência governamental, normalmente com o consentimento de uma ou mais agências centrais ou de uma unidade de PPP.

Um exemplo de critério de avaliação de PPP é apresentado no Quadro 2.7. Consulte o capítulo 4 para obter detalhes sobre como realizar a fase de avaliação do projeto.

QUADRO 2.7: Critérios de avaliação de PPP na Indonésia

O Fundo de Garantia de Infraestrutura da Indonésia (IIGF) avalia as PPPs usando os seguintes critérios de avaliação.

- O projeto é viável, ou seja, é técnica, econômica e financeiramente viável, bem como ambiental e socialmente desejável.
- Os riscos do projeto são identificados, alocados adequadamente com planos de mitigação eficazes.
- O processo de licitação é sólido, conforme mostrado no plano de licitação.
- A autoridade contratante tem capacidade para gerir o contrato e os riscos.
- A aprovação do IIGF, com base nesses critérios, é necessária para projetos que necessitem de garantia governamental de alguma forma.

Fonte: Fundo de Garantia de Infraestrutura da Indonésia (2012) Diretrizes para fornecimento de garantia em infraestrutura.

1.6.3. Estructure o processo de contratação e o contrato do projeto

Antes que a transação de PPP possa ser implementada, os documentos do processo licitatório e a minuta do contrato de PPP precisam ser preparados. Para preparar a documentação do processo licitatório, os critérios de avaliação e os requisitos da proposta devem ser desenvolvidos. Para preparar um contrato, as saídas, responsabilidades e alocação de risco precisam ser totalmente definidas e expressas em linguagem jurídica apropriada.

Critério de Decisão

O processo de contratação, os documentos da licitação e o contrato precisam atingir os objetivos do governo e, ao mesmo tempo, minimizar os custos esperados. Além disso, o contrato deve ser aquele que o governo é capaz de administrar mais adequadamente. O contrato deve ser atraente para potenciais parceiros privados e as partes interessadas devem ser convencidas de que é de interesse público. Arcabouços de PPP devem, portanto, ser projetados para garantir o seguinte:

- Todos os **riscos significativos podem ser identificados e alocados** à parte mais apropriada - o sucesso de uma PPP está em quão bem os riscos foram alocados. Se os riscos não forem alocados adequadamente, o projeto custará mais do que o necessário; e

- **Planos de gerenciamento de risco** adequados podem ser desenvolvidos. Para os riscos alocados ao setor público, planos apropriados precisam estar em vigor para minimizar a probabilidade de ocorrência do risco e o impacto caso o risco ocorra.

Procedimentos e responsabilidades institucionais

Para garantir que o desenvolvimento dos documentos de licitação e contratos seja o mais eficiente possível, o arcabouço deve indicar o seguinte:

- **Abordagens para alocação de risco**, planos de gestão de risco e minutas de contratos. Alguns governos padronizaram regras sobre a alocação de riscos, outros analisam cada projeto caso a caso. Preparar minutas de contratos requer a experiência de advogados experientes em PPP. As agências sem essa experiência interna precisarão se resguardar usando consultores jurídicos externos;

Por exemplo, quando o programa de PPP da Colúmbia Britânica Canadense estava em sua fase inicial, o órgão trouxe advogados e consultores técnicos da Austrália e do Reino Unido, jurisdições com Arcabouço de PPP estabelecido. Eles não apenas ajudaram a desenvolver os contratos de PPP, mas também desenvolveram a capacidade do setor público canadense e dos consultores do setor privado que, a partir daí, se tornaram especialistas em PPP no país.

- Diretrizes para **licitação**: O Arcabouço de PPP deve indicar claramente às agências setoriais e ao setor privado qual será o processo de licitação padrão de PPP. Isso indicará aos parceiros em potencial como eles podem ser envolvidos. Diretrizes de licitação claras também reduzirão a probabilidade de disputas sobre a decisão de adjudicação. Os contratos "Modelo" e "Padrão" podem garantir consistência na concepção dos contratos de PPP, ao mesmo tempo que enviam mensagens claras ao mercado. No entanto, eles também têm desvantagens, uma vez que podem tornar mais difícil adaptar os contratos às necessidades e objetivos de cada caso (Veja QUADRO 2.8).

QUADRO 2.8: Contratos Modelo e / ou Precedente

Um contrato modelo é aquele que incorpora boas práticas e está disponível para uso pelas agências. Em contraste, um contrato padrão é aquele que os órgãos públicos são obrigados a usar (ou pelo menos a documentar e justificar quaisquer desvios dele). Além disso, os contratos padrão podem não ser um conjunto completo de todas as disposições do contrato, mas sim um conjunto de recomendações (incluindo abordagens alternativas para algumas questões) na forma de diretrizes.

Bem executado, os contratos-modelo ou padrão têm uma série de vantagens, conforme listado abaixo.

- Reduzir o risco para o governo porque a chance de o contrato estar errado (por exemplo, mal redigido ou com uma alocação de risco inadequada) é reduzida;
- Economizando tempo e dinheiro para os licitantes, reduzindo o tempo necessário para entender cada contrato de projeto;

- Permitir que a equipe do projeto concentre seu trabalho no desenvolvimento e adaptação de processos e documentação legal existentes, em vez de redigir contratos do zero; e
- Reduzir o tempo necessário para negociações caso a caso, pois ambas as partes têm uma expectativa do que é aceitável.

Os contratos padrão, em particular, têm riscos. É difícil escrever um contrato que se aplique a uma ampla gama de negócios diferentes. Portanto, os requisitos para usar contratos padrão podem, na verdade, reduzir a qualidade dos contratos para pior do que se fossem especialmente desenvolvidos por consultores experientes para cada caso.

Cada jurisdição terá que encontrar o equilíbrio certo entre padronização e personalização. Se a maioria dos projetos for bastante semelhante (por exemplo, todos os contratos de infraestrutura social com pagamentos governamentais), um único contrato padrão pode fazer sentido. Se houver várias categorias de projetos previstos, contratos-padrão para cada categoria podem ser justificados.

Se uma ampla gama de negócios heterogêneos for esperada, pode ser que um ou dois modelos de contrato, juntamente com algum padrão para a redação do contrato, sejam o melhor. As normas para a redação do contrato podem incluir alocações de riscos preferenciais, uma lista de tópicos que devem ser abordados em todos os contratos e uma amostra de cláusulas para alguns tópicos que são provavelmente semelhantes em vários tipos de contrato (como ajustes extraordinários, força maior, resolução de disputas, e cláusulas de rescisão).

Algumas instituições internacionais, como o Banco Mundial ou as Nações Unidas (a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa - UNECE) também estão trabalhando para fornecer insumos para materiais e recomendações (por exemplo, consulte PPP *Infrastructure Resource Center* <http://ppp.worldbank.org/public-privatepartnership>) ou cláusulas padrão (como os padrões para PPP em desenvolvimento pela UNECE⁶⁵).

- Como **obter aprovação** em uma licitação: Assim como nas duas fases anteriores, o arcabouço de PPP precisará identificar o processo de aprovação para prosseguir para a próxima fase.

Consulte o capítulo 5 para os principais elementos da estruturação de contratos de PPP e procedimento de licitação.

1.6.4. Licitação e adjudicação

Uma licitação bem projetada e implementada é fundamental para obter *Value for Money* em uma PPP. Os processos de contratação podem incluir a propaganda do projeto de PPP, a verificação das qualificações dos licitantes, o convite e avaliação de propostas, interação com licitantes durante o

⁶⁵ De acordo com a UNECE, "os modelos e procedimentos de PPP podem contribuir para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em um amplo espectro de diferentes setores, como água e saneamento, saúde e energia renovável". Com esse objetivo, a UNECE, por meio de seu Centro de Excelência em PPP Internacional, está desenvolvendo uma série de conjuntos de padrões PPP internacionais (<http://www.unece.org/ceci/ppp.html>). Para saber mais sobre os ODS, consulte <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>.

processo, seleção do licitante vencedor e celebração do contrato. O envolvimento das partes interessadas é essencial para esta e todas as outras fases, conforme descrito no QUADRO 2.9.

QUADRO 2.9: Engajamento e comunicação com as partes interessadas

Sem dar a devida consideração às partes interessadas e sua capacidade de influenciar o projeto, a viabilidade de um projeto de PPP pode ser comprometida:

- Se o contrato for elaborado de uma forma que não seja aceitável para o setor privado e seus mutuantes (*lenders*), o setor privado não pode participar do processo de licitação;
- Na ausência de apoio público estrito e contínuo, um projeto pode ser cancelado pelo próximo governo eleito. Por exemplo, em 2015, uma proposta de rodovia com pedágio em Melbourne, Austrália, foi cancelada quando um novo governo estadual foi eleito, custando ao governo USD 250 milhões em taxas de planejamento, obras preliminares e outras taxas⁶⁶; e
- Se houver manifestações públicas, ação sindical ou boicote público, os projetos podem sofrer atrasos na implementação ou redução da lucratividade.

Para reduzir a probabilidade de ocorrência de tais riscos, o Arcabouço de PPP pode incluir uma política de engajamento das partes interessadas. Isso deve abordar os seguintes conceitos e princípios.

- **Identificação e análise das partes interessadas:** como determinar quem são as partes interessadas do projeto de PPP e seus principais agrupamentos e subgrupos;
- **Divulgação de informações:** como as informações devem ser disponibilizadas para as partes afetadas e interessadas, de maneira compreensível;
- **Consulta às partes interessadas:** como um processo bidirecional de diálogo entre o projeto e suas partes interessadas deve ser realizado a fim de iniciar e manter relacionamentos externos construtivos ao longo do tempo;
- **Negociação e parcerias:** como o governo chegará a um acordo sobre uma questão específica ou conjunto de questões;
- **Gestão de reclamações:** como responder quando as reclamações vêm à tona. Para projetos com impactos ambientais e sociais, as queixas não serão evitáveis, mas a forma como são gerenciadas pode ter implicações significativas no desempenho do projeto;
- **Envolvimento das Partes Interessadas no Monitoramento do Projeto:** como e

⁶⁶ East West Link: Taxpayers hit with \$339 million bill as Government strikes deal to scrap East West Link (15 April, 2015). ABC News. Acesso online em Julho de 2015 em <http://www.abc.net.au/news/2015-04-15/victorian-government-to-pay-339-million-east-west-link-contracts/6393536>

quando envolver as partes interessadas afetadas pelo projeto no monitoramento da implementação de medidas de mitigação ou outros programas ambientais e sociais;

- **Relatório às Partes Interessadas:** Como relatar as sugestões das partes interessadas que foram aceitas, quais riscos ou medidas de mitigação de impacto serão implementadas para tratar de suas preocupações e como os impactos do projeto estão sendo monitorados; e
- **Funções de gerenciamento:** como o engajamento das partes interessadas pode se tornar sistemático e integrado ao processo de PPP, incluindo como identificar pontos críticos na vida do processo de PPP onde o engajamento das partes interessadas será necessário e quem executará essas ações.

Fonte: International Finance Corporation (2007) Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets.

Ao final da licitação, após o recebimento das propostas e a assinatura do contrato, o governo saberá finalmente o custo do projeto de PPP e os demais termos. Nesse ponto, ele pode ser verificado mais uma vez para garantir que ainda atende aos critérios da PPP. Cancelar um projeto, no entanto, ao final da licitação é indesejável e pode prejudicar a reputação de um determinado ente concedente perante o mercado. Há custos significativos envolvidos na preparação de uma licitação, portanto, a menos que o mercado tenha confiança de que o projeto irá prosseguir, o setor privado provavelmente não participará. Para garantir que os projetos não sejam cancelados ao final do processo de licitação, o Arcabouço de PPP deve estabelecer as circunstâncias sob as quais um projeto não será executado. Por exemplo, em algumas jurisdições (como a Colúmbia Britânica do Canadá), "tetos de capacidade de pagamento (*affordability*)" são revelados para garantir que o mercado saiba o máximo que o setor público está disposto a pagar.

Critério de Decisão

Para testar se a aquisição foi apropriada, os seguintes critérios são úteis para saber.

- A licitação foi **competitiva**? Por exemplo, a maioria dos parceiros privados potencialmente qualificados ouviu falar da oportunidade? A competição somente poderá ser tão boa quanto a qualidade daqueles que competem. Os parceiros privados qualificados tiveram ampla oportunidade de expressar seu interesse e desenvolver propostas? Se os prazos forem muito curtos ou os processos muito onerosos, os parceiros privados evitarão se envolver; e
- O processo foi **transparente e conduzido com integridade e justiça**? A forma como o processo de licitação é administrado deve ser claramente comunicada e as responsabilidades claramente atribuídas. Os critérios para se declarar um licitante vencedor devem ser transparentes, com objetivos, critérios de qualificação, especificações técnicas e requisitos de licitação bem definidos. O processo de licitação deve garantir que todos os licitantes sejam tratados de forma justa.

Procedimentos e responsabilidade institucional

O arcabouço deve destacar os seguintes procedimentos e responsabilidades institucionais.

- **Propaganda** da PPP, avaliação de **qualificações** (e, se houver uma **lista curta** de consórcios qualificados, o processo de lista curta) e **aplicação dos critérios de avaliação para selecionar a proposta** que oferece o melhor *Value for Money*. O arcabouço não deve ser excessivamente prescritivo com essas tarefas. Em vez disso, deve fornecer orientação sobre como garantir que o processo seja executado de modo sereno e que as armadilhas tradicionais sejam evitadas. O arcabouço determina quem avalia, quem toma a decisão de seleção e quem aprova o contrato;
- Alcançando o **fechamento comercial**. A estrutura deve dar orientação quanto à extensão das negociações que ocorrerão para se chegar ao fechamento comercial. Por exemplo, na Colúmbia Britânica e na maioria das jurisdições canadenses, a proposta final enviada pelos concorrentes é baseada em uma versão final do contrato do projeto. Além deste ponto, nenhuma alteração nos principais termos comerciais do contrato é permitida; e
- Alcançando o **fechamento financeiro**. Após o contrato ter sido acordado, os financiadores (em particular os fornecedores de dívida) precisam concordar em fornecer os recursos financeiros necessários. Frequentemente, os financiadores da empresa do projeto desejam alterar algumas das condições que foram acordadas no fechamento comercial. A estrutura deve abordar esse risco, contendo processos para reduzir atrasos e mudanças contratuais para chegar ao fechamento financeiro. Também deve deixar claro quem é responsável (do lado do governo) por esse processo e quais aprovações serão requisitadas se parecer necessário realizar alterações no contrato a fim de se alcançar o fechamento financeiro.

Consulte o capítulo 6 para obter detalhes sobre como licitar e adjudicar um contrato de PPP.

1.6.5. Gerenciar o contrato - fase de construção, entrega de serviço e reversão

Finalmente, tendo assinado o contrato, a PPP entra na “fase” final e mais longa - a gestão do contrato ao longo da sua fase operacional. O desafio é garantir que a PPP gere *Value for Money* durante todo o contrato, não apenas na Fase de Construção. Isso geralmente requer gerenciamento contínuo da PPP.

Critério de decisão

O Arcabouço de PPP deve garantir que o projeto seja gerenciado de tal forma que, se houver problemas com o projeto, que sejam comunicados pela concessionária à agência de implementação por parte do governo e, se necessário, às agências governamentais centrais competentes. Uma equipe de operações forte e mecanismos de governança para revisar o desempenho e escalar os problemas (como arcabouços de gestão de contratos, requisitos de monitoramento e processos de gestão de risco) equiparão melhor o governo para gerenciar a

PPP e tomar decisões difíceis, como renegociação ou rescisão de contratos, se necessário. Os mecanismos de governança também podem ajudar a agência governamental a ser um bom parceiro de trabalho no qual as partes privadas podem confiar.

Um arcabouço e um processo de PPP robustos devem ajudar a garantir que os contratos de PPP sejam projetados para resistir a eventos inesperados após a assinatura, sem a necessidade de renegociação do contrato. Às vezes, no entanto, a renegociação em vez de rescisão ou abandono pode ser preferível para preservar alguns dos benefícios da PPP. Nestes casos, o processo de renegociação precisa ser cuidadosamente administrado pelo governo, com recursos adequados e uma estrutura de governança adequada. O objetivo da renegociação deve ser assegurar um resultado que atenda melhor aos objetivos do setor público do que o próprio cumprimento dos termos originais do contrato.

Às vezes, os contratos são renegociados para evitar que os operadores se desliguem dos negócios. Quando um projeto está em andamento, pode ficar claro que os termos originais e a alocação de risco nem sempre são totalmente apropriados. Quando a alocação de risco pode ser ajustada enquanto ainda atinge um benefício líquido em comparação com a alternativa de cancelamento, a renegociação deve ser considerada. Os consultores externos podem precisar ser recontratados nesta fase (um exemplo de tal renegociação está em Victoria, Austrália, descrito em QUADRO 2.10).

QUADRO 2.10: Renegociação de uma PPP de Transporte Público em Victoria, Austrália

Em 1999, o governo do estado de Victoria concedeu cinco franquias para a operação de bondes e trens urbanos em Melbourne e trens regionais no estado de Victoria. Tratava-se de contratos de operação e manutenção pagos pelo usuário, juntamente com *lease* da infraestrutura e pagamentos governamentais para preenchimento da lacuna de viabilidade. A viabilidade financeira das propostas confiou no significativo crescimento dos pagamentos públicos e na redução dos custos.

No entanto, o crescimento e as reduções de custos não foram totalmente realizados. Como resultado, as operadoras começaram a perder dinheiro. Os problemas emergentes ficaram evidentes em relatórios regulares apresentados ao governo. O governo não agiu ao receber os relatórios. Só quando os operadores ameaçaram ir embora é que o governo respondeu ao problema.

O *equity* total investido pelo contratado era baixo em relação às perdas esperadas, por isso as operadoras preferiram abandonar as franquias, ao invés de arcar com as perdas envolvidas na tentativa de melhorá-las. O governo se viu diante da possibilidade de ter que retomar as operações para o setor público, o que não queria.

O governo decidiu renegociar os contratos com as operadoras existentes para permitir que continuassem a operar da mesma forma. O governo esperava inicialmente uma economia

total de A\$ 1,8 bilhão (equivalente a USD 1,2 bilhão) durante a vigência do contrato. Embora a renegociação do contrato aumentasse o custo do projeto, o benefício público líquido geral do projeto ainda era positivo.

Fonte: Ehrhardt and Irwin (2004) Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy World Bank Policy Research Working Paper 3274, Abril de 2004.

Procedimentos e responsabilidade institucional

Os contratos de PPP são normalmente gerenciados pela agência finalística competente. As agências centrais também precisarão ser informadas sobre questões e riscos emergentes. O Arcabouço de PPP deve estabelecer como a agência finalística e as agências centrais competentes devem se comunicar.

O arcabouço também precisará especificar como os contratos devem ser concluídos ou rescindidos. Consulte os capítulos 7 e 8 para obter detalhes sobre como gerenciar o contrato.

1.6.6. Projetos iniciados pelo setor privado

Como uma abordagem alternativa para originar e desenvolver ideias de projetos de PPP, alguns governos aceitam projetos de PPP **não solicitados ou iniciados por iniciativa privada**. Ao acolher projetos “iniciados de forma privada”, os governos podem aproveitar as informações e ideias que as empresas privadas têm sobre como fornecer os serviços que as pessoas precisam. Ao mesmo tempo, permitir que as empresas promovam suas próprias ideias de projeto pode ser tortuoso. Se a ideia for levada à competição, as empresas podem achar que não há sentido em oferecer boas ideias, uma vez que não podem se beneficiar com isso. Por outro lado, não colocar a ideia em concorrência poderia permitir que uma empresa cobrasse mais do que o custo de um serviço, gerando alegações de favoritismo. O desafio de um Arcabouço de PPP é direcionar um meio-termo para que as empresas privadas sejam incentivadas a oferecer boas ideias e ainda reter sua propriedade intelectual, ao mesmo tempo que inclui algum elemento competitivo para manter os custos baixos e garantir um senso de jogo justo.

