

# Assegurar uma boa Relação Qualidade/Preço em Projectos de Infra-Estruturas em África

## RELATÓRIO 2

### Financiamento de Projectos de Infra-Estruturas

Novembro de 2010

**CABRI** 

CONNECT • SHARE • REFORM

## **Acerca da CABRI**

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)) trata-se de uma associação profissional de técnicos superiores do orçamento afectos aos Ministérios das Finanças e/ou do Planeamento em África. O lançamento oficial da CABRI decorreu a 14 de Maio de 2008 em Maputo, Moçambique. A 3 de Dezembro