O Arcabouço de PPP precisa encontrar o equilíbrio certo entre vários fatores: fornecer incentivos aos proponentes privados para enviar ideias de projetos de alta qualidade, impedir propostas de baixa qualidade, garantir tensão competitiva e demonstrar transparência.

Benefícios e armadilhas de projetos iniciados pela iniciativa privada

Aceitar projetos de iniciativa privada permite que os governos se beneficiem do conhecimento e das ideias do setor privado. Isso pode ser uma vantagem significativa onde a capacidade limitada do governo significa que o setor privado é mais capaz de identificar gargalos de infraestrutura e soluções inovadoras. Também fornece ao governo informações sobre onde estão as oportunidades comerciais e o interesse do mercado. O QUADRO 2.11 fornece um exemplo de projeto de PPP originado por uma empresa privada que forneceu uma solução inovadora para um problema de infraestrutura de transporte que o setor público vinha lutando para resolver.

QUADRO 2.11: Benefícios da inovação – High Occupancy Toll Lanes na Virgínia

Uma parte da rodovia I-495 (o “anel viário” ao redor da área metropolitana de Washington, DC) e a I-95, o principal corredor norte-sul precisaram de obras modernizantes e de expansão para aliviar o congestionamento desde o início dos anos 1990. O Departamento de Transporte do estado da Virgínia (VDOT) desenvolveu um plano para reabilitar e expandir a rodovia a um custo de USD 3 bilhões. No entanto, a falta de financiamento e a oposição pública sobre a proposta de desapropriação de mais de 300 empresas e residências paralisaram o projeto.

Em 2002, a Fluor, uma empresa de engenharia e construção, apresentou uma proposta não solicitada para desenvolver faixas de pedágio de alta ocupação (HOT) na Interestadual 495 como uma forma alternativa de acomodar o volume de tráfego. As pistas HOT são uma tecnologia inovadora que permite aos motoristas pagar para evitar o trânsito. As faixas com pedágio seguem ao longo das faixas de rodovias e são projetadas para estarem livres de congestionamento. Para regular a demanda pelas faixas, os pedágios das faixas HOT mudam de acordo com as condições de tráfego; quando o tráfego aumenta, os pedágios sobem. Carros com mais de 3 passageiros e ônibus podem usar as pistas HOT gratuitamente. A proposta da Fluor reduziu o número de empresas e residências deslocadas de 300 para 6, um fator importante na obtenção de apoio público para o projeto. A proposta também minimizou os custos do projeto ao reduzir a largura das faixas.

Em 2005, a VDOT concedeu o contrato de PPP para construir as pistas HOT. O custo total do projeto foi de cerca de USD 2 bilhões, em comparação com os USD 3 bilhões estimados nos planos iniciais desenvolvidos pelo governo. O estado da Virgínia contribuiu com USD 400 milhões desse custo. O projeto das pistas HOT atingiu o fechamento financeiro em 2007, e as novas pistas foram disponibilizadas em 2012.

Fonte: Website da Virginia HOT Lanes (<http://www.virginiahottlanes.com>); Gary Groat (2004) *Loosening the Belt Roads and Bridges* Vol. 42 No. 4 April 2004; Virginia Department of Transportation (2008) *Virginia HOT Lanes Fact Sheet* Commonwealth of Virginia; The Public Private Partnerships Reference Guide V 2.0 (World Bank 2014).

Ao mesmo tempo, o governo deve dedicar recursos administrativos para avaliar e licitar as propostas não solicitadas. Sempre há uma questão de saber se os recursos do governo teriam sido mais bem alocados para projetos que são conhecidos por estarem em linha com os planos e prioridades do governo.

Além disso, negociar com um proponente de um projeto com base em uma proposta não solicitada - na ausência de um processo de licitação transparente ou competitivo - pode criar problemas. Isso poderia resultar em *Value for Money* baixo do projeto de PPP, devido à falta de tensão competitiva. Também pode criar oportunidades de corrupção e dar origem a reclamações sobre a justiça do processo, especialmente se uma empresa for vista se beneficiando de uma PPP sem abrir a oportunidade aos concorrentes. Por essas razões, alguns países proíbem o uso de propostas não solicitadas de PPPs.

QUADRO 2.12 fornece um exemplo de um projeto de energia na Tanzânia que foi negociado diretamente na sequência de uma abordagem não solicitada pelo investidor privado. As disputas subsequentes levaram a uma arbitragem na qual o contratante foi considerado como tendo cobrado mais do que o razoável.

QUADRO 2.12: Custos de negociação direta - Independent Power Tanzania

O governo da Tanzânia e a Tanzania Electricity Supply Company celebraram acordos contratuais com a Independent Power Tanzania Limited (IPTL) da Malásia para o fornecimento de 100 megawatts de energia durante um período de 20 anos. Esta transação foi negociada diretamente após uma abordagem dos investidores privados durante uma crise de energia.

Após a assinatura do contrato, foram levantadas objeções de que o projeto não era de menor custo e que não havia sido licitado de forma transparente e competitiva. Antes do início das operações da usina, o governo submeteu o projeto à arbitragem internacional. Os árbitros concluíram que a empresa privada havia inflado os custos do projeto e ordenaram que o retorno financeiro da concessionária fosse reduzido em cerca de 18%. Nas audiências de arbitragem, o governo alegou que a adjudicação do contrato havia sido corrupta, mas não apresentou provas para satisfazer o Tribunal. O governo não deu continuidade à investigação de corrupção. No entanto, as disputas legais entre o IPTL e o governo continuaram até a data em que esse Guia foi escrito (2015).

Fonte: Banco Mundial/Energia, Departamento de Transporte e Água e Departamento de Finanças, Economia e Urbanismo (2009) [Detering Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector](#) World Bank; Eberhard and Gratwick [IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success](#) World Bank.

Criando tensão competitiva

Embora algumas jurisdições simplesmente desencorajem projetos iniciados de forma privada, muitas desenvolveram mecanismos para aproveitar as iniciativas vindas do mercado, ao mesmo tempo que introduzem tensões competitivas. Não há consenso internacional sobre a melhor forma de submeter propostas não solicitadas a processo licitatório, mas as seguintes abordagens podem ser aplicadas⁶⁷.

- **Desafio suíço** - após uma abordagem não solicitada, um processo de licitação aberta é conduzido. Se o proponente não vencer, tem a opção de igualar a proposta vencedora e ganhar o contrato. Essa abordagem é usada nas **Filipinas** e em **vários estados da Índia**⁶⁸;
- **Inclusão na rodada de apresentação de melhor proposta final** - um processo de licitação em duas etapas em que os licitantes com melhor classificação da primeira fase (como uma etapa manifestação de interesse) são convidados a apresentar propostas finais em uma

⁶⁷ Como preconizado em Hodges and Dellacha (2007) Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency.

⁶⁸ Esse assunto é aprofundado em Reddy & Kalyanapu (undated) Unsolicited Proposal-New Path to PublicPrivate Partnership: Indian Perspective.

segunda fase. O proponente da proposta não solicitada é automaticamente incluído na segunda fase. Esta abordagem (bem como a abordagem da remuneração do desenvolvedor, abaixo) é usada no **setor de estradas da África do Sul**⁶⁹;

- **Remuneração do desenvolvedor** - a empresa que fez a oferta original recebe uma remuneração do governo ou do licitante vencedor. A remuneração pode simplesmente reembolsar alguns custos de desenvolvimento do projeto ou ser definida para fornecer um retorno sobre o desenvolvimento do conceito e da proposta do projeto. Esta é uma opção para lidar com propostas não solicitadas permitidas na **Indonésia** de acordo com os regulamentos presidenciais que regem as PPPs⁷⁰; e
- **Bônus na proposta** - o proponente recebe uma vantagem de pontuação normalmente definida como uma porcentagem adicional adicionada à sua pontuação de avaliação em um processo de licitação aberta. Essa abordagem é usada no **Chile**, onde o bônus da proposta pode ser entre 3% e 9% da pontuação da avaliação financeira (além disso, o proponente é reembolsado pelo custo de estudos detalhados).⁷¹

A Tabela 2.6 fornece mais exemplos e referências. Nem todas essas alternativas se mostraram igualmente eficazes em viabilizar a competição⁷². No Chile, por exemplo, de 12 concessões outorgadas a partir de propostas não solicitadas em março de 2006, 10 atraíram propostas concorrentes e apenas 5 foram outorgadas ao proponente original. Por outro lado, nas Filipinas, sob a abordagem do Desafio Suíço, todos os 11 contratos de PPP concedidos a partir de propostas não solicitadas até 2006 foram para o proponente original.

⁶⁹ South Africa National Roads Authority (1999) Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals.

⁷⁰ Government of Indonesia (2005) Presidential Regulation No. 67 concerning Government Cooperation with Business Entities in the Supply of Infrastructure, as amended by Government of Indonesia (2011) Presidential Regulation No. 56.

⁷¹ Government of Chile (2010) Regulation No. 956 of Public Works Concessions (Reglamento de Concesiones de Obras Publicas).

⁷² Hodges & Dellacha (2007) revisaram a experiência de vários países com propostas não solicitadas no Apêndice B de "Propostas Não Solicitadas de Infraestrutura: como alguns países introduzem concorrência e transparência".

TABLE 2.6: Exemplos de estratégias de licitação para propostas não solicitadas	
Jurisdição	Características principais
Chile	• Processo de duas etapas para aceitar propostas não solicitadas; as propostas iniciais são pré-avaliadas; se aceita, o particular deve conduzir estudos detalhados e preparar uma proposta detalhada. O governo, então, prepara os documentos de licitação com base na proposta detalhada e coloca o projeto para licitação. • Os custos de realização dos estudos são reembolsados (pagos pelo licitante vencedor ou pelo governo caso o projeto nunca chegue à fase de licitação). Custos acordados na fase inicial de aprovação do projeto. • O proponente recebe um bônus na proposta de uma porcentagem predefinida (entre 3% e 8%, dependendo do projeto) adicionado a uma pontuação de avaliação financeira.⁷³
Indonésia	• Propostas não solicitadas são bem-vindas para projetos que ainda não estão na lista de prioridades. • As propostas aceitas passam por um processo competitivo normal. Os proponentes podem receber um bônus na proposta de até 10% ou receberem uma remuneração por serem os desenvolvedores da proposta. A abordagem é definida pela autoridade licitante, com base em uma avaliação independente.⁷⁴

⁷³ Government of Chile (2010) Regulation No. 956 of Public Works Concessions (Reglamento de Concesiones de Obras Publicas), Title II: Bids Submitted by Private Parties.

⁷⁴ Government of Indonesia (2005) Presidential Regulation No. 67 concerning Government Cooperation with Business Entities in the Supply of Infrastructure, as amended by Government of Indonesia (2011) Presidential Regulation No. 56, Chapter IV. Governo do Chile (2010) Regulamento nº 956 de Concessões de Obras Públicas (Reglamento de Concesiones de Obras Públicas), Título II: Propostas apresentadas por partes privadas.

Governo da Indonésia (2005) Decreto Presidencial No. 67, relativo à Cooperação Governamental com Entidades Empresariais no Fornecimento de Infraestrutura, conforme alterado pelo Governo da Indonésia (2011) Regulamento Presidencial No. 56, Capítulo

TABLE 2.6: Exemplos de estratégias de licitação para propostas não solicitadas	
Jurisdição	Características principais
Itália	• As autoridades contratantes publicam planos trienais anualmente; as empresas privadas são convidadas a fazer propostas para infraestruturas listadas nesses planos (seguindo requisitos de conteúdo claros, incluindo estudos detalhados e cronograma). As propostas são avaliadas pela autoridade contratante. • Um tipo de processo como o Desafio Suíço é usado na licitação do projeto. Uma primeira etapa é usada para identificar dois licitantes concorrentes que, juntamente com o proponente do projeto, entram em um processo de negociação. Se uma proposta concorrente for preferida, o proponente tem o direito de igualar essa proposta, caso em que o proponente ganha a concessão.⁷⁵
República da Coreia	• As propostas não solicitadas devem ser avaliadas pela autoridade contratante e pela unidade de PPP (Centro de Gestão de Investimentos em Infraestrutura Privada, PIMAC). • Publicação da oportunidade e solicitação de propostas alternativas, com prazo de 90 dias. • O proponente recebe um bônus na proposta de até 10%, adicionado às pontuações gerais da avaliação da proposta. O proponente pode modificar sua proposta original na fase de submissão de propostas, mas seu bônus é reduzido a um máximo de 5%. Os bônus são divulgados no ato de solicitação de propostas alternativas. • Os licitantes perdedores são compensados em parte pelos custos para submeter a proposta, para estimular a concorrência.⁷⁶

⁷⁵ Presidente da República da Itália (2006) Decreto Legislativo 163: Código dos Contratos Públicos de Obras, Serviços e Fornecimentos na Implementação das Directivas 2004/17 / CE e 2004/18 / CE, Artigos 156-155.

⁷⁶ Kim, Kim, Shin e Lee (2011) Projetos de infraestrutura de parceria público-privada: estudos de caso da República da Coreia, Volume 1: Arranjos institucionais e desempenho, pp. 67-69

TABLE 2.6: Exemplos de estratégias de licitação para propostas não solicitadas	
Jurisdição	Características principais
Filipinas	• Propostas não solicitadas são bem-vindas para projetos que ainda não estejam na lista de prioridades. • A autoridade licitante deve anunciar a oportunidade por pelo menos três semanas e convidar propostas concorrentes dentro de um prazo de 60 dias. • Se forem recebidas propostas concorrentes, um processo de Desafio Suíço é seguido (se o proponente não for o licitante vencedor, é dada a oportunidade de igualar a proposta vencedora e ganhar o contrato). • Se nenhuma proposta concorrente for recebida, a autoridade pode negociar com o proponente.⁷⁷
África do Sul (setor rodoviário)	• As propostas não solicitadas devem cumprir requisitos de conteúdo claros e são avaliadas pela agência. • Se a proposta for aceita, a agência e o desenvolvedor firmam um “contrato de desenvolvimento de estrutura contratual”, sob o qual a parte privada é responsável pelo desenvolvimento detalhado da PPP, incluindo o desenvolvimento da documentação da licitação. O contrato inclui uma remuneração para o desenvolvedor a ser paga pelo licitante vencedor ao proponente. • O projeto é levado a um procedimento licitatório em um processo de duas etapas, com fase de “rodada melhor proposta final”. Os dois melhores licitantes da primeira rodada são convidados a reenviar as melhores ofertas – que serão também as finais; o proponente também é convidado, se ainda não estiver entre os dois principais candidatos.⁷⁸

⁷⁷ Philippines BOT Center (1993) The Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules & Regulations, Rule 10.

⁷⁸ South Africa National Roads Authority (1999) Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals.

TABLE 2.6: Exemplos de estratégias de licitação para propostas não solicitadas	
Jurisdição	Características principais
Estado da Virgínia, Estados Unidos (setor de rodovias)	• As propostas que atendam aos requisitos detalhados estabelecidos e que sejam avaliadas da mesma forma que os projetos originados pelo governo são bem-vindas. • Propostas para PPPs que não requerem supervisão ou apoio governamental são anunciadas por 90 dias (ou 120 dias para PPPs que requerem apoio governamental). Se nenhuma proposta concorrente for recebida, o governo pode negociar diretamente com o proponente.⁷⁹

⁷⁹ The Commonwealth of Virginia (2005) Public-Private Transportation Act of 1995 (as Amended) Implementation Guidelines.

Lidando com propriedade intelectual

Para incentivar propostas iniciadas pelo mercado, o governo precisa se comprometer com a proteção da propriedade intelectual. Sem essa proteção, há pouco incentivo para que o setor privado invista em quaisquer ideias novas ou inovadoras. Existem várias abordagens para lidar com a propriedade intelectual em uma proposta não solicitada⁸⁰.

- Sempre que possível, o governo pode licitar o projeto de forma competitiva, especificando os resultados esperados, e não a tecnologia necessária para entregar esses resultados. Essa abordagem é consistente com as boas práticas na definição de requisitos de desempenho baseados em resultados para PPPs; e
- Nos casos em que a propriedade intelectual é crucial para o projeto, de forma que não poderia ser implementado de outra forma, a negociação direta pode ser garantida, juntamente com procedimentos para obter referências dos custos do projeto.

O governo de New South Wales, na Austrália, fornece orientação para profissionais sobre como lidar com propriedade intelectual⁸¹ e permite a negociação direta da PPP em certas circunstâncias. Os proponentes concordam que devem identificar qualquer propriedade intelectual que desejam proteger (sujeito a concordância do governo). O projeto é então licitado com base nas especificações de resultado, sem revelar informações de tecnologia, se possível. Se a propriedade intelectual é “crucial para a existência da necessidade do serviço”, o governo negocia com o proponente para obter os direitos da propriedade intelectual necessária antes de licitar o projeto de forma competitiva. Em contraste, em alguns países de *Civil Law*, a abordagem da propriedade intelectual é codificada por lei e, portanto, não está sujeita a negociação.

Definição de processos claros

Processos claros para lidar com propostas não solicitadas são importantes para transparência e obtenção de *Value for Money*. Processos claros não apenas auxiliam o governo na gestão de tal proposta, mas também podem ajudar a incentivar empreendedores privados a investir recursos no desenvolvimento de propostas de projetos de boa qualidade e incentivar concorrentes potenciais a se envolverem no processo de licitação. Um processo bem definido para avaliar, aprovar e licitar um projeto originado por meio de uma proposta não solicitada é ilustrado na figura 2.1⁸². Primeiro, uma empresa privada apresenta uma

⁸⁰ Conforme descrito na seção do Guia Legislativo para Projetos de Infraestrutura com Financiamento Privado da UNCITRAL (2001) sobre propostas não solicitadas, pp. 91-97.

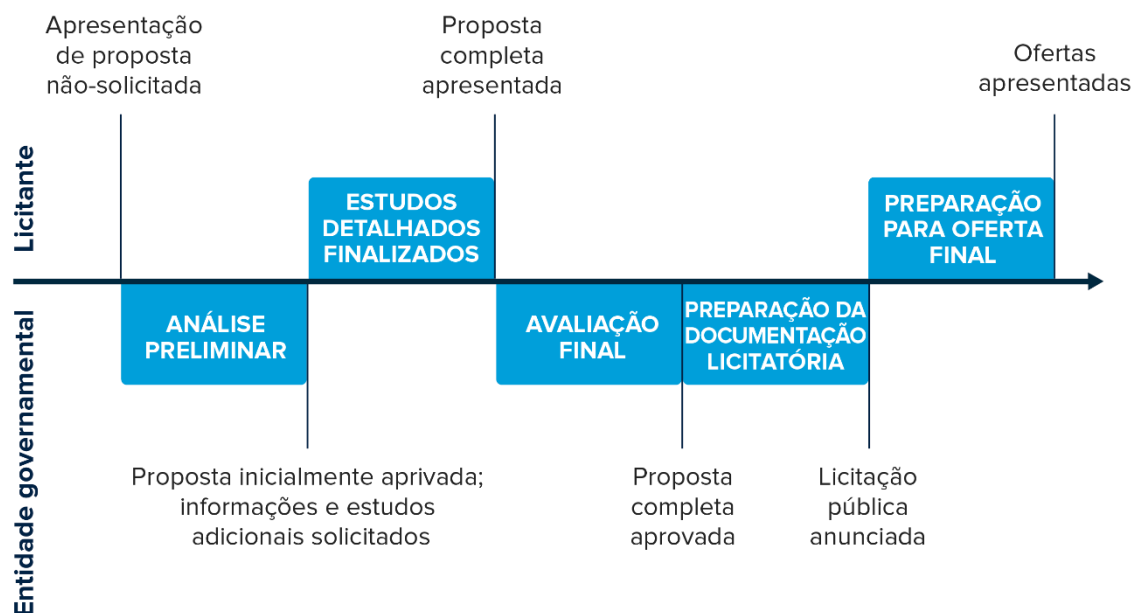
⁸¹ New South Wales Treasury (undated) Intellectual Property Guidelines for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working with Government.

⁸² Hodges and Dellacha (2007) Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency.

proposta não solicitada, seguindo requisitos claros de conteúdo e apresentação. Esta proposta é examinada, geralmente seguindo uma abordagem semelhante à descrita na seção 1.6.1. Se a proposta passar na pré-análise inicial, o proponente é convidado a concluir todos os estudos necessários antes que a proposta seja avaliada em relação aos critérios padrão da PPP. Se aprovada, qualquer remuneração de desenvolvedor ou bônus aplicável é geralmente acordado nesta fase.

O órgão governamental responsável, então, prepara os documentos de licitação, com base na proposta final, e conduz um processo de licitação. Os proponentes podem ou não ter a oportunidade de reagir aos documentos de licitação e apresentar uma proposta final. Por exemplo, na **Coréia**, o proponente pode modificar sua proposta e lance originais, mas ao fazer isso perde parte de seu bônus na avaliação de propostas.⁸³

FIGURA 2.1: Processo de avaliação, aprovação e licitação de uma proposta não solicitada.



Fonte: Baseado no Hodges and Dellacha (2007) *Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency*.

Vale a pena considerar a especificação de prazos em que cada uma dessas etapas será realizada⁸⁴. Por um lado, prazos específicos dentro dos quais o governo lidará com as propostas podem ser úteis

⁸³ As described in Kim, Kim, Shin and Lee (2011) *Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea, Volume 1: Institutional Arrangements and Performance*.

⁸⁴ Hodges and Dellacha (2007) describe the benefits and risks of doing so in *Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency*.

para garantir ao setor privado que sua proposta não irá perder prestígio no processo. Por outro lado, alguns países introduzem prazos rígidos no tempo concedido para as propostas concorrentes, o que pode impedir a competição. Por exemplo, nas Filipinas, a Lei BOT de 1993 exige que as autoridades anunciem uma oportunidade por três semanas e dê 60 dias para que os concorrentes respondam. É improvável que isso dê aos concorrentes tempo suficiente para realizar a devida diligência necessária para preparar uma proposta coesa e de alta qualidade.⁸⁵

1.7. Responsabilidades Institucionais

As responsabilidades institucionais para as PPPs, ou seja, que entidade desempenhará qual papel em cada etapa do processo, deverão ser definidas no arcabouço.

Os arranjos institucionais variam amplamente de um lugar para outro. Isso depende das necessidades específicas do programa PPP e dos papéis e capacidades institucionais pré-existentes.

Princípios gerais para o desenho eficaz de arranjos institucionais para PPPs

Os princípios gerais para orientar os arranjos institucionais para PPPs incluem o seguinte:

- Baseie-se nas responsabilidades e processos institucionais existentes;
- Projetar a dimensão da arquitetura institucional de maneira proporcional às tarefas a serem desenvolvidas;
- Desenvolver as políticas públicas e arquiteturas institucionais de PPP paralelamente aos primeiros projetos;
- Atribuir responsabilidades às agências que têm os incentivos, informações e competência para cumprir as responsabilidades e definir claramente quaisquer relações institucionais; e
- Evite criar sobreposições e necessidades adicionais de coordenação.

A questão de desenvolver responsabilidades e processos existentes é particularmente importante. Já haverá órgãos setoriais com responsabilidade pelo planejamento e desenvolvimento de projetos. Eles geralmente devem continuar em suas funções existentes, enquanto adicionam PPPs como uma nova opção de financiamento e prestação de serviço público. Da mesma forma, as atuais regras de contratação do setor público e as regras de gestão das finanças públicas fornecerão a estrutura de base que deverá ser adaptada para permitir e apoiar o desenvolvimento de PPPs.

1.7.1. Responsabilidades típicas

Ao desenvolver um Arcabouço de PPP, é útil considerar as principais responsabilidades e identificar uma instituição existente, se disponível, que seja compatível com cada uma. As principais responsabilidades

⁸⁵ Philippines BOT Center (1993) The Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules & Regulations.

incluem o seguinte.

- **Identificação e licitação de projetos:** Conduzir o projeto de PPP: identificar projetos potenciais, avaliar, estruturar, elaborar contrato, licitação e, finalmente, gerenciar o contrato após sua assinatura (isso é explorado em detalhes na seção 1.7.2);
- **Garantir abordagens de coordenação e melhores práticas:** Garantir que os processos corretos sejam seguidos, que a análise de uma PPP proposta seja completa, que todas as agências que precisam comentar ou dar seu aval o façam e que o órgão com autoridade de aprovação receba todas as informações de que precisa para tomar uma decisão sensata (isso é explorado em detalhes na seção 1.7.3);
- **Gestão das finanças públicas:** Certificar-se de que há espaço fiscal suficiente para financiar passivos diretos e, também, lidar com situações em que os riscos alocados ao setor público se materializam em despesas fiscais (a seção 1.7.4 discute esse conceito); e
- **Aprovar projetos:** dar o aval para que o projeto prossiga. Conforme mostrado na seção 1.6, as aprovações podem ser necessárias em vários estágios de desenvolvimento do projeto (isso é discutido na Seção 1.7.5).

Onde a infraestrutura institucional e as habilidades existentes são insuficientes, o estabelecimento de uma **unidade de PPP** pode ser útil (ver seção 1.7.6). Podem ser necessários **consultores externos** para apoiar as habilidades disponíveis internamente.

1.7.2. Identificando e defendendo projetos

Os projetos podem ser identificados e defendidos pela autoridade contratante (ou órgãos centrais do governo). A **autoridade contratante** é a parte pública do contrato de PPP. A autoridade contratante é responsável por conduzir o negócio de PPP e gerenciar o contrato de PPP. Essa função normalmente recai sobre a entidade com a responsabilidade de garantir que o ativo ou serviço em questão seja fornecido.

A lei ou política pública de PPP pode especificar qual entidade governamental tem permissão para celebrar contratos de PPP e as autoridades responsáveis pela implementação de uma PPP. É comum que agências com responsabilidades existentes no ambiente de infraestrutura, como um departamento de transporte ou uma autoridade local, sejam a autoridade contratante e que sejam os principais defensores do projeto.

Em algumas jurisdições, a autoridade central de PPP, ou o órgão responsável por planejamento ou pela infraestrutura assumirá a liderança na identificação e defesa de projetos adequados para serem desenvolvidos como PPPs. Essas agências também podem conduzir as licitações em nome das autoridades locais. Exemplos de países são apresentados no QUADRO 2.13.

QUADRO 2.13: Responsabilidades para defender projetos em diferentes jurisdições

- Nas **Filipinas, a Lei BOT** (1993) delega a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de PPPs a agências, unidades ou autoridades governamentais elegíveis. Isso inclui empresas estatais ou controladas pelo governo, instituições financeiras governamentais, universidades e faculdades estaduais e unidades governamentais locais. Essas agências devem criar um Comitê de Licitações e Adjudicações para conduzir os processos de pré-qualificação e que supervisionará o processo de PPP para cada projeto de PPP⁸⁶.
- De acordo com a **lei PPP da Tanzânia** (2010), a autoridade contratante pode ser qualquer parte elegível dentro do governo. A autoridade contratante é responsável por facilitar o desenvolvimento do projeto, incluindo a identificação do projeto, um estudo de viabilidade, avaliação de impacto ambiental, concepção e implementação do contrato de PPP⁸⁷.
- De acordo com o **Manual para procedimentos de PPP na Colômbia** (2010), as autoridades contratantes (ministérios ou outras instituições específicas do setor, locais e regionais) são responsáveis por realizar análises de elegibilidade e de *Value for Money*, e enviar os resultados à unidade de PPP - a UPAPP⁸⁸. As agências de implementação também gerenciam o processo de licitação.⁸⁹

1.7.3. Garantindo Coordenação e Melhores Práticas

As agências setoriais podem carecer de algumas das habilidades necessárias para identificar e desenvolver projetos de PPP com sucesso. Particularmente nos estágios iniciais de um programa de PPP, as agências setoriais podem ter pouca experiência em se envolver com o mercado para projetos de infraestrutura financiado por investidores privados. As agências setoriais também podem carecer de experiência em análise rigorosa de projetos ou podem ter um enfoque inadequado na obtenção de *Value for Money* para o governo como um todo. Além disso, é necessária coordenação em todo o governo, algo que as agências setoriais podem não fornecer. Por este motivo, outras entidades também estão frequentemente envolvidas, incluindo as listadas abaixo;

- **Unidades PPP especializadas.** Essas unidades são um repositório de habilidade e experiência no desenvolvimento de PPPs. Elas apoiam as autoridades contratantes na implementação de projetos de PPP. Frequentemente, são uma extensão de uma das agências centrais, como o

⁸⁶ Philippines BOT Center (1993) The Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules & Regulations.

⁸⁷ The United Republic of Tanzania (2010) Public Private Partnership Act 2010.

⁸⁸ Unidad de Proyectos de Asociación Público-Privada.

⁸⁹ Government of Colombia (2010) Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociaciones Publico Privadas (Process and Procedures Manual for PPP Projects), Chapter 4.2, p 34.

ministério das finanças. A Seção 1.7.6 fornece vários outros exemplos de unidades de PPP e a extensão de suas funções na implementação de PPPs;

- **Consultores externos de PPP.** Mesmo os governos com longa experiência em PPP não têm toda a experiência e habilidades internas necessárias para desenvolver projetos de PPP. Todos contratam consultores especializados externos para tarefas técnicas detalhadas, como a realização de estudos de viabilidade e a redação de contratos de PPP. A dimensão e a natureza do apoio consultivo externo necessário mudarão à medida que o programa evolui. Por exemplo, nos Países Baixos, inicialmente os consultores externos constituíam cerca de 75% do pessoal envolvido em qualquer PPP. Isso mudou lentamente em favor do pessoal interno à medida em que este se tornou mais familiarizado e mais bem qualificado para preparar e licitar contratos PPP. Além disso, o governo holandês inicialmente usou consultores do Reino Unido, pois eles tinham mais experiência com PPPs. Com o tempo, eles foram substituídos por consultores holandeses locais que haviam demonstrado suas habilidades nessa área⁹⁰;
 - É importante destacar que algumas habilidades comerciais são necessárias internamente para nomear e gerenciar os consultores externos apropriados. Se os consultores errados forem nomeados ou se os consultores não forem gerenciados de maneira adequada, o projeto não começará bem.
- **Comitês interdepartamentais para supervisionar cada contratação de PPP.** Esses comitês geralmente incluem representantes do ministério setorial, bem como dos ministérios das finanças e do planejamento, e representantes legais. É claro que é preciso encontrar maneiras de tornar os processos desses comitês mais simplificados e eficientes. Sem isso, corre-se o risco de se tornarem gargalos burocráticos. Um país que faz isso é a Jamaica, que forma “equipes empresariais” para todas as privatizações e PPPs. Essas equipes podem garantir a coordenação entre as agências e trazem profissionais experientes para orientar a licitação. Da mesma forma, na Colúmbia Britânica, Canadá, cada projeto tem um “comitê de direção” estabelecido antes do início da licitação. Esse comitê conta com representantes dos ministérios das finanças e infraestrutura, bem como da autoridade contratante. O comitê gestor permanece funcionando durante a Fase de Projeto e Construção;
- **Entidades especializadas em diferentes funções de implementação.** Isso é feito no Peru, onde a agência de contratação é responsável pela implementação do processo licitatório de PPP e as agências reguladoras do setor são responsáveis por monitorar a conformidade das partes privadas com o contrato de PPP⁹¹; e

⁹⁰ Conforme descrito pela Castalia (2009) em *Benchmarking Indonesia's PPP Program report to the World Bank*, p. 21

⁹¹ Zevallos Ugarte's book (2011) *Concesiones en el Peru: Lecciones Aprendidas (Concessions in Peru: Lessons Learned)*, s.l.: Fondo Editorial de la USMP provides further details on the institutional framework for implementing PPPs.

- **Agências centrais.** As agências centrais são aquelas com funções governamentais “sistêmicas” (em vez de funções puramente setoriais). Elas normalmente incluem o ministério das finanças, o órgão responsável pelo planejamento e coordenação econômica (onde este é separado do ministério das finanças) e o órgão responsável pela conformidade legal em todo o governo (como o departamento de um procurador-geral). É comum que essas agências centrais se envolvam comentando sobre todas as principais iniciativas e projetos de políticas públicas envolvendo despesas, questões econômicas ou jurídicas. As agências centrais geralmente estão envolvidas na criação do Arcabouço de PPP. O arcabouço, então, geralmente requer que o posicionamento das agências centrais seja buscado em pontos específicos do processo de desenvolvimento do projeto de PPP.

Uma vez que as agências centrais estão envolvidas em todos os projetos de PPP, suas contribuições podem garantir consistência, coordenação e melhores práticas. Por exemplo, o ministério das finanças pode exigir que a análise de custo-benefício e a análise de *Value for Money* sejam feitas para todos os projetos, de maneiras consistentes. O procurador-geral pode exigir que certos *templates* legais sejam usados e que o governo sempre evite certos riscos legais. As funções típicas da agência central incluem o seguinte:

- **Funções do Ministério das Finanças:** O Ministério das Finanças é frequentemente central para a função de controle das PPPs. O envolvimento do ministério das finanças ajuda a garantir que o programa de PPP se concentre em extrair *Value for Money* e que os riscos fiscais sejam gerenciados. Exemplos de processos de controle do ministério das finanças são mostrados em QUADRO 2.14.

QUADRO 2.14: Exemplos do papel do Ministério das Finanças nas PPPs

- **Portugal** opera um processo típico de avanço por etapas (“*gateway process*”). Em vários estágios, o ministério das finanças deve verificar e pode interromper o andamento de uma PPP se achar que não é viável ou que a estrutura de PPP proposta não oferecerá *Value for Money*⁹².
- O documento “*Partnerships Victoria Requirements*” do **estado australiano de Victoria** estabelece um processo de controle para todos os principais projetos de investimento envolvendo um painel independente de especialistas. Todos os projetos de “alto valor” ou de “alto risco”, incluindo PPPs, passam por um processo de avanço por etapas (*gateway process*), estabelecido pelo Departamento de Tesouraria e Finanças. Um painel de especialistas que não estão diretamente envolvidos no projeto realiza revisões em fases-

⁹² Monteiro (2007) PPP and Fiscal Risks: Experiences from Portugal, pp. 6-8

chave (chamados de “*gates*”) no desenvolvimento e implementação do projeto. Para PPPs, há cinco *gates*: avaliação estratégica, modelo de negócio, prontidão para ir a mercado, prontidão para estar disponível ao público e avaliação de benefícios.⁹³

- **Funções das agências de planejamento:** Em países onde as agências de planejamento nacionais desempenham uma forte função de coordenação em infraestrutura ou política econômica em geral, elas também podem receber a função de regular o processo de PPP. Quando uma agência de planejamento está envolvida em uma função de controle, o programa geralmente funciona melhor quando há também um mecanismo para coordenação eficaz com o ministério das finanças. QUADRO 2.15 fornece alguns exemplos.

QUADRO 2.14: Exemplos do papel das agências de planejamento nas PPPs

- Nas **Filipinas**, de acordo com a Lei BOT (2004), as PPPs devem ser aprovadas pelo Conselho da Autoridade de Desenvolvimento Econômico Nacional (NEDA), uma autoridade central de planejamento. Os projetos são recomendados ao conselho do NEDA pelo Comitê de Coordenação de Investimentos (ICC), que é um subconjunto dos membros do conselho do NEDA. A recomendação do ICC, por sua vez, é informada por uma revisão fornecida pela equipe técnica do NEDA. A equipe verifica se o envio do projeto está completo e demonstra que o projeto está em conformidade com os requisitos de impactos financeiros, econômicos, sociais e ambientais⁹⁴. Para manter a coordenação com o Ministério das Finanças, o Secretário das Finanças faz parte do ICC e do Conselho do NEDA⁹⁵.
- No **Chile**, a aprovação do Ministério do Planejamento da análise econômica e social do projeto é definida como um pré-requisito para o Ministério da Fazenda aprovar uma PPP.⁹⁶

- **Papel do procurador-geral:** em muitos países, a aprovação do procurador-geral é necessária para contratos importantes, incluindo PPPs. A lei de PPP da Tanzânia (2010) exige que a agência de implementação submeta a minuta final do contrato de PPP

⁹³ State Government of Victoria (2013) *About Partnerships Victoria*. [Online]. Disponível em <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-Partnerships-Victoria>

⁹⁴ Philippines National Economic and Development Authority (2004) ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines.

⁹⁵ Philippines National Economic and Development Authority (2004) ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines.

⁹⁶ National Congress of Chile (2010) *Law 20410 ("Concessions Law")* Article 8.

para aprovação do procurador-geral, antes de o contrato ser executado⁹⁷. Isso também é exigido na Jamaica.

No entanto, isso não é universalmente exigido. Os governos estaduais australianos tendem a envolver escritórios de advocacia privados de ponta para assessorar o governo sobre PPPs. Os governos australianos reconhecem que os escritórios de advocacia privados têm maior experiência em áreas como construção e financiamento de projetos do que os departamentos vinculados ao seu procurador-geral (que tendem a ter mais experiência em direito administrativo).

1.7.4. Gestão Financeira Pública

Os programas de PPP criam passivos diretos e contingentes. O governo precisará garantir que haja espaço fiscal suficiente para financiar passivos diretos, bem como para lidar com situações em que passivos contingentes se traduzam em despesas fiscais. A gestão financeira das PPPs é normalmente de responsabilidade da autoridade contratante sob a supervisão de um ministério das finanças ou do tesouro.

1.7.5. Aprovações

A maioria dos governos tem regras para aprovar projetos de investimento de capital, isto é, para definir quem pode dar aprovação em diversos pontos da vida do projeto para que o projeto prossiga para a fase subsequente. Como as PPPs geralmente não exigem investimento de capital por parte do governo, elas podem não estar automaticamente sujeitas a essas regras de aprovação. Muitos governos, portanto, definem requisitos de aprovação semelhantes para PPPs.

Frequentemente, vários pontos de decisão são criados, permitindo que projetos fracos sejam interrompidos antes que consumam muitos recursos ou que se estabeleçam como prioridade. No mínimo, a aprovação normalmente é necessária para se entrar na trilha de um processo licitatório de uma PPP. Como o custo final de um projeto não é conhecido até que a licitação seja concluída, uma aprovação final pode ser necessária antes da assinatura do contrato.

As jurisdições variam quanto à entidade que pode aprovar uma PPP. Alguns países exigem a aprovação legislativa de projetos. Mais frequentemente, a aprovação pode vir do gabinete ou de um comitê em nível de gabinete, do ministério das finanças ou de uma combinação de agências e autoridades. As responsabilidades de aprovação podem depender do tamanho do projeto, como normalmente é o caso para outros investimentos de capital⁹⁸.

A Tabela 2.7 fornece exemplos de requisitos de aprovação estabelecidos nas estruturas nacionais de PPP.

⁹⁷ The United Republic of Tanzania (2010) Public Private Partnership Act. 2010, pp. 15-16.

⁹⁸ Como descrito em Irwin (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*.

TABELA 2.7: Exemplo de requisitos de aprovação de PPP

País	Requerimentos para Aprovação
New South Wales, Austrália	Em New South Wales, as despesas de capital e o custeio para o projeto precisam ser aprovados pelo Comitê de Orçamento do Gabinete, pelo Comitê de Revisão de Despesas (ERC) do Gabinete e, se houver acordos de financiamento conjunto, a PPP também precisa ser aprovado pelo Chefe do Tesouro. A decisão de aprovação de disponibilização de recursos do ERC leva em consideração as decisões sobre a necessidade relativa do projeto feitas por um comitê separado, o Comitê de Infraestrutura do Gabinete (CIC), que analisa o modelo de negócios do projeto. Os requisitos de aprovação são definidos em cada etapa do processo de PPP. 1. Planejamento e definição do projeto de PPP - a aprovação do ERC é necessária para prosseguir com a liberação da documentação do processo competitivo de Manifestação de Interesse (<i>EOI – Expression of Interest</i>). 2. Manifestação de interesse - As agências devem consultar o Tesouro de New South Wales para determinar se a aprovação do ERC é necessária. 3. Solicitação de propostas detalhadas - a aprovação do ERC é necessária antes de entrar em negociações de contrato ou em negociações com o (s) licitante (s) mais bem qualificado (s) com base em “parâmetros de negociação” prescritos. 4. Negociações e finalização do contrato - a aprovação do ERC é necessária antes de o responsável pelo projeto assinar qualquer contrato, caso surjam variações significativas nas negociações. A aprovação do Chefe do Tesouro também é necessária de acordo com a Lei de Acordos Financeiros das Autoridades Públicas (PAFA) para que as agências celebrem um acordo de fornecimento conjunto de recursos financeiro. Esta será uma condição precedente para que qualquer contrato de PPP entre em vigor.⁹⁹
Chile	A aprovação final de uma PPP - por meio da assinatura do decreto que formaliza a concessão - cabe ao Presidente da República e ao Ministério da Fazenda em conjunto. Os contratos não podem ser licitados a menos que o Ministério das Finanças tenha aprovado os documentos de licitação. O Ministério da Fazenda também deve aprovar quaisquer alterações nos aspectos econômicos dos documentos de licitação, bem como certas alterações durante a implementação.¹⁰⁰

⁹⁹ New South Wales Government (2012) NSW Public Private Partnership Guidelines.

¹⁰⁰ Congresso Nacional do Chile (2010) Law 20410 ("Concessions Law") Article 7, 20 and 28.

Colômbia	As PPPs devem ser aprovados pelo seguinte. • CONFIS - o Conselho Fiscal Nacional (CONFIS), que dirige a política fiscal nacional e coordena o sistema orçamentário, aprova as dotações futuras (<i>vigencias futuras</i>) para projetos de PPP. O CONFIS é composto pelo Ministério da Fazenda, pelo Diretor do Departamento Administrativo da Agência Nacional de Planejamento, pelos Assessores Econômicos da Presidência, pelo Vice-Ministro da Fazenda e pelos diretores do Tesouro Nacional, Crédito Público e Fiscal e Autoridade Aduaneira. Antes de chegar ao CONFIS, o projeto deve ter a aprovação do ministério setorial e do Departamento Nacional de Planejamento¹⁰¹. • CONPES - o Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES) é a instância máxima de planejamento da Colômbia, e assessora o governo em todos os aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social do país. O CONPES atesta a importância estratégica do projeto. Essa certificação é necessária para que o projeto seja elegível para receber dotações futuras. O CONPES é composto pelo Presidente, pelo Vice-Presidente, pelo Gabinete, pelo Diretor do Departamento Administrativo da Presidência, pelo Diretor do Departamento Nacional de Planejamento e pelo Diretor do Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Inovação (Colciencias).^{102,103}
Filipinas	Todos os projetos nacionais acima de PHP 200 milhões (USD 4,6 milhões) requerem a aprovação do Comitê de Coordenação de Investimentos sob o Conselho da Autoridade Econômica e de Desenvolvimento Nacional (NEDA). Os projetos Build-Own-Operate (<i>Construir, exercer a propriedade e operar</i>) requerem a aprovação do Conselho de Administração da NEDA e do Presidente. Os membros do Conselho do NEDA são membros do Gabinete responsáveis pelos principais departamentos de infraestrutura, economia e finanças.¹⁰⁴
África do Sul	Existem quatro fases de aprovações relacionadas a PPPs feitas pelo Conselho de Ministros com base nas recomendações do Tesouro. Os projetos são submetidos para aprovação após: (1) o estudo de viabilidade ter sido concluído, (2) os documentos de licitação terem sido preparados, (3) as propostas terem sido recebidas e avaliadas e (4) as negociações terem sido concluídas e o contrato de PPP estiver em sua forma final.¹⁰⁵

¹⁰¹ The Department for Science, Technology and Innovation.

¹⁰² O Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação.

¹⁰³ Congresso da Colômbia (2011) *Law 1508 ("PPP Law")*.

¹⁰⁴ Congresso das Filipinas (1993) *The Philippine BOT Law Republic Act No. 7718, Rule 2, pp16-19.*

¹⁰⁵ Governo da África do Sul (2004) *PPP Manual*.

1.7.6. O papel e benefícios das unidades de PPP

Muitos governos com programas de PPP bem-sucedidos criaram uma unidade dedicada (como uma entidade separada ou dentro de um departamento existente) encarregada de implementar, facilitar ou aconselhar sobre PPPs. (ver QUADRO 2.16 por exemplo) Estas são referidas como unidades PPP. Suas funções geralmente incluem o seguinte¹⁰⁶;

- **Controle e supervisão do processo de PPP:** conforme descrito na seção 1.6, isso inclui garantir que os passos corretos sejam dados no desenvolvimento de uma PPP, de modo que a análise necessária mostre que o projeto é consistente com os critérios de avaliação e que todas as aprovações necessárias foram obtidas. A unidade PPP também pode atuar como órgão de aprovação, como é o caso em vários países europeus. Por exemplo, a unidade de PPP da Croácia aprova a elegibilidade de projetos e quaisquer renegociações de contratos. A unidade de PPP da França aprova a elegibilidade de projetos e quaisquer contratos finais¹⁰⁷;
- **Desenvolvimento da Arcabouço de PPP:** Gerenciamento da evolução (mas não da criação) do Arcabouço de PPP, incluindo o desenvolvimento e manutenção das diretrizes do processo atualizadas;
- **Promover o assunto “PPPs” dentro do governo:** Por exemplo, lembrando as agências de implementação que pode ser desejável fazer novos projetos grandes na forma de PPPs;
- **Assessorar e dar suporte às agências que implementam PPPs:** Oferecendo experiência e habilidades especializadas adquiridas devido ao seu foco em PPPs e envolvimento em diversos projetos, conforme descrito na seção 1.7.2;
- **Atuar como um centro de conhecimento:** Aglutinar e disseminar conhecimento e informação sobre PPPs, garantindo assim que o conhecimento seja compartilhado entre as autoridades contratantes e disponibilizado ao público;
- **Oferecer canais de comunicação aos investidores:** Auxiliar licitantes e financiadores com informações sobre o programa e as oportunidades futuras, deixando claro qual o caminho para recepcionar as demandas por interações; e
- **Monitoramento e suporte após o fechamento financeiro:** Auxiliar a autoridade licitante com a gestão do contrato e garantir que as informações críticas sejam comunicadas às agências centrais competentes que precisam estar cientes das mudanças no nível de risco das PPPs, a fim de monitorar os passivos contingentes do projeto.

¹⁰⁶ Como descrito em Public Private Infrastructure Advisory Facility (2007) Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. World Bank.

¹⁰⁷ The European PPP Expertise Centre (EPEC) (2014) Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and Lessons Learnt.

QUADRO 2.15: A evolução das unidades de infraestrutura e PPP do Reino Unido.

A Força-Tarefa do Tesouro do Reino Unido (TTF) foi criada em 1997 dentro do HM Treasury como uma unidade de coordenação central para a implementação de projetos PFI (*Private Finance Initiative*). Foi elaborada para ajudar os órgãos do setor público a melhorar os resultados das PPPs. Padronizou o processo de licitação e treinou funcionários, especialmente aqueles em unidades que lidavam com a busca por financiamento privado em departamentos governamentais, no processo de PFI. Continha projetos independentes e seções de políticas públicas. A seção de projetos se encarregou a implementação diária do PFI e suas variações.

Em 2000, o TTF evoluiu para Partnerships UK (PUK), como uma entidade 49% pública e 51% privada encarregada de continuar o desenvolvimento e entrega do programa PFI. Isso levou a cerca de 750 contratos assinados em vários setores (incluindo saúde, educação, habitação, prisões, transporte e gestão de resíduos), por um valor acumulado de mais de £68 bilhões (USD 100 bilhões equivalentes).

Em 2009, o *Her Majesty's Treasury* fundou a Infrastructure UK (IUK), reunindo a capacidade de gestão e de entrega do programa e de projeto do PUK, a capacidade de fornecer empréstimos da *Treasury Infrastructure Funding Unit* (TIFU) e a capacidade de desenvolvimento de política pública da equipe do Tesouro que tratava de PPPs. A IUK assessora o governo sobre as necessidades de infraestrutura de longo prazo do Reino Unido, fornece experiência comercial para apoiar os principais projetos e programas e identifica e trata de questões transversais. A IUK é o principal recurso estratégico do governo para o planejamento de longo prazo, priorização, financiamento e entrega de infraestrutura no Reino Unido, incluindo setores como infraestrutura social, energia e resíduos, água, telecomunicações e transporte. A IUK não é apenas uma unidade PPP; é a unidade de infraestrutura do Reino Unido.

Fonte: HM Treasury (2013). *Public Private Partnerships*. Disponível em:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm

O desenho de uma unidade PPP deve refletir suas funções¹⁰⁸. Por exemplo, as unidades que se concentram na regulamentação e no controle do processo de PPP geralmente devem estar localizadas nos **ministérios das finanças** ou **agências de planejamento**. Se uma unidade PPP está realizando várias funções, ela precisa ser projetada para evitar potenciais conflitos de interesse. Se uma unidade está orientando, aconselhando e aprovando PPPs, ela precisa garantir que haja barreiras internas, que

¹⁰⁸ Public Private Infrastructure Advisory Facility (2007) Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. World Bank.

relacione outras entidades envolvidas nas aprovações ou que traga um escrutínio adicional por órgão de auditoria ou outras agências de supervisão¹⁰⁹.

As escolhas típicas na criação de uma unidade PPP incluem o seguinte;

- **Localização da unidade:** fica dentro de um departamento existente ou é independente de outras agências governamentais? As unidades PPP podem ser alocadas em um ministério ou departamento finalístico, em uma agência central como o ministério das finanças (ou dentro de uma agência financeira nacional ou banco de desenvolvimento nacional), no ministério do planejamento ou no gabinete do primeiro-ministro. Mais de uma unidade PPP pode coexistir, cada uma com diferentes funções e escopo de responsabilidades (ver tabela 1.7);
- **Funções a serem realizadas:** Conforme descrito no início desta seção, a unidade de PPP assumirá funções de regulamentação, controle e supervisão, promoção, aconselhamento, canais de comunicação e/ou algum papel de monitoramento e suporte?
- **Recursos:** como atrairá e reterá o talento certo para uma organização do setor público? Especificamente, como pode atrair habilidades jurídicas e financeiras quando cargos equivalentes no setor privado podem ser significativamente mais bem pagos? As unidades PPP de pessoal podem, por sua vez, ter um impacto sobre como são estruturadas e administradas; e
- **Mecanismo de financiamento:** como pode a unidade de PPP promover os incentivos e comportamentos corretos? Como a unidade de PPP é financiada para permitir que ela honre seus custos operacionais? Ela recebe uma dotação orçamentária ou cobra das autoridades responsáveis pelos contratos por seus serviços? Esta escolha afeta os incentivos e comportamentos das autoridades licitantes (se elas tiverem que pagar, podem estar menos dispostas a envolver a unidade de PPP) e a unidade de PPP (se depender de autoridades licitantes para sua receita, pode ser mais proativa tentando se envolver, mas pode haver um conflito de interesses no exercício de suas funções de controle e supervisão).

O papel da unidade de PPP precisará mudar à medida que o programa de PPP amadurece e as agências governamentais adquirem experiência e começam a desenvolver suas próprias unidades de PPP. No início de um programa, a unidade de PPP provavelmente desempenhará várias funções, mas com o tempo pode passar para a função de regulamentação e supervisão.

¹⁰⁹ Dutz, Harris, Dhingra & Shugart (2006) Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? World Bank Public Policy for the Private Sector.

A localização das unidades PPP e sua combinação de funções desempenhadas é uma questão de arquitetura institucional, história e contexto local, conforme ilustrado na tabela 2.8.

Tabela 2.8: Exemplos de unidade PPP	
Entidade com vínculo	Exemplos e Funções
Ministério da Fazenda ou Tesouro	- No Reino Unido, a Força-Tarefa do Tesouro (unidade 100% estatal que coordenava a política pública de PPP), a Partnerships UK (uma unidade de PPP 51% privada e 49% pública) e a Infrastructure UK (uma unidade de política pública, planejamento e entrega de infraestrutura 100% pública) foi essencial para o sucesso do programa de PPP do Reino Unido. Elas estavam ligadas ao HM Treasury. Para obter mais informações, consulte QUADRO 2.16. - As unidades de PPP de Victoria e New South Wales (Austrália) têm desempenhado um papel importante na promoção de PPPs como método de implementação. Essas unidades estavam vinculadas às secretarias estaduais de tesouraria e finanças. - Na África do Sul, a unidade de PPP mudou do Gabinete de Orçamento do Tesouro para o Centro de Assessoria Técnica do Governo do Tesouro em 2014. Isso representou uma mudança no foco do controle do processo de desenvolvimento de projetos de PPP e passivos contingentes do governo resultantes de PPPs mais fiscalmente arriscadas, para consultoria e apoio à gestão de projetos, particularmente em torno do fornecimento de recursos e gestão de estudos de viabilidade para PPPs¹¹⁰. A responsabilidade de regular o processo de desenvolvimento de PPPs e de proteção contra passivos contingentes permaneceu no Gabinete de Orçamento¹¹¹. - Em 2009, a Nova Zelândia criou uma unidade no Tesouro,

¹¹⁰ Os participantes do mercado interpretaram esse movimento como uma resposta ao fato de que a forte regulamentação do desenvolvimento de PPP praticamente paralisou a carteira de projetos. As PPPs em nível municipal pararam completamente. (Comunicação pessoal com James Leigland, Technical Assistance Facility (TAF), Private Infrastructure Development Group (PIDG), África do Sul).

¹¹¹ South Africa National Treasury PPP Unit (2007) Municipal Service Delivery and PPP Guidelines

	batizando-a de Unidade Nacional de Infraestrutura, em reconhecimento à sua função de promover investimentos mais eficazes em infraestrutura. Seu foco é, portanto, promover as melhores opções de investimento em infraestrutura, ao invés de apenas PPPs.
Agência de Planejamento	• A Colômbia possui uma unidade de PPP no Departamento de Planejamento Nacional¹¹². Essa unidade é responsável por desenvolver e implementar políticas relacionadas a PPP e coordenar o processo de aquisição de PPP e as transações do projeto, como o gerenciamento de consultores de transação¹¹³.
Agência de Promoção de Investimentos	• No Uruguai, de acordo com a Lei 18786 (2011), o CND - uma agência estatal de promoção de investimentos, atua como uma unidade de PPP em muitos aspectos. Ajuda a estruturar projetos, dá conselhos e produz materiais de orientação para as agências de implementação. A autoridade licitante e o CND podem, em algumas situações, entrar em um acordo para que o CND implemente o projeto de PPP. Uma unidade de PPP no Ministério das Finanças aprova os aspectos financeiros e orçamentários dos projetos e monitora a implementação da PPP. A unidade de PPP também é responsável por aprovar quaisquer ajustes contratuais durante a implementação¹¹⁴. • De modo similar, no Peru, o Decreto Legislativo nº 1.012 (2008) permite à PROINVERSION (agência de promoção de investimentos) selecionar o tipo de PPP, projetá-la e redigir o contrato. A aprovação do Ministério das Finanças é necessária se o projeto exigir subsídios.¹¹⁵ • No Estado de São Paulo, Brasil, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) foi criada em 2004 como uma agência de promoção de

¹¹² A Colômbia também possui duas outras Unidades PPP. Uma está localizado no Ministério da Fazenda e é responsável pelos aspectos fiscais dos projetos de PPP. A outra unidade está localizada no Ministério dos Transportes, responsável por projetos de PPP relacionados a estradas e rodovias.

¹¹³ Congresso da Colômbia (2011) Lei 1508 ("Lei de PPPs")

¹¹⁴ Parlamento do Uruguai (2011) Law 18786 ("PPP Law"), Articles 9-13, 23, 38.

¹¹⁵ Presidente do Peru (2008) *Decreto Legislativo No. 1012*, Artigo 9.

	investimentos que ajuda a desenvolver e estruturar PPPs. A CPP também administra um fundo fiduciário que fornece garantias a projetos de PPP.¹¹⁶
Banco de Desenvolvimento	• Na Jamaica, o Banco Nacional de Investimentos da Jamaica e seu sucessor, o Banco de Desenvolvimento da Jamaica, há muito funcionam como a agência de privatização e de PPP do governo. Em reconhecimento do risco fiscal que a Jamaica assumiu em muitas de suas PPPs anteriores, o governo criou um novo Arcabouço de PPP em 2011 com um papel mais forte para o Ministério das Finanças, mas manteve o Banco de Desenvolvimento como agência líder de PPP¹¹⁷. • A lei PPP de Porto Rico (2009) criou uma unidade PPP eficaz dentro de seu Banco de Desenvolvimento¹¹⁸. • No México, o FONADIN, parte do banco nacional de desenvolvimento Banobras, funciona como uma unidade de PPP para algumas PPPs. As Regras de Operação do FONADIN (2011) atribuem responsabilidades a várias secretarias (finanças, comunicações e transporte, turismo)¹¹⁹ e a diferentes unidades dentro do FONADIN (um comitê técnico, unidades de negócios, um subcomitê de avaliação e unidade de monitoramento) para desenvolver e aprovar PPPs.¹²⁰
Gabinete do Primeiro Ministro	• Em Bangladesh, o escritório do PPP foi estabelecido como um escritório separado e autônomo sob o Gabinete do Primeiro Ministro. Seu objetivo é apoiar os ministérios setoriais para facilitar a identificação, o desenvolvimento e a licitação de projetos de PPP de acordo com os padrões internacionais. Esse escritório é um

¹¹⁶ Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Brazil (2004) *Law 11688 ("PPP Law")*. Artigo 12-18.

¹¹⁷ Government of Jamaica (2011) Government of Jamaica Policy Framework and Procedures Manual for Privatization of Government Assets – Draft.

¹¹⁸ Legislative Assembly of the State of São Paulo, Brazil (2004) *Law 11688 ("PPP Law")* pp.1.

¹¹⁹ BANOBRAS (2000) FONADIN Reglas de Operacion (Rules of Operations) Title One, Chapter IV, Rule 5.13, Title Two, Chapter II, Rule 8.6, Title Three, Chapter IV Rule 18).

¹²⁰ BANOBRAS (2000) FONADIN Reglas de Operacion (Rules of Operations) Title One, Chapter IV, Rule 5.13, Title Two, Chapter II, Rule 8.6, Title Seven, Chapters I-VI, Rules 37-56.

	acréscimo à unidade de PPP que fica dentro do Ministério da Fazenda para controlar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade em projetos de PPP¹²¹. • A unidade de PPP da Malásia foi estabelecida no Gabinete do Primeiro-Ministro, em abril de 2009. Esta unidade é a agência central com a responsabilidade de planejar, avaliar, coordenar, negociar e monitorar a implementação de projetos de PPP. Esta unidade também gerencia e avalia projetos que requerem financiamento do Fundo de Facilitação, um fundo especialmente criado para estimular o investimento do setor privado e preencher a lacuna de viabilidade de projetos que tenham impacto estratégico.¹²²
--	--

As unidades PPP podem trazer riscos e armadilhas para a gestão do projeto e do programa se não forem concebidas de forma adequada. Em primeiro lugar, se houver falta de clareza no papel da unidade, pode acabar se tornando uma entidade que piora, ao invés de melhorar, a coordenação. Da mesma forma, a unidade pode se tornar um gargalo para aprovações se não tiver recursos suficientes para realizar as avaliações. Finalmente, quando várias entidades desejam controlar a unidade de PPP, isso pode levar a um conflito em seu desenho, levando, por sua vez, a atrasos na criação do Arcabouço de PPP e na entrega do programa de PPP.

Além disso, as unidades PPP não podem fazer milagres. As unidades de PPP provavelmente não serão úteis onde não houver comprometimento político de alto nível com um programa de PPP de qualidade. As unidades de PPP também precisam ser integradas ao processo principal de aprovação de projetos do governo e de composição orçamentária para que tenham sucesso. Por exemplo, o fato de o BOT Center nas Filipinas não ter fortes vínculos institucionais com o Departamento de Finanças ou a Agência de Planejamento impôs limitações na preparação de projetos por muitos anos.

Embora as unidades PPP nem sempre sejam necessárias e nem sempre tenham sucesso na criação de programas de PPP bem-sucedidos¹²³, unidades PPP bem estruturadas têm funcionado bem em

¹²¹ Public Private Partnership Office Bangladesh: Prime Minister's Office (2015). Welcome to PPP Bangladesh. Disponível em <http://www.pppo.gov.bd/>

¹²² Official Portal of Public Private Partnership Unit (2015). *Message From Director General*. Disponível em <http://www.ukas.gov.my/en/perutusan-ketua-pengarah>

¹²³ Public Private Infrastructure Advisory Facility (2007) Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. World Bank.

muitos países, como mostram os exemplos acima.

1.8. Gestão das Finanças Públicas de PPPs

A gestão das finanças públicas de PPPs está relacionada à forma como os compromissos fiscais sob PPPs são controlados, reportados e orçados. A gestão das finanças públicas visa reduzir o risco de as PPPs custarem ao governo mais do que o esperado ou sobrecarregar as gerações futuras.

Os contratos de PPP comprometem os governos com pagamentos substanciais por anos no futuro. Isto pode criar desafios para a gestão das finanças públicas, que é geralmente orientada para as dotações anuais para despesas. Por esse motivo, abordagens específicas de PPP para a gestão das finanças públicas foram desenvolvidas.

Uma gestão das finanças públicas forte é desejável porque uma gestão financeira deficiente das PPPs pode ter impactos econômicos de amplo alcance. As agências de classificação examinarão a saúde financeira geral dos governos, incluindo as implicações dos compromissos fiscais das PPP, ao atribuir uma classificação à dívida do governo. Se um governo não está administrando os compromissos financeiros de seus contratos de PPP, os títulos do governo podem ser vistos como um investimento arriscado, aumentando o custo geral da dívida do governo.

Esta seção descreve primeiro os tipos comuns de compromissos fiscais (seção 1.8.1) e como esses compromissos podem ser quantificados (seção 1.8.2). Em seguida, descreve como decidir sobre fazer compromissos fiscais (seção 1.8.3) e como o orçamento para PPPs deve ser feito (seção 1.8.4). Finalmente, mostra como a eficácia dos compromissos pode ser maximizada (seção 1.8.4) e como contabilizar e controlar a exposição em PPPs (seção 1.8.5 e seção 1.8.6 respectivamente).

1.8.1. Tipos de Compromisso Fiscal com PPPs

Os compromissos fiscais com PPPs podem ser pagamentos por serviços, contribuições de capital, subsídios para reduzir custos para os usuários ou um meio de compartilhar o risco. A ampla gama de compromissos fiscais pode ser dividida de maneira útil nas seguintes categorias.

- **Passivos diretos:** pagamentos conhecidos que devem ser feitos se a PPP prosseguir regularmente (embora possa haver alguma incerteza quanto ao valor). As responsabilidades diretas decorrentes de contratos de PPP podem incluir:
 - Pagamentos iniciais para preencher a "lacuna de viabilidade" – uma contribuição de capital no começo do projeto (geralmente pago à medida que a construção avança);
 - Pagamentos por disponibilidade - um pagamento regular ao longo da vida do projeto, geralmente condicionado à disponibilidade do serviço ou do ativo em uma qualidade

especificada contratualmente. O pagamento pode ser ajustado com bônus ou penalidades relacionadas ao desempenho; e

- Pedágios-sombra ou pagamentos baseados em resultado - um pagamento ou subsídio por unidade ou usuário de um serviço. Por exemplo, por quilômetro de veículo dirigido em uma rodovia que opera em regime de PPP. Veja QUADRO 2.17.
- **Passivos contingentes:** compromissos de pagamento cuja ocorrência, prazo e magnitude dependem de algum evento futuro incerto, fora do controle do governo. Os passivos contingentes em contratos de PPP podem incluir:
 - Garantias sobre variáveis de risco específicas - um acordo para compensar a parte privada pela perda de receitas caso uma variável de risco específica extrapole um nível especificado contratualmente. O risco associado é, portanto, compartilhado entre o governo e o setor privado. Por exemplo, isso poderia incluir garantias de preservar a demanda acima de um nível especificado (como em um contrato take-or-pay), ou de as taxas de câmbio permanecerem dentro de um determinado intervalo;
 - Cláusulas de compensação - por exemplo, um compromisso de compensar a parte privada por danos ou perdas devido a certos eventos de força maior especificados e não seguráveis;
 - Compromissos de pagamento por rescisão - compromisso de pagar uma quantia acordada caso o contrato seja rescindido por *default* da parte pública ou privada. O valor pode depender das circunstâncias do *default*; e
 - Garantias de dívidas ou outras melhorias de crédito - um compromisso de pagar parte ou a totalidade da dívida usada para financiar um projeto no caso de o mutuário privado não pagar. A garantia pode cobrir um risco ou evento específico. As garantias são usadas para fornecer segurança a um credor de que o empréstimo será reembolsado.
- **Responsabilidades tomadores de serviço de propriedade do governo:** se uma entidade comercial, mas de propriedade do governo (como uma concessionária de energia ou água) contratar um gerador privado ou fornecedor de água, existem dois níveis de responsabilidade.
 - A responsabilidade da entidade estatal. Isso deve ser registrado pela entidade em questão e pode ser consolidado em relatórios financeiros governamentais em alguns casos; e
 - Responsabilidades do governo central para compensar se o tomador de serviço de

propriedade do governo entrar em *default* (pode ser uma obrigação contingente explícita ou implícita).

QUADRO 2.17: Risco Fiscal em Garantias de fluxo/tráfego mínimo

As garantias mínimas de fluxo de tráfego às vezes são acordadas pelos governos para limitar o risco de fluxo de tráfego para os investidores. Essas garantias compensam a concessionária se o fluxo ou a receita cair abaixo de um nível mínimo especificado.

A garantia pode assumir várias formas diferentes.

- Compensação em dinheiro se a receita cair abaixo do nível mínimo.
- Uma extensão do prazo de concessão caso o fluxo caia abaixo dos níveis mínimos.
- Compensação em dinheiro e um teto máximo de tráfego acima do qual todas as receitas são transferidas para o governo.
- Empréstimos pré-aprovados do governo para mitigar o risco de fluxo e receita.

Não é incomum que tais garantias sejam acionadas. Se os usuários são sensíveis às flutuações de preços e houver um grande número de rotas alternativas gratuitas, é razoável esperar que crises econômicas afetem o tráfego rodoviário. Por exemplo, durante a crise financeira global de 2008, os volumes de tráfego em estradas pedagiadas da Península Ibérica (Espanha) em 2013 foram 30-35% mais baixos do que os níveis de 2007.

Fonte: Fisher and Babbar (n.d.) *Private Financing of Toll Roads*. World Bank; Infrastructure Journal.

1.8.2. Identificação e quantificação de compromissos fiscais para um projeto de PPP

Os compromissos fiscais de um governo - diretos e contingentes - serão estabelecidos pelos contratos de PPP. O valor dos compromissos diretos será relativamente simples de quantificar. Em muitos casos, seu valor será explicitamente expresso no contrato. Avaliar passivos contingentes é mais complicado e requer um bom entendimento tanto do tamanho do passivo potencial quanto da probabilidade de sua ocorrência.

Passivos diretos

Durante a fase de avaliação, o valor dos compromissos fiscais diretos exigidos pode ser estimado a partir do modelo financeiro do projeto (descrito mais adiante no capítulo 4). O montante desses compromissos de pagamento direto é determinado pelos custos do projeto e por quaisquer receitas não governamentais. O valor da contribuição fiscal direta exigida é geralmente a diferença entre o custo do projeto (incluindo um retorno financeiro sobre o capital investido) e a receita que o projeto pode esperar obter de fontes alternativas ao governo, como cobranças dos usuários.

O custo fiscal pode ser medido de diferentes maneiras.

- **Pagamentos estimados em cada ano:** O valor que o governo espera ter que pagar em cada ano do contrato, dados os resultados mais prováveis do projeto. Esta é a medida mais útil quando se considera o impacto do projeto no orçamento;
- **Valor presente líquido dos pagamentos:** Se o governo está comprometido com um fluxo de pagamentos ao longo da vida do contrato, como pagamentos por disponibilidade, muitas vezes é útil calcular o valor presente líquido desse fluxo de pagamento. Esta medida captura o compromisso financeiro total do governo com o projeto e é frequentemente usada se incorporar a PPP nos relatórios contábeis e análises financeiras (como a análise de sustentabilidade da dívida). O cálculo do valor presente líquido requer a escolha de uma taxa de desconto apropriada - a escolha da taxa de desconto a ser aplicada ao avaliar projetos de PPP tem sido um assunto de muito debate¹²⁴;

Geralmente é útil estimar como os pagamentos podem variar. Por exemplo, os pagamentos podem estar vinculados à demanda, à inflação ou podem ser denominados em uma moeda estrangeira (e, portanto, estar sujeitos a alterações nas taxas de câmbio). O efeito sobre as obrigações de pagamento por conta de mudanças nessas variáveis deve ser avaliado.

Passivos contingentes

Avaliar o custo de passivos contingentes é mais difícil do que para passivos diretos, uma vez que a necessidade, o prazo e o valor de tais pagamentos são incertos. Em termos gerais, existem duas abordagens possíveis¹²⁵.

- **Análise de cenário:** a análise de cenário envolve fazer suposições sobre o resultado de quaisquer eventos ou variáveis que afetam o valor do passivo contingente e calcular o custo de acordo com essas suposições. Por exemplo, isso poderia consistir em calcular o custo para o governo em um “pior cenário”, como *default* da parte privada em vários pontos do contrato. Também poderia consistir no cálculo do custo de uma garantia para uma variável específica, por exemplo, a demanda - para diferentes níveis de resultados de demanda; e
- **Análise probabilística:** uma abordagem alternativa é usar uma fórmula para definir como as variáveis que afetam o valor do passivo contingente se comportarão. Uma combinação de matemática e modelagem computacional é então usada para calcular os custos resultantes.

¹²⁴ Harrison (2010) Valuing the Future: The Social Discount Rate in Cost-Benefit Analysis. Australian Government Productivity Commission.

¹²⁵ Como descrito em Infrastructure Australia Guidance Note (2008) National Public-Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance.

Isso permite que os analistas estimem a distribuição de custos possíveis e, em seguida, calculem medidas como o *median cost* (mais provável), o *mean cost* (*custo médio*) e vários percentis (por exemplo, a faixa de valores dentro da qual o custo é de 90% do tempo). Para serem úteis, os modelos probabilísticos precisam de dados confiáveis para estimar as distribuições de probabilidade das variáveis de risco subjacentes.

O QUADRO 2.18 fornece exemplos de abordagens para avaliar passivos contingentes entre jurisdições.

QUADRO 2.16: Abordagens para avaliar passivos contingentes

- O Ministério das Finanças da **Colômbia** definiu sua abordagem para (i) avaliar as implicações financeiras e econômicas dos passivos contingentes, (ii) contabilizar, registrar no orçamento e avaliar as implicações fiscais dos passivos contingentes, e (iii) identificar, classificar, quantificar e gerir passivos contingentes. Esta abordagem é definida em uma apresentação sobre “gestão de passivos contingentes”¹²⁶.
- No **Chile**, o Ministério da Fazenda desenvolveu um modelo sofisticado para avaliar a receita mínima e as garantias cambiais para PPPs. Esta avaliação é atualizada continuamente para todos os projetos de PPP e é reportada em um relatório anual de passivos contingentes¹²⁷. O relatório inclui uma breve descrição das técnicas utilizadas no Chile para analisar e avaliar as garantias estendidas a projetos de PPP. O artigo de Irwin e Mokdad sobre a gestão de passivos contingentes de projetos de PPP também descreve a metodologia chilena em mais detalhes.¹²⁸
- O Ministério das Finanças do **Peru** também publicou uma metodologia para avaliar passivos contingentes em PPPs. O relatório da consultoria que definiu a metodologia foi publicado e inclui uma descrição das alternativas metodológicas e dos passivos contingentes relacionados às PPPs no Peru. Ambos os documentos estão disponíveis na seção do site do Ministério sobre gestão de passivos contingentes.¹²⁹

1.8.3. Garantir que os compromissos fiscais estejam dentro da capacidade de pagamento (*affordability*)

Capacidade de pagamento (*affordability*) significa a “capacidade de ser acomodado dentro da restrição

¹²⁶ Ministerio de Hacienda y Credito Publico (2005) *Pasivos Contingentes* - Colombia (Contingent Liabilities).

¹²⁷ Dipres (2010) *Informe de Pasivos Contingentes*. Government of Chile.

¹²⁸ Irwin and Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*. World Bank/Public Private Infrastructure Advisory Facility.

¹²⁹ Peru - Ministério da Economia e Finanças

orçamentária intertemporal do governo”¹³⁰. Devido à natureza contingente e de longo prazo dos custos com projetos de PPP, não é fácil decidir se cumprem os requisitos de capacidade de pagamento (*affordability*). Na prática, a capacidade de pagamento (*affordability*) é avaliada considerando a estrutura de despesas de médio prazo (normalmente três anos ou mais) e, em seguida, a restrição orçamentária anual.

- **O que é o arcabouço de despesas de médio prazo?** Faça suposições conservadoras sobre como os limites orçamentários gerais irão evoluir e considere se os pagamentos anuais estimados para uma PPP (sob uma gama razoável de cenários) poderiam ser acomodados dentro desses limites;
- Os limites de orçamento são definidos de várias maneiras diferentes¹³¹. No Brasil, os estudos dos projetos devem incluir uma análise fiscal para os próximos dez anos. No Reino Unido, as autoridades licitantes devem demonstrar a viabilidade de um projeto de PPP com base no registro das despesas do órgão que estejam disponíveis e em premissas conservadoras de gastos futuros do órgão. Na França, a capacidade de pagamento (*affordability*) de uma PPP é demonstrada por referência a um “programa ministerial”, um exercício de orçamento indicativo plurianual. A abordagem da África do Sul (2004) para capacidade de pagamento (*affordability*) também descreve uma abordagem semelhante; e
- **O que é a restrição orçamentária anual?** Implementar regras orçamentárias para garantir que os compromissos com PPPs sejam considerados no processo orçamentário anual. Novamente, isso pode ser feito de várias maneiras diferentes. No estado de Victoria, Austrália, uma vez que um projeto seja aprovado para ser entregue como PPP, o governo irá refleti-lo nos fluxos de caixa esperados para esse projeto, estimando um passivo no orçamento, junto com qualquer contribuição de capital esperada para ser feita pelo estado. A lei da Colômbia sobre passivos contingentes (1998) exige que as agências de implementação façam uma transferência de dinheiro para um fundo de contingência quando um projeto de PPP é assinado. O valor dessa transferência é igual ao valor esperado para os pagamentos considerando quaisquer garantias de receita fornecidas (esses pagamentos podem ser escalonados ao longo de vários anos). Isso significa que a decisão de aceitar um passivo contingente tem um impacto imediato no orçamento que deve ser considerado¹³².

Consulte o capítulo 4.11 para uma discussão mais aprofundada sobre limites fiscais e capacidade de pagamento (*affordability*).

¹³⁰ OECD (2008) Public Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.

¹³¹ Como destacado em OECD (2008) Public Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.

¹³² Congresso da Colômbia (1998) Lei 448 (gerir passivos contingentes em entidades governamentais), Artigo 6.

1.8.4. Compondo o orçamento para considerar os compromissos fiscais

A composição do orçamento para PPPs consiste em garantir que o dinheiro seja separado e esteja disponível para pagar qualquer custo que o governo concordou em arcar com seus projetos de PPP. Como esses custos podem ser contingentes ou ocorrer no futuro, o orçamento de PPP pode ser difícil de administrar nos ciclos orçamentários anuais tradicionais. No entanto, abordagens orçamentárias práticas e confiáveis são necessárias para uma boa gestão das finanças públicas e para garantir aos parceiros privados que eles serão pagos.

Compondo o orçamento para compromissos diretos com PPPs

Os compromissos diretos com PPPs incluem pagamentos adiantados (pagamentos durante a construção geralmente feitos como contribuições de capital (*grant financing*)), bem como pagamentos contínuos, como pedágios sombra ou pagamentos por disponibilidade em PPPs com pagamentos governamentais ou projetos híbridos.

Quando os governos fornecem **pagamentos adiantados ou contribuições de capital (*grant financing*)** às PPPs, os pagamentos exigidos são semelhantes aos dos projetos tradicionalmente contratados pelo governo. Como esses pagamentos são normalmente feitos nos primeiros anos de um projeto, eles podem ser incluídos com relativa facilidade em orçamentos anuais e estruturas de despesas de médio prazo. No entanto, alguns governos introduziram fundos (conhecidos como Fundos para Preenchimento da Lacuna de Viabilidade) a partir dos quais esses pagamentos serão feitos. Um exemplo de tal fundo está na Índia, conforme descrito no QUADRO 2.19.

QUADRO 2.17: Fundo para preenchimento de lacuna de viabilidade na Índia

Em julho de 2005, o Comitê de Assuntos Econômicos do Gabinete estabeleceu o programa do “Fundo de Preenchimento da Lacuna de Viabilidade da Índia” por meio da aprovação do Arranjo para Apoio Financeiro a Parcerias Público-Privadas em Infraestrutura.

O programa foi um sucesso. Vinte e três projetos de PPP com um investimento total de USD 3,5 bilhões receberam subsídios ou Financiamento para Preenchimento de Lacunas de Viabilidade (VGF). Outros 43 projetos estão em revisão ou receberam, em princípio, a aprovação.

O principal objetivo do programa de VGF da Índia é atrair mais investimentos privados em infraestrutura, tornando os projetos de PPP financeiramente viáveis. Dissecar esse objetivo principal revela três objetivos subjacentes.

- Atrair mais investimento privado para mobilizar financiamento adicional e atender mais rapidamente às necessidades de infraestrutura da Índia.
- Priorizar projetos de PPP para melhorar a eficiência, controlar prazos e custos e atrair a experiência do setor privado.
- Desenvolver projetos por meio de uma abordagem “inclusiva” que não negligencie regiões geograficamente ou economicamente desfavorecidas.

Analisando criticamente, ao saber que haveria recursos financeiros disponíveis, empresas se viram mais incentivadas a apresentarem propostas em projetos de PPP da Índia. A forte competição resultante significou que muitos projetos que o governo pensou que poderiam precisar de um subsídio foram, na verdade, totalmente financiados pelo setor privado, sem a necessidade de uma contribuição de VFG.

Como os recursos são reservados no orçamento?

Uma dotação do orçamento do estado de cerca de USD 335 milhões foi usada para capitalizar o programa de VGF da Índia¹³³. Em vez de ser desembolsada naquele ano, a dotação foi reservada como um fundo dedicado a ser gerido pelo Ministério das Finanças. Espera-se que fundos adicionais sejam alocados ao programa de VGF por meio de novas dotações anuais, uma vez que o capital inicial seja gasto.

O VGF para projetos do Programa Nacional de Desenvolvimento de Rodovias da Índia é alocado separadamente no orçamento. A partir de 2006, uma parte da receita de pedágio de usuários de rodovias no Fundo Central de Estradas foi destinada ao Preenchimento da Lacuna de Viabilidade. O valor dos fundos destinados ao VGF é determinado anualmente pela Comissão de Planejamento com a contribuição do Ministério das Finanças e do Ministério da Marinha, Transporte Rodoviário e Rodovias.

Fonte: Castalia (2011) Report to the World Bank Institute Subsidy Funding Mechanisms for Public Private Partnerships in Latin America.

Fazer orçamentos para **compromissos diretos de longo prazo**, como pagamentos por disponibilidade, é mais desafiador. A disparidade entre o ciclo de dotação do orçamento anual e os compromissos de pagamento plurianuais expõe o setor privado ao risco de que os pagamentos possam não ser apropriados no vencimento. Esse problema não é exclusivo das PPPs. Na verdade, muitos outros tipos de compromissos contratuais de pagamento podem estender-se para além do exercício orçamentário¹³⁴.

¹³³ Ministry of Finance (2006) Economic Survey, 2005-06. Governo da Índia.

¹³⁴ Aluguéis para prédios públicos são um exemplo óbvio.

Em muitas jurisdições, os governos não introduzem nenhuma abordagem orçamentária específica para compromissos diretos de longo prazo em PPPs. Isso é feito no pressuposto de que uma legislatura responsável sempre aprovará as dotações para cumprir os compromissos de pagamento juridicamente vinculativos do governo.

Onde o risco de se fazer contar esses compromissos no orçamento anual é alto, normalmente em sistemas com uma verdadeira separação de poderes entre o legislativo e o executivo, mecanismos para reduzir esse risco podem ser justificados. No **Brasil**, no nível federal, a Lei nº 101 de 2000 exige que os pagamentos governamentais em PPPs sejam tratados da mesma forma que os pagamentos do serviço da dívida, ou seja, são apropriados automaticamente¹³⁵. Isto significa que, uma vez aprovado o pagamento governamental, as dotações necessárias não estão sujeitas a nova aprovação legislativa.

Compondo o orçamento para passivos contingentes em PPPs

Fazer orçamentos para passivos contingentes pode ser particularmente desafiador porque os pagamentos podem se tornar devidos inesperadamente. Se não houver um valor contingenciado disponível dentro das dotações existentes, o governo pode precisar voltar ao legislativo para solicitar uma dotação suplementar, o que costuma ser uma questão difícil e contenciosa.

Para superar essas dificuldades, os governos podem introduzir mecanismos específicos para registrar no orçamento os passivos contingentes no âmbito de projetos de PPP. Existem duas maneiras de fazer isso.

- A primeira opção é **criar flexibilidade orçamentária adicional**¹³⁶. Isso pode incluir a criação de uma linha de contingência no orçamento a partir da qual pagamentos inesperados podem ser feitos. Uma linha de contingência pode ser específica para um determinado passivo - por exemplo, aqueles que são considerados de risco relativamente mais alto ou que cobrem uma variedade de passivos contingentes. Alternativamente, alguns países permitem gastos acima do orçamento sem a necessidade de aprovação adicional em certas circunstâncias definidas; e
- A segunda opção é **criar um fundo de passivos contingentes**¹³⁷. Um fundo de passivo contingente (ou fundo de garantia) é uma conta (que pode estar dentro ou fora das contas do governo) capitalizada antecipadamente e a partir da qual os pagamentos de passivos contingentes são realizados quando devidos.
- Se desenhado de forma adequada, a criação de um fundo pode ajudar a controlar os compromissos fiscais do governo com as PPPs, bem como fornecer um mecanismo orçamentário

¹³⁵ Lei Complementar No. 101 (2000) Artigos 29, 30 e 32.

¹³⁶ Como descrito em Cebotari (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice*.

¹³⁷ Ibid.

claro, melhorando assim a credibilidade. Na Indonésia, a intenção é que o governo deixe de arcar com quaisquer passivos contingentes de seus projetos de PPP. Estes serão suportados pelo Fundo de Garantia de Infraestrutura da Indonésia (IIGF). Os passivos contingentes só serão assumidos após uma avaliação cuidadosa do risco pela gestão do IIGF. No estado de São Paulo, Brasil, os passivos contingentes de projetos de PPP estão sendo arcados pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP) desde que a lei de PPP 11688 foi promulgada em 2004.

- Uma vantagem dos fundos de passivo contingente é que eles podem evitar os problemas de tempestividade que surgem se os recursos precisarem ser registrados por meio do processo orçamentário para atender a um passivo contingente. A necessidade de dotações adicionais pode atrasar significativamente o pagamento, resultando em problemas de liquidez para o setor privado. Os fundos de passivos contingentes podem reduzir o risco para os licitantes, o que, por sua vez, reduz os custos para o setor público. QUADRO 2.20 descreve esses exemplos de fundos de passivos contingentes.

QUADRO 2.18: Fundos de passivos contingentes para PPPs

- **Colômbia:** Para administrar passivos contingentes decorrentes de garantias oferecidas a concessionárias de rodovias, a Colômbia avalia o impacto fiscal das garantias antes de serem concedidas e reserva recursos para cobrir os pagamentos previstos das garantias¹³⁸. Um Fundo de Passivos Contingentes de Entidades Governamentais, criado em 1998, tem uma conta especial administrada pela *La Previsora*, uma sociedade fiduciária. O fundo recebe contribuições de entes governamentais, do orçamento nacional e do retorno gerado com seus recursos. As entidades governamentais realizam a avaliação dos passivos contingentes que é, então, aprovada pelas Divisões de Crédito Público do Ministério das Finanças. Uma vez que a PPP é aprovada e implementada, a divisão realiza avaliações contínuas do valor dos passivos contingentes associados¹³⁹.
- **São Paulo, Brasil:** No Estado de São Paulo, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) foi criada em 2004 com recursos da venda de participação do governo em empresas estatais [#17, artigos 12-23]. Entre suas outras funções, a CPP fornece garantias fiduciárias a projetos de PPP¹⁴⁰. A CPP é administrada por uma Diretoria de até três membros selecionados pelo Governador do Estado, um Conselho de Gestão composto por até cinco membros selecionados pelo Governador do Estado e um Conselho Fiscal. O CPP é uma pessoa jurídica

¹³⁸ Castalia (2009) Benchmarking Indonesia's PPP Program.

¹³⁹ Congresso da Colômbia (1998) Lei 448 (gestão de passivos contingentes em entidades públicas), Artigos 3-8.

¹⁴⁰ Governo do Estado de São Paulo (2004) Decreto Estadual 48.867, Artigo 15

independente. Uma análise da Castalia e da World Bank Institution (WBI) dos *Fundos de Subsídio para PPPs na América Latina e Caribe (LAC)*¹⁴¹ fornece mais informações sobre o CPP.

- **Indonésia:** O Fundo de Garantia de Infraestrutura da Indonésia, ou IIGF, é uma empresa estatal estabelecida por regulamentação governamental e pelo decreto do Ministério das Finanças em 2009. Como uma das ferramentas fiscais do governo, o IIGF é supervisionado pelo Ministério das Finanças. O mandato do IIGF é fornecer garantias para projetos de infraestrutura no âmbito de contratos de PPP. O fundo funciona como uma janela única para avaliação, estruturação e garantia de projetos de PPP de infraestrutura. A janela única oferece segurança porque garante uma política consistente de avaliação de garantias, bem como um único processo para solicitações. Isso introduz transparência e consistência no processo, o que é fundamental para a confiança do mercado. O IIGF oferece garantias contra riscos específicos em uma variedade de setores, incluindo energia, água, rodovias, ferrovias, pontes e portos.¹⁴²

1.8.5. Contabilizando e Registrando Compromissos Fiscais

Os governos precisam prestar registrar contabilmente e reportar seus compromissos financeiros, incluindo aqueles sob contratos de PPP. Os relatórios fiscais sobre PPPs precisam ser consistentes com os relatórios fiscais em geral. Existem três tipos principais de relatórios fiscais.

- **Estatísticas das finanças governamentais:** Estas são estatísticas resumidas sobre o estado das finanças de um governo, que devem ser comparadas internacionalmente. Estas estatísticas podem seguir padrões regionais ou internacionais, como os definidos pelo **Eurostat** para os países da União Europeia, ou a publicação do **Fundo Monetário Internacional (FMI), Government Finance Statistics Manual (GFSM)**, lançada em 2001¹⁴³;
- **Demonstrações financeiras do governo:** a maioria dos governos publica demonstrações financeiras auditadas. Existem normas internacionalmente reconhecidas sobre o que deve constar dessas demonstrações financeiras, embora, na prática, poucos governos atendam a essas normas. As **Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS, do inglês International Public Sector Accounting Standards)** são uma versão modificada das Normas Internacionais de Informação Financeira (IFRS, do inglês *International Financial Reporting Standards*). O IPSAS foi desenvolvido para uso no setor público e o IFRS se aplica a

¹⁴¹ Castalia & WBI (2011) *Subsidy Funding Mechanisms for Public Private Partnerships in Latin America*.

¹⁴² Mais informação sobre o IIGF está disponível no seu website: <http://www.iigf.co.id/Website/Home.aspx>

¹⁴³ International Monetary Fund (IMF) (2001) *Government Finance Statistics Manual*.

empresas. Alguns governos usam versões simplificadas dos padrões IPSAS (para obter mais informações, consulte <https://www.ifac.org/public-sector/about-ipsasb>); e

- **Documentação e relatórios orçamentários:** a maioria dos governos prepara relatórios sobre o desempenho financeiro como parte da preparação do orçamento e de relatórios de contabilidade pública. Estes não estão sujeitos a nenhum padrão internacional, embora existam materiais de orientação internacional que promovem a transparência. Por exemplo, o **Manual de Transparência Fiscal do FMI (2007)** e as **Melhores Práticas para Transparência Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2002)**.^{144 145}

Em geral, as normas mencionadas acima estabelecem regras ou diretrizes sobre se e como vários tipos de passivos e despesas devem ser reconhecidos ou divulgados.

Reconhecendo passivos de PPP nas contas do governo

Os governos precisam decidir se e quando os compromissos com PPPs devem ser reconhecidos, ou seja, formalmente registrados nas demonstrações financeiras como um passivo ou despesa. Isso é importante porque os limites ou metas são frequentemente definidos nas responsabilidades e despesas gerais do governo e, dependendo de como as PPPs são reportadas e incorporadas na contabilidade pública, isso pode criar um viés perigoso em favor da PPP enquanto ferramenta (ver capítulo 1.5.1). Dependendo de como os compromissos com as PPPs são reconhecidos como passivos ou despesas de capital, o governo pode se enviesar a respeito da decisão de buscar fazer o uso das PPPs enquanto modalidade de contrato, incluindo a maneira de como estruturá-las¹⁴⁶.

Os padrões financeiros variam no tratamento dos compromissos fiscais de PPP. Duas normas tratam especificamente de quando e como **passivos diretos e os ativos** de projetos de PPP devem ser reconhecidos pelos governos contratantes em suas respectivas contabilidades.

- **IPSAS Standard 32:** Introduzida em 2011, o IPSAS 32 define quando os ativos e passivos de PPP devem ser reconhecidos, assumindo que um governo está seguindo as normas do IPSAS para o regime contábil de competência. De acordo com a IPSAS 32, o ativo será considerado como pertencente ao governo. Portanto, os ativos e passivos da PPP devem ser incluídos no balanço do governo (i) se o governo controlar ou regular quais serviços o operador privado deve fornecer a partir do ativo da PPP, a quem e a que preço; e (ii) se o governo controla

¹⁴⁴ International Monetary Fund (IMF) (2007) *Manual on Fiscal Transparency*.

¹⁴⁵ OECD (2002) *Best Practices in Budget Transparency*.

¹⁴⁶ Além de potencialmente favorecer as PPPs quando há restrições à dívida ou ao orçamento, quando a contabilização das PPPs depende da transferência de risco (por exemplo, ESA 2010), isso pode influenciar a estrutura das PPPs ao incentivar o governo a transferir mais risco do que o ótimo, comprometendo assim o VfM da PPP.

qualquer participação residual significativa no ativo no final do contrato. Segundo esta definição, as PPPs com pagamentos governamentais apareceriam no balanço do governo; o tratamento das PPPs com cobrança dos usuários é menos óbvio e pode depender dos detalhes do contrato;^{147 148} e

- **Orientações do Eurostat:** Antes da introdução do IPSAS 32, a única norma que abordava especificamente as PPP era uma regulamentação do Eurostat. Essa regulamentação exige que os governos europeus reconheçam passivos de PPP na posição da dívida, em situações em que o governo não transfere para o setor privado “a maioria dos riscos”, incluindo riscos de construção e ou o risco de demanda ou de disponibilidade. O Capítulo 4.12 fornece mais detalhes sobre os critérios do Eurostat¹⁴⁹.

A maioria das normas de registro e contabilização não exige que os governos reconheçam **passivos contingentes**, incluindo aqueles decorrentes de contratos de PPP. Há uma exceção: as normas do IPSAS para governos que implementam o regime contábil de competência exigem que os passivos contingentes sejam reconhecidos se for provável que o evento subjacente ocorra e o valor da obrigação possa ser mensurado com confiabilidade suficiente¹⁵⁰. Nesse caso, o valor presente líquido do custo esperado do passivo contingente deve ser reconhecido como um passivo (uma provisão) e como uma despesa no momento da assinatura do contrato.

Como parte dos exercícios de avaliação, o respectivo país pode requerer uma análise específica para determinar se o ativo (e passivos associados) deve ser ou não registrado no balanço público. Isso influenciará a decisão de o governo prosseguir com a rota da PPP (ou com o projeto de qualquer outra forma), dependendo dos limites regulatórios ou de prudência contábil que podem estar em vigor para a dívida e o déficit do governo. Esta análise é explicada com mais detalhes no capítulo 4.12.

Quando os governos têm acordos com o FMI ou com outros doadores internacionais, o padrão de registro e de relatórios contábeis pode ser diferente do IPSAS e do Eurostat. Neste caso, os limites da dívida e as diretrizes dos relatórios contábeis serão definidos pelos doadores.

Divulgando as contingências das PPP

A maioria dos relatórios internacionais e padrões estatísticos concordam que mesmo quando os compromissos de PPP não são reconhecidos como passivos, eles devem ser divulgados através de notas, demonstrativos e relatórios.

¹⁴⁷ Até janeiro de 2012, nenhum governo havia adotado totalmente a norma IPSAS 32, portanto, resta saber como ela será interpretada na prática.

¹⁴⁸ International Public Sector Accounting Standards Board (2011) *IPSAS 32 Service Concession Agreements: Grantor*.

¹⁴⁹ Schwartz, Corbacho and Funke (2007) *Public Investment and Public-Private Partnerships. International Monetary Fund*.

¹⁵⁰ Cebotari (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice*.

Divulgar informações úteis sobre passivos contingentes é complicado. Em princípio, seria útil divulgar o valor esperado dos pagamentos. O valor esperado de um passivo contingente é difícil de prever. Também é útil se a magnitude e a probabilidade de incorrer em um passivo forem divulgadas. Tal divulgação poderia ser proveitosamente substanciada por um relatório com informações adicionais. Exemplos disso são fornecidos no QUADRO 2.21.

QUADRO 2.19: Exemplos de divulgação de responsabilidade de PPPs

O artigo da Cebotari sobre **Passivos Contingentes Governamentais** descreve as diretrizes internacionais sobre como a exposição a passivos contingentes deve ser divulgada, incluindo aquela no âmbito de programas de PPP e fornece exemplos de vários países.

O artigo de Cebotari também descreve como alguns países interpretaram esses padrões na prática. Por exemplo, a Austrália e a Nova Zelândia divulgam passivos contingentes, inclusive para PPPs, em notas às demonstrações financeiras disponíveis online¹⁵¹. Desde 2007, a Direção de Orçamento do Ministério das Finanças do Chile¹⁵² publica um **relatório anual de passivos contingentes** que inicialmente apresentava informações sobre passivos contingentes de receitas e garantias de riscos cambiais para PPPs. Desde então, este relatório foi expandido para cobrir outros tipos de passivos contingentes do governo.

Fonte: Cebotari (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice*.

1.8.6. Controle da exposição fiscal agregada a PPPs

Além de considerar a exposição fiscal projeto a projeto, alguns governos introduzem metas ou regras que limitam a exposição agregada. Dadas as dificuldades em decidir se um determinado compromisso derivado de um contrato de PPP é fiscalmente viável, os limites de exposição agregada podem ser uma forma útil de garantir que a exposição total do governo aos custos e riscos de PPPs, como um todo, permaneçam dentro de limites administráveis. Exemplos de limites fiscais de PPP são apresentados no QUADRO 2.22.

¹⁵¹ Para a Nova Zelândia, ver <http://www.treasury.govt.nz/government/financialstatements>; para Austrália, ver <http://www.finance.gov.au/publications/commonwealth-consolidated-financial-statements/>.

¹⁵² Dipres (2010) Dirección Presupuestaria from the Ministerio de Hacienda of Chile.

QUADRO 2.20: Limites fiscais de PPPs

- **O Decreto Legislativo do Peru nº 1.012 (2008)**¹⁵³ declara que o valor presente dos compromissos fiscais totais para compromissos firmados de PPPs e passivos contingentes mensuráveis não deve exceder 7% do produto interno bruto (PIB). No entanto, de três em três anos, o Presidente da República pode, com o aval do Ministério da Economia e Finanças, expedir um decreto aumentando ou diminuindo esse limite, consoante as necessidades de infraestrutura do país.
- Na **Hungria**, a **lei de finanças públicas** limita o valor nominal total dos compromissos plurianuais em PPPs a 3% da receita do governo (Lei 38 de 1992, Artigo 12, conforme citado no artigo de Irwin)¹⁵⁴.
- A **lei de PPP federal do Brasil** (Lei 11.079, 2004) limita o total de compromissos financeiros assumidos em contratos de PPP a um máximo de 5% da receita líquida anual¹⁵⁵. Hemming lembra que as regras contábeis das PPPs estão sendo definidas, incluindo a avaliação das garantias e seu tratamento em relação a este limite.

No entanto, a criação de limites específicos para PPPs distintos de outros limites de gastos públicos pode simplesmente criar incentivos para que as agências escolham a contratação pública tradicional em vez de PPP, mesmo quando a PPP forneceria uma melhor relação custo-benefício.

Uma alternativa, portanto, é **incorporar os limites aos compromissos de PPP dentro de outras metas fiscais**. Por exemplo, alguns governos introduzem metas ou limites para a dívida pública. Alguns tipos de compromisso no contexto das PPPs podem ser incluídos nas mensurações da dívida pública, seguindo normas internacionais ou nacionais. Nesses casos, uma abordagem apropriada poderia ser estabelecer um limite para “dívida mais compromissos de PPP”. Em qualquer controle sobre a exposição total com PPPs, uma questão difícil será incluir ou não passivos contingentes e, em caso afirmativo, como avaliá-los.

Quando a exposição agregada é limitada, cada PPP terá que ser testada em relação a tais limites globais, de acordo com os respectivos exercícios de avaliação como parte do processo de aprovação (veja capítulo 4.11).

¹⁵³ President of Peru (2008) Legislative Decree No. 1012.

¹⁵⁴ Irwin and Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*. World Bank/Public Private Infrastructure Advisory Facility

¹⁵⁵ Brasil, Presidência da República (2004) Lei 11079 ("Lei Nacional de PPP").

1.9. Supervisão de Programas e Projetos de PPP

Os projetos de PPP são geralmente implementados pelo Poder Executivo do governo. Os processos e responsabilidades descritos na seção 1.7 visam a criar freios e contrapesos *dentro* do Poder Executivo sobre como essas decisões são tomadas. Esta seção descreve a governança mais ampla do programa de PPP, como outras entidades e o público em geral participam do processo de PPP e como cobram responsabilidade do executivo por suas decisões e ações. QUADRO 2.3 fornece um exemplo de como isso é realizado para o PFI do Reino Unido.

QUADRO 2.21: Chamada de Contribuições para o Private Finance Initiative (PFI)

- Em 2011, o governo do Reino Unido decidiu que era necessária uma reavaliação fundamental do modelo PFI. Em parte, porque durante um período de austeridade fiscal, *stakeholders* e o público em geral ficaram preocupados com o fato de os pagamentos em PPPs não poderem ser cortados, forçando assim maiores reduções em outras partes do orçamento. À medida que a insatisfação aumentava, muitos questionavam se os contratos de PPP haviam de fato proporcionado uma boa relação de *Value for Money*.
- Para fornecer uma oportunidade para todas as partes interessadas apresentarem propostas sobre a melhor forma de reformar o modelo PFI, o governo lançou um convite à apresentação de contribuições. Em resposta:
 - 136 contribuições foram recebidas de uma variedade de organizações, incluindo consultores, investidores, empreiteiras, provedores de serviços, acadêmicos e o setor público
 - 3 contribuições foram recebidas de membros do parlamento
 - 16 contribuições foram recebidas de indivíduos.
- À luz do pedido de contribuições, o governo decidiu reformar o modelo PFI e desenvolver uma nova abordagem, o PF2, para envolver o financiamento privado na entrega de infraestrutura e serviços públicos. O modelo PF2 visa a melhorar o Value for Money dos projetos de financiamento, aumentar a transparência dos passivos criados por projetos de longo prazo, aumentar as taxas de retorno sobre o *equity* alcançadas pelos investidores, agilizar e reduzir o custo do processo de licitação e proporcionar maior flexibilidade na prestação de serviços.

Fonte: HM Treasury (2012) A New Approach to Public-Private Partnerships.

Entre as entidades e grupos externos ao executivo que podem ter um papel a desempenhar para garantir a boa governança do programa de PPP, podem ser incluídos os seguintes:

- **O legislativo:** O poder legislativo geralmente define o arcabouço das PPP ao aprovar a legislação das PPP. Em alguns casos, o legislativo pode estar diretamente envolvido no processo de PPP, aprovando projetos de PPP. Os legisladores também exercem supervisão *ex post*, examinando relatórios sobre os compromissos com PPPs do governo. O papel do legislativo é explorado na seção 1.9.1;
- **Entidades de auditoria:** muitas jurisdições têm entidades de auditoria independentes. Essas entidades podem considerar os compromissos com PPPs como parte de suas responsabilidades regulares de auditoria, por exemplo, ao auditar as demonstrações financeiras gerais do governo. Essas entidades também podem revisar o desempenho do projeto de PPP, investigar pontos específicos de preocupação ou avaliar o *Value for Money* do programa como um todo. Por sua vez, essas análises permitem que o legislativo e o público verifiquem o desempenho do programa de PPP. A função das entidades de auditoria é explorada na seção 1.9.2;
- **O público:** O público pode participar diretamente na concepção do projeto de PPP. Isso pode ser feito por meio de processos de consulta e pelo monitoramento da qualidade do serviço, desde que haja canais de *feedback*. A transparência do processo de PPP como um todo e uma mídia ativa podem informar a opinião pública e, se os problemas forem suficientemente sérios, isso pode influenciar nas eleições. O papel do público é explorado mais detalhadamente na seção 1.9.3; e
- **Outros mecanismos:** Existem alguns mecanismos adicionais que podem ser usados para garantir a boa governança do processo de PPP. Os consultores de *compliance* podem ser envolvidos em cada estágio para identificar e minimizar quaisquer conflitos de interesse reais ou suspeitos. Os fiscais de compras públicas podem monitorar o processo de licitação. Esses mecanismos são explorados no capítulo 1.9.4.

1.9.1. Papel do Legislativo

O poder legislativo, isto é, o parlamento ou a assembleia legislativa eleita, pode exercer o controle sobre o processo de PPP de várias maneiras:

- **Definição da estrutura legal e da política pública de PPP:** O Arcabouço de PPP é frequentemente estabelecido em legislação específica de PPP. Conforme descrito anteriormente neste capítulo, uma justificativa para a introdução de uma lei de PPP é permitir que o poder legislativo estabeleça regras sobre como as PPPs serão desenvolvidas e implementadas, e pelas quais os responsáveis podem ser responsabilizados;

- **Definição de limites para os compromissos de PPP:** O legislativo pode limitar os compromissos fiscais totais com PPPs (conforme destacado na seção 1.8.6), o valor teto de compromissos a serem assumidos dentro de um exercício financeiro ou, de outra forma, gerir o risco e as questões de equidade intergeracional que as PPPs podem criar;
- **Aprovação de projetos de PPP:** os projetos de PPP podem requerer aprovação parlamentar, conforme descrito na seção 1.7.5. Este requisito pode ser limitado a projetos de PPP acima de um determinado tamanho. Por exemplo, a Lei PPP da Hungria (1992) afirma que o governo deve buscar a aprovação do Parlamento antes de assinar um contrato que cria obrigações de pagamento plurianuais com um valor presente de mais de USD 230 milhões¹⁵⁶. Na Guatemala, todos os contratos de PPP requerem aprovação do Congresso¹⁵⁷. Os requisitos para a aprovação parlamentar criam o risco de que um processo de licitação seja conduzido e um licitante vencedor seja declarado, mas o parlamento deixe de conceder a aprovação necessária para o governo celebrar o contrato. Esse risco pode diminuir o apetite do investidor participar de licitações de PPPs no país; e
- **Supervisão do programa:** Muitos governos incluem informações sobre o programa PPP em documentos orçamentários e outros relatórios financeiros. Alguns estados australianos apresentam resumos de projetos ou contratos no parlamento dentro de um período de tempo especificado após o fechamento financeiro. Isso dá ao parlamento a oportunidade de examinar os compromissos do governo com as PPPs e responsabilizar os tomadores de decisão após o evento. O parlamento também pode encomendar e receber relatórios dos auditores sobre o programa de PPP. Exemplos de supervisão legislativa são fornecidos no QUADRO 2.24.

QUADRO 2.22: Fiscalização Legislativa de Programas de PPP

- Em 2005, o Parlamento (Câmara dos Comuns) do Reino Unido publicou uma auditoria de desempenho dos **30 anos de PPP para o Sistema de Transporte de Massa Urbano Subterrâneo de Londres**. O relatório avaliou a justificativa do governo para o contrato de manutenção e reforma com o setor privado, a análise do *Value for Money* e a estrutura geral da PPP. O relatório forneceu conclusões e ofereceu recomendações para

¹⁵⁶ Irwin (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. World Bank.

¹⁵⁷ Congresso da República de Guatemala (2010) *Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Law of Partnerships for the Management of Economic Infrastructure)*.

mudanças futuras, que o Tesouro do Reino Unido, posteriormente, reportou ao Parlamento¹⁵⁸.

- O **Comitê de Contas Públicas e de Estimativa** do Parlamento de Victoria, Austrália, revisou o Partnerships Victoria, o programa de PPP, no contexto de governança, alocação de risco, responsabilidade, proteção do interesse público, benefícios econômicos e *Value for Money*, e padrões internacionais de contabilidade para PPPs. Em seguida, foram feitas recomendações para melhorar as políticas de PPP e fortalecer a governança dos projetos.¹⁵⁹

1.9.2. Entidades de auditoria e avaliação ex-post

As entidades de auditoria são um elo importante na cadeia de responsabilização pelas decisões de despesas públicas, proporcionando análises independentes das finanças e desempenho do governo aos parlamentos e ao público. A Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) fornece uma lista online de seus membros¹⁶⁰.

O mandato das entidades supremas de auditoria varia de acordo com a jurisdição, mas geralmente deve incluir dois níveis de auditoria. A primeira são as **auditorias de regularidade**, que podem incluir a auditoria das demonstrações financeiras de entidades governamentais e do governo como um todo, e a auditoria dos processos de tomada de decisão para conformidade e *compliance*. A segunda são as **auditorias de desempenho ou Value for Money**, analisando a eficácia e eficiência do governo¹⁶¹. As auditorias de *Value for Money* podem ser conduzidas no nível do programa PPP ou do projeto.

Embora as atribuições das entidades supremas de auditoria variem, elas geralmente se estendem apenas a agências governamentais e entidades de propriedade total ou majoritária do governo. Portanto, as entidades supremas de auditoria normalmente não têm o direito ou a responsabilidade de auditar concessionárias de PPP. Em todo caso, as concessionárias muitas vezes detêm muitas informações relevantes. As tentativas de uma entidade de auditoria de acessar as informações mantidas pela parte privada podem causar conflito.

Para superar isso, o contrato de PPP pode incluir requisitos de que a concessionária de PPP forneça

¹⁵⁸ Committee of Public Accounts (2005) London Underground Public Private Partnerships: 17th Report of Session 2004-2005.

¹⁵⁹ Comitê de Contas e Estimativas Públicas, Parlamento de Victoria (2006) Relatório sobre Investimento Privado em Infraestrutura Pública, Setenta Primeiro Relatório ao Parlamento.

¹⁶⁰ Ver em <http://www.intosai.org/about-us/organisation/membership-list.html>

¹⁶¹ As 100 Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI) da INTOSAI estabelecem os princípios básicos de auditoria governamental. Os parágrafos 34-44 descrevem os mandatos das instituições de auditoria e definem as auditorias de regularidade e de desempenho.

contas auditadas e quaisquer outros dados relevantes que o governo possa exigir. A entidade de auditoria também precisa ser clara sobre seus direitos de acesso às informações pertencentes à concessionária de PPP. A INTOSAI publicou diretrizes para auditoria de projetos de PPP (2007).¹⁶²

Auditoria de regularidade para PPPs

Ao realizar auditorias de regularidade de autoridades contratantes, as entidades de auditoria normalmente verificarão se os compromissos com PPPs estão refletidos de forma adequada no balanço e se os processos de PPP foram seguidos. As auditorias podem ocorrer em qualquer estágio do processo de PPP, incluindo durante a preparação do projeto ou após a licitação.

Auditoria de desempenho de projetos de PPP e programas de PPP

As agências de auditoria podem realizar auditorias de desempenho ou de *Value for Money* de projetos PPP específicos ou de programas PPP mais amplos quando houver preocupação sobre se os processos foram seguidos de forma adequada ou se o projeto está fornecendo *Value for Money*.

A INTOSAI recomenda que auditorias de desempenho de projetos de PPP sejam realizadas logo após a licitação e que sejam realizadas análises adicionais ao longo da vida do projeto, abrangendo as seguintes informações:

- Todos os principais aspectos do negócio que têm relação com o *Value for Money*, como ações necessárias, resultados e prazo de entrega;
- Como a PPP foi identificada;
- Como o processo de licitação foi gerenciado;
- A modalidade do processo de licitação que foi adotada;
- Como o contrato foi finalizado; e
- Gestão contínua do contrato de PPP¹⁶³.

Exemplos de auditoria de desempenho de projeto de PPP em dois estados da Austrália são descritos no QUADRO 2.25.

¹⁶² INTOSAI (2007) Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised).

¹⁶³ *ibid.*

QUADRO 2.23: Auditorias de desempenho de projetos

- No estado de New South Wales, Austrália, o auditor geral auditou o **Cross City Tunnel**, um projeto de PPP que consiste em uma rodovia sob o distrito comercial central de Sydney. O relatório de 2006 incluiu uma análise do processo de adjudicação do contrato de PPP, como o contrato foi eventualmente alterado e se os custos do projeto para os cidadãos eram justificados. A auditoria do projeto observou seus pedágios elevados, níveis de tráfego abaixo do esperado, implicações das outorgas iniciais pagas pela concessionária e uma falta de transparência em aditivo feito ao contrato inicial. O Auditor-Geral emitiu pareceres sobre cada uma dessas questões com base na análise.
- O estado de Victoria, Austrália, concedeu contratos de concessão (chamados de “franquias”) para o **sistema de bonde e trem na cidade de Melbourne**. Quando essas operadoras enfrentaram dificuldades financeiras, o governo decidiu renegociar com os parceiros privados constituídos, ao invés de tomar outra atitude. Isso levantou algumas preocupações quanto ao *Value for Money* resultante. O governo realizou uma auditoria ex-post do *Value for Money* dos consentimentos e das renegociações. O relatório, publicado em 2005, focou na eficácia do órgão responsável, na transparência do processo, na alocação adequada dos riscos do projeto, no desenvolvimento de *benchmarks* do setor público e nos sistemas de monitoramento adequados.¹⁶⁴

Pode ser útil para o programa PPP como um todo ser auditado depois de estar funcionando por algum tempo. As auditorias baseadas em programas devem se concentrar em fornecer recomendações para melhorar o programa. QUADRO 2.26 fornece um exemplo.

¹⁶⁴ Auditor Geral Victoria (2005) *Franchising Melbourne's Train and Tram System* - Imprensa do Governo de Victoria. Disponível em: http://download.audit.vic.gov.au/files/ptfranchising_report.pdf.

QUADRO 2.24: Auditorias legislativas e revisões de programas de PPP

Em 2011, o UK National Audit Office (NAO - Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido) publicou uma **revisão do programa PFI** e de outros grandes projetos de contratação pública, e forneceu lições importantes da experiência do Reino Unido. O NAO avaliou vários aspectos do programa, incluindo Value for Money, preparação e implementação do projeto e prestação de contas. Com base nessa análise, o NAO ofereceu recomendações para melhorias futuras no programa PFI.

Fonte: Controller e Auditor Geral (2011) Lições da PFI e de outros projetos do Escritório Nacional de Auditoria.

1.9.3. Papel do público

As PPPs têm como objetivo gerar valor ao público. Obter o nível certo de envolvimento público no processo e no programa de PPP pode criar ou matar a legitimidade de um programa de PPP e contribuir diretamente para a boa governança. A participação direta do público em vários pontos do processo de PPP pode melhorar a concepção do projeto. Tão importante quanto, tornar os projetos e processos de PPP transparentes permite que o desempenho das PPP seja um elemento a compor o debate de políticas públicas e na opinião pública em relação ao desempenho geral do governo.

Participação pública no processo de PPP

A participação pública pode ser introduzida no processo de PPP em três estágios:

- **Desenvolvimento do programa de PPP** - engajando o público desde o início, envolvendo-o no desenvolvimento do arcabouço da política pública de PPP e continuando a buscar *feedback* à medida que o programa é desenvolvido;
- **Desenvolvimento de projetos de PPP** – lançando mão da consulta às partes interessadas no processo de desenvolvimento de PPP, de forma que as preocupações do público possam ser levadas em consideração ao estruturar e implementar PPPs; e
- **Monitoramento do contrato de PPP** - construção de mecanismos para *feedback* do usuário e transformar a resolução de reclamações de usuários em compromissos contratuais, com estruturas de gerenciamento. O Capítulo 8 fornece orientação e exemplos sobre como o público pode desempenhar um papel no monitoramento do desempenho do contratado.

Promover a transparência do programa PPP

Muitos governos disponibilizam publicamente informações sobre o programa de PPP. Isso permite

que a mídia faça reportagens sobre o programa e permite que o público desenvolva opiniões informadas sobre o desempenho do governo na implementação de PPPs.

Conforme descrito na seção 1.8.5, os padrões internacionais exigem a divulgação dos compromissos financeiros para PPPs nas contas públicas nacionais. As auditorias de desempenho e relatórios também estão comumente disponíveis ao público (consulte o capítulo 2.9.2). Também é possível exigir a divulgação das principais cláusulas contratuais ou contratos de PPP inteiros. Normalmente, quaisquer elementos comercialmente sensíveis do contrato são excluídos da versão publicada. Por exemplo, o estado de Victoria (Austrália) tem uma política de publicação de todos os contratos de PPP no site do Conselho de Compras do Governo de Victoria (www.vgpb.vic.gov.au). Além disso, um resumo do projeto é necessário, fornecendo informações sobre as principais características do projeto e os termos comerciais mais relevantes¹⁶⁵.

Embora muitos governos omitam termos comerciais importantes das publicações, a transparência total pode aumentar a confiança do público no programa, por isso deve ser considerada. No estado australiano de New South Wales, o *Freedom of Information Act* (Lei de livre acesso à informação) exige que as informações sobre PPPs sejam disponibilizadas ao público. Na Colúmbia Britânica e na maioria das outras jurisdições do Canadá, os pedidos de cotações e de propostas são divulgados durante o processo de licitação, e o contrato (redigido) e um relatório resumido do projeto são divulgados assim que possível após o fechamento financeiro. Uma Lei de Acesso Livre à Informação e de Proteção de Privacidade (FOIPPA, do inglês *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) rege as informações que devem ser divulgadas (e retidas), no Canadá.

O Grupo Banco Mundial publicou recentemente diretrizes sobre estruturas de melhores práticas para transparência e divulgação. Essas diretrizes fornecem um arcabouço sugerido e recursos adicionais para formuladores de políticas públicas interessados em desenvolver uma política de divulgação e transparência de PPPs para seus países. Aspectos recomendados de arcabouços de transparência são descritos no QUADRO 2.25

QUADRO 2.25: Arcabouços de Transparência: institucionalizando a divulgação e transparência de informações sobre PPPs

Gerenciar a divulgação de informações sobre PPPs é fundamental para uma melhor gestão de projetos e de programas de PPP. Muitos aspectos de uma estrutura sólida e confiável estão relacionados ao gerenciamento da divulgação de informações: o registro contábil e o relato de passivos de PPP são, em essência, um exercício de divulgação de informações sobre passivos e implicações fiscais (isso foi discutido na seção 1.8). Além disso, a transparência é um princípio

¹⁶⁵ Partnerships Victoria (2001) *Practitioners' Guide*. State of Victoria.

fundamental de qualquer processo de licitação pública, e o setor privado só estará interessado (em uma escala significativa e não oportunista) em programas de PPP se as regras de licitação fornecerem e protegerem a transparência e a justiça na seleção, assim como o acesso a informações e estudos significativos sobre os projetos para permitir que os licitantes em potencial avaliem a oportunidade de maneira eficiente.

Os governos devem ser responsáveis por suas decisões (licitações de PPP), o que implica que as informações devem estar disponíveis para serem auditadas, incluindo informações relacionadas à justiça do próprio processo e ao desempenho do projeto de PPP. Essas auditorias são de interesse da comunidade política, do público em geral e de investidores em potencial. Isso é discutido na seção 1.9.

A divulgação de informações pode ser proativa e reativa e pode referir-se à fase pré-licitatória e à fase pós-licitação. De acordo com o Banco Mundial, os tipos de divulgação são os seguintes:

- A divulgação reativa (também conhecida como divulgação responsiva) ocorre em resposta a uma solicitação de informações, geralmente de acordo com a Lei de Acesso Livre à Informação ou de Direito à Informação. A divulgação proativa inclui todas as informações que são divulgadas por governos, seja voluntariamente ou em cumprimento ao estabelecido por lei ou pela política pública definida.
- A divulgação pré-licitatória diz respeito à divulgação antes da assinatura do contrato. A divulgação pós-licitação diz respeito à divulgação após a assinatura do contrato.

A divulgação de informações é tão importante que se torna altamente desejável institucionalizá-la por meio de uma estrutura específica que se cruza com outros elementos do Arcabouço de PPP. O principal desafio é desenvolver práticas de divulgação proativas: a divulgação reativa é mais comum em arcabouços já existentes.

Os benefícios da divulgação de informações são muito significativos e podem incluir aumento do apetite da comunidade de investidores privados, aumento da confiança do público em como o dinheiro dos contribuintes está sendo gasto e se o governo está obtendo *Value for Money* e, acima de tudo (e interrelacionado com todos esses objetivos) uma abordagem de divulgação adequada será extraordinariamente útil para combater a corrupção.

Vários países desenvolveram abordagens estruturadas e institucionalizadas para a divulgação de informações sobre PPPs, incluindo países desenvolvidos e EMDE (mercados emergentes e economias em desenvolvimento).

Um fator primordial que promove a divulgação é a existência de legislação de acesso à informação (FOI, do inglês *Freedom of Information Act*), ou requisitos equivalentes, que exige

divulgação proativa e que se aplica a PPPs. O outro fator mais significativo é a “urgência e pressão para a criação de novas infraestruturas” que se vincula ao objetivo de aumentar o envolvimento do setor privado e, conseqüentemente, ao objetivo maior de redução da corrupção. Esse pode ser o fator mais relevante que explica por que as práticas relacionadas à divulgação de PPPs se desenvolveram mais rapidamente em alguns países emergentes, em particular na Colômbia.

Existem muitos desafios para a divulgação eficaz de informações sobre PPPs. Isso inclui a relutância dos órgãos públicos em compartilhar informações na ausência de uma obrigação clara de fazê-lo ou de uma estrutura para divulgação proativa, a falta de clareza na divulgação de informações específicas relacionadas a PPPs e as questões de confidencialidade com relação a contratos e ao interesse do parceiro privado.

Um arcabouço para divulgação proativa de informações sobre PPPs é semelhante a qualquer política geral de divulgação proativa em termos das características gerais (ou seja, o que deve ser divulgado, quando e de que forma, o que não deve ser divulgado e as responsabilidades pela divulgação). No entanto, as circunstâncias especiais e sensibilidades associadas a projetos de PPP (por exemplo, o longo período de contrato, a complexidade do arranjo contratual, o fato de se tratar de prestação de serviços públicos por ente do setor privado, a multiplicidade de partes interessadas e suas sensibilidades, e assim por diante) exigem que uma política de divulgação sobre PPPs vá além de uma política geral de divulgação em termos de nível de detalhe.

Nesse sentido, uma Lei de Acesso à Informação - de preferência com requisitos de divulgação proativa - juntamente com legislação/orientação específica em matéria de PPP, com orientação sobre informações confidenciais, com o fornecimento de cláusulas contratuais padrão e com modelos para divulgação de informações do conjunto completo de instrumentos que podem possibilitar uma sólida divulgação e induzir melhores práticas de transparência.

Fonte: Adaptado de “A guide to disclosure in public-private partnership projects” (WBG e PPIAF).¹⁶⁶

¹⁶⁶ As novas diretrizes do Grupo Banco Mundial sobre divulgação de informações (“Guia para Divulgação em Projetos de Parcerias Público-Privadas”) são baseadas no antigo relatório *Divulgação de Informações de Projetos e Contratos em Parcerias Público-Privadas* com análises mais aprofundadas, ampliando o escopo para incluir tanto a divulgação de informações pré, como pós-licitação. Inclui uma análise de razões, benefícios e desafios, bem como inteligência específica sobre como lidar com questões de confidencialidade e diretrizes detalhadas para desenvolver um arcabouço de divulgação (incluindo cláusulas e modelos padrão). Essas diretrizes são complementadas por um estudo detalhado sobre uma lista de jurisdições e uma análise de estudos de caso.

1.9.4. Promovendo licitações e boa governança e reduzindo da corrupção

As transações de alto valor atraem o risco de corrupção. Investidores privados podem tentar influenciar indevidamente as transações e funcionários públicos podem tentar extrair benefícios pessoais a partir dos cargos públicos que ocupam. A corrupção em PPPs pode ser minimizada usando os mecanismos descritos acima, processos e critérios claros, atribuição clara de responsabilidades, supervisão do legislativo e dos Órgãos Superiores de Auditoria e transparência de informações e envolvimento público.

Consultores e auditores de *compliance*, bem como agências de compras governamentais, podem ser usados como mecanismos adicionais para fortalecer ainda mais os esforços anticorrupção.

Consultores e auditores de probidade

Os consultores e auditores de probidade podem ser usados para garantir que as organizações ajam com integridade e imparcialidade, que os fornecedores sejam tratados com igualdade, que existam processos consistentes e transparentes, que a propriedade intelectual permaneça confidencial, que os conflitos de interesse sejam resolvidos e que os processos de aquisição estejam alinhados com a capacidade. Por exemplo, o governo de Victoria na Austrália exige um conselho independente de *compliance* "onde a complexidade da atividade a ser licitada justifica uma supervisão independente do processo"¹⁶⁷.

Na Colúmbia Britânica e na maioria das outras jurisdições do Canadá, *fairness advisors* são usados em todos os projetos de PPP para fornecer uma garantia independente de justiça tanto para o poder público quanto para o mercado. A função do *fairness advisor* é descrita nos documentos licitatórios. Na Colúmbia Britânica, também há um Consultor de Conflito de Interesses que fornece opiniões sobre questões de conflito de interesse que podem surgir com as equipes de licitação.

Agências de compras governamentais

As agências de compras governamentais podem ser responsáveis por verificar se os processos de compras foram seguidos. Este é um papel desempenhado pelo Responsável Geral por Contratações Públicas na Jamaica (ver QUADRO 28). Na Romênia, existem várias agências governamentais responsáveis por verificar o processo de licitação de diferentes ângulos. A Unidade de Coordenação e Verificação de Compras Públicas é responsável por verificar o processo de contratação pública em relação às licitações públicas (incluindo PPPs). A Autoridade Nacional de Regulação e Acompanhamento das Contratações Públicas é a entidade atualmente responsável pela promoção e

¹⁶⁷ State of Victoria (2014) Managing Probity – Procurement Guide. [Online]. Disponível em www.procurement.vic.gov.au

implementação das políticas de contratações públicas na Romênia. Atualmente, há discussões em nível governamental para unificar as duas entidades sob a autoridade do Escritório Geral do governo.

QUADRO 2.26: *Papel público em auditorias de processos de aquisições*

Na Jamaica, o Responsável Geral por Contratações Públicas conduziu uma investigação detalhada do processo de licitação para um projeto de regaseificação de gás natural proposto. Isso foi estimulado por uma carta de um “cidadão preocupado” observando que o projeto havia sido objeto de negociações diretas. O relatório de 2011 analisou todo o processo de licitação, examinando cada um dos atores e destacando potenciais conflitos de interesse.

Fonte: Escritório do Responsável Geral por Contratações Públicas da Jamaica (2011) Special Report of Investigation: Allegations Regarding the Proposal for the Financing, Development, Ownership, and Operation of a FSRU LNG Re-Gasification Terminal and Natural Gas Transportation System disponível online em [http://www.japarliament.gov.jm/attachments/628_OCG%20LNG %20Special %20Investigation %20Report%20Part%201.pdf](http://www.japarliament.gov.jm/attachments/628_OCG%20LNG%20Special%20Investigation%20Report%20Part%201.pdf)

Referências Bibliográficas

A tabela abaixo lista alguns dos mais úteis documentos de orientação sobre PPP, incluindo aqueles publicados por governos com programas de PPP bem-sucedidos.

1 Arcabouço de PPP		
1	Infrastructure Australia (2011) National PPP Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide , Commonwealth of Australia	Material de orientação detalhado para as agências de implementação sobre como implementar projetos de PPP de acordo com a política nacional de PPP. Isso inclui a identificação do projeto, avaliação, estruturação da PPP, o processo de licitação e a gestão do contrato. Há orientações detalhadas nos anexos sobre assuntos técnicos.
2	Government of Colombia (2014) Guía de Asociaciones Público Privadas, Departamento Nacional de Planeación (Guidance for PPP Development) Departamento Nacional de Planeación and Government of Colombia (2010) Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público –Privadas (Process and Procedures Manual for PPP Projects) Ministerio de Hacienda y Credito Publico – Subdirección de Banca de Inversión	Guias para funcionários públicos de governos nacionais, regionais e locais. Define em detalhes os processos e requisitos para identificar, avaliar, preparar, licitar e implementar contratos de PPP.
3	Ministry of Finance, Government of India (2011) PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India	Kit de ferramentas online que descreve o processo de PPP e fornece orientação e ferramentas específicas do setor para profissionais em todos os estágios de gerenciamento de uma PPP.

4	Government of Rio de Janeiro (2008) Manual De Parcerias Públicas Privadas - PPPs (PPP Manual)	Guia para servidores públicos do estado do Rio de Janeiro no desenvolvimento e implantação de PPPs. Define PPPs e fornece orientações sobre como redigir uma proposta preliminar, realizar estudos técnicos detalhados, gerenciar a licitação e gerenciar o contrato.
5	National Treasury, PPP Unit (2004) Public Private Partnership Manual Government of South Africa	Manual para agências implementadoras. Estabelece, em detalhes, o processo e os requisitos para o desenvolvimento e implementação de PPPs de acordo com a regulamentação nacional de PPP. Inclui módulos sobre a gestão de PPPs, o estudo de viabilidade de PPP, licitação de PPPs e gestão do contrato de PPP. Os anexos possuem ferramentas e <i>templates</i> usados em cada etapa.
6	Kerf, Gray, Irwin, Levesque, and Taylor, under the direction of Michael Klein (1998) Concessions for Infrastructure: A Guide to their Design and Award World Bank Technical Paper No. 399, World Bank and the Inter-American Development Bank	Descreve e fornece exemplos de várias etapas importantes no desenvolvimento e implementação de PPPs - com foco em PPPs com cobrança dos usuários, ou concessões. Inclui seções sobre projeto detalhado, o processo de licitação e o arcabouço institucional (regulatória) para a gestão de contratos.
7	Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets PPIAF, World Bank	Descreve e fornece orientação sobre todo o processo de PPP, destacando a experiência dos países EMDE. Abrange brevemente a seleção de projetos; o foco é preparar e levar o projeto a mercado e engajar o setor privado.
8	PPIAF (2009) Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways , World Bank	<i>Módulo 5: Implementação e monitoramento</i> fornece orientação e links para materiais adicionais sobre identificação de projetos, estudos e análises de viabilidade, licitação, adjudicação de contratos e gestão de contratos.

9	World Bank and PPIAF (2006) <i>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</i>	Fornecer orientação sobre o processo de PPP, desde o planejamento e a política pública estratégica, até os detalhes de estruturação de uma PPP e implementação de uma contratação. O foco está nas PPPs com cobrança dos usuários no setor de água.
10	World Bank and PPIAF (2007) <i>Port Reform Toolkit Second Edition</i>	Fornecer orientação sobre vários aspectos das PPPs no setor portuário, incluindo orientação sobre identificação de riscos, análise financeira, estruturação de contratos e abordagens de gestão de contratos.
11	HM Treasury, UK (2015) <i>The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government</i>	Orientação do HM Treasury para órgãos do setor público sobre como preparar, analisar e avaliar propostas antes de comprometer fundos para uma política, programa ou projeto.
12	Construction Industry Council (1998) <i>Constructors' Key Guide to PFI</i>	Destaca os benefícios das PPPs para empresas que atuam na construção. Discute tópicos pertinentes para quem compra do mercado de PPP, bem como para quem fornece para ele, incluindo o risco corporativo de dependência excessiva de concessões e PPPs.
Lidando com projetos iniciados pela iniciativa privada (propostas não solicitadas)		
	Referência	Descrição
1	PPIAF (2009) <i>Online Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways</i> , World Bank	<i>Módulo 5: Implementação e monitoramento, Estágio 3: Licitação</i> inclui uma seção sobre propostas não solicitadas que descreve seus benefícios e desafios e fornece exemplos de PPPs bem-sucedidas e malsucedidas de propostas não solicitadas.
2	World Bank PPP in Infrastructure Resource Center, online at: http://ppp.worldbank.org/pppirc	A seção sobre "processos de licitação e documentos de licitação padronizados" descreve resumidamente a visão do Banco Mundial sobre propostas não solicitadas e fornece exemplos e links para leis e políticas relevantes de alguns países.

3	Reddy and Kalyanapu (undated) <i>Unsolicited Proposal – New Path to Public-Private Partnership: Indian Perspective</i> , Technische Universiteit Eindhoven	Descreve a abordagem para lidar com propostas não solicitadas em vários estados indianos que adotaram um processo de “Desafio Suíço” e tira lições da experiência da Índia.
4	Hodges and Dellacha (2007) <i>Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency</i> , PPIAF Working Paper No. 1, 2007	Descreve os fundamentos comumente usados para defender a negociação direta com base em propostas não solicitadas e descreve os sistemas e políticas que alguns países introduziram para promover a tensão competitiva. Os apêndices descrevem a abordagem e a experiência com propostas não solicitadas em vários países da África, Américas e Ásia, e incluem links para as leis e regulamentos relevantes.
5	Hodges (2003) <i>Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects</i> , World Bank Public Policy for the Private Sector Note Number 257	Fornece uma visão geral de questões importantes que os governos enfrentam ao lidar com propostas não solicitadas, incluindo quando e como devem ser aceitas, e por que e como a concorrência deve ser introduzida no processo.
6	Hodges (2003) <i>Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects</i> , World Bank Public Policy for the Private Sector Note Number 258	Descreve a experiência de quatro países no tratamento de propostas não solicitadas: Chile, República da Coreia, Filipinas e África do Sul.
7	UNCITRAL (2001) <i>Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects</i> , United Nations	A Seção E fornece orientação sobre políticas e procedimentos para lidar com propostas não solicitadas. Distingue entre propostas que exigem ou não tecnologia proprietária.
8	PPIAF (2014) <i>Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned</i> , World Bank	Este estudo discute uma série de tendências globais relacionadas aos processos da USP, incluindo lições aprendidas com o gerenciamento de tais propostas e algumas implicações importantes para futuras considerações.

Responsabilidades Institucionais		
1	Castalia (2009) Benchmarking Indonesia's PPP program Report to the World Bank Institute	Relatório examinando o progresso do programa de PPP da Indonésia e oferecendo recomendações para o crescimento com base em comparações com programas na Colômbia, Holanda e África do Sul.
2	Akitoby, Hemming, and Schwartz (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships , IMF Economic Issues No. 40	Um pequeno livreto que descreve as implicações das PPPs para o investimento público, incluindo como os compromissos das PPPs devem ser administrados e controlados.
3	World Bank Sustainable Development Department in East Asia and Pacific (2007) Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure , World Bank, PPIAF	Este relatório fornece uma avaliação abrangente da eficácia das unidades de PPP em países desenvolvidos e em desenvolvimento. O relatório oferece lições no contexto em que as unidades de PPP têm sido mais eficazes.
4	Sanghi, Sundakov, and Hankinson (2007) Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure: Lessons from Case Studies Around the World , Gridlines Note No. 27, Sept 2007	Resumo das lições da fonte # 3 acima.
5	Dutz, Harris, Dhingra, and Shugart (2006) Public-Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? World Bank Public Policy for the Private Sector Note 311	Uma breve nota que analisa as experiências de vários países com unidades de PPP. Fornece recomendações de alto nível para melhorar a governança e sua eficácia.
6	Energy and Infrastructure Unit and Finance and Private Sector Development Unit, South Asia Region (2006) India: Building Capacities for Public-Private Partnerships , World Bank	Mais detalhes sobre os estudos de caso apresentados na fonte nº 5 acima, incluindo sua aplicabilidade à Índia.
7	Farrugia, Reynolds, and Orr (August 2008) Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective . Stanford University Collaboratory for Research on Global Projects, Working Paper #39	Uma revisão das unidades de PPP com foco nas experiências dos países desenvolvidos. O relatório inclui estudos de caso e analisa os principais aspectos de oito agências diferentes.

8	OECD (2010) <i>Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structure</i> OECD [ISBN: 9789264006515]	Fornece uma visão geral das unidades PPP dedicadas nos países da OCDE, incluindo estudos de caso das experiências de cinco jurisdições (estado de Victoria, Austrália, Alemanha, Coréia, África do Sul e Reino Unido).
9	Burger (2006) <i>The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury</i> Paper presented at the OECD Symposium on Agencies and PPPs	Este documento fornece uma revisão do programa PPP na África do Sul e sua unidade PPP dedicada ao assunto.
10	M Muller, R Simpson and M van Ginneken (2008) <i>Ways to improve water services by making utilities more accountable to their users: a review</i> . World bank /BNWP Note 15 May 2008	Estudos de caso sobre a participação do usuário em PPPs.
11	State Secretariat for Economic Affairs SECO Economic Cooperation and Development (2005) <i>Public-Private Partnerships for Water Supply and Sanitation</i>	Aborda os desafios na definição adequada de estruturas de governança para todos os atores. Como as funções e responsabilidades devem ser atribuídas. Como os mecanismos reguladores devem ser estabelecidos desde o início. Além disso, examina como o envolvimento da sociedade civil pode ser assegurado.
Gestão financeira pública de PPPs		
1	Irwin (2003) <i>Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support</i> , World Bank Working Paper No. 10	Descreve diferentes mecanismos de pagamento para subsídios a projetos de infraestrutura - incluindo pagamentos por performance e contribuições de capital iniciais e como o governo pode decidir o que é mais apropriado.
2	Irwin (2007) <i>Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i> World Bank	O Capítulo 3 descreve as “lições da história” de garantias governamentais a projetos privados de infraestrutura, com relatos de advertência de governos que experimentaram significativa exposição fiscal. O Capítulo 4 descreve por que os governos podem tomar decisões erradas ao fornecer garantias.

3	Castalia and WBI (2011) <i>Subsidy Funding Mechanisms for Public Private Partnerships in Latin America</i>	O relatório fornece um arcabouço para explicar por que às vezes são necessários subsídios para PPPs. O relatório contém estudos de caso de programas de subsídio de PPP no Brasil, Colômbia, Índia e México.
4	Schwartz, Corbacho, and Funke (eds.) (2007) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i> , IMF [available from Palgrave in hard back, ISBN-13 978-0-230-20133-0]	Uma coleção de documentos sobre como gerenciar o impacto fiscal das PPPs, extraídos de uma conferência do FMI realizada em Budapeste em 2007. Parte Dois: Riscos Fiscais de PPPs e Parte Quatro: Contabilidade, Relatórios e Auditoria de PPP são particularmente relevantes para a gestão das finanças públicas de PPPs.
5	OECD (2008) <i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i> Organization for Economic Cooperation and Development [ISBN-9789264042797]	O livro identifica as melhores práticas para maximizar o <i>value for money</i> para projetos de PPP, incluindo contabilidade para impactos fiscais e capacidade de pagamento (<i>affordability</i>). O livro também aborda questões relacionadas a reforma regulatória, governança e desenvolvimento de capacidade institucional.
6	Cebotari (2008) <i>Contingent Liabilities: Issues and Practice</i> , IMF Working Paper WP/08/245	Um documento seminal sobre o gerenciamento de passivos contingentes, inclusive para projetos de PPP. Inclui estudos de caso para ilustrar os desafios e práticas de gestão de diferentes países e questões. Esses estudos de caso também destacam as melhores práticas.
7	Akitoby, Hemming, and Schwartz (2007) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i> , IMF Economic Issues No. 40	Um pequeno livreto que descreve as implicações das PPPs para o investimento público, incluindo como os compromissos das PPPs devem ser administrados e controlados.

Supervisão de Programas de PPP		
1	Machado <i>PPP Audits in Portugal</i>, and Bager <i>Hungary's Audit Experience with PPPs</i> Both in Schwartz, Corbacho, and Funke (eds.) (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships, IMF [available from Palgrave in hard back, ISBN-13 978-0-230-20133-0]	Uma coleção de artigos sobre como gerenciar o impacto fiscal das PPPs, extraídos de uma conferência do FMI realizada em Budapeste em 2007. Parte Quatro: Contabilidade, Relatórios e Auditoria de PPPs examina o papel de diferentes instituições para garantir a possibilidade do exercício do controle social (<i>accountability</i>)
2	INTOSAI (2007) Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised)	Fornece diretrizes sobre as melhores práticas para avaliar projetos de PPP em todo o ciclo de vida.
3	United Nations Economic Commission for Europe (2008), Guidebook on Promoting Good Governance in PPPs	Este guia faz duas coisas: 1. Demonstra como os governos e o setor privado podem melhorar a governança em PPPs. 2. Cria uma base para a elaboração de módulos de treinamento para PPPs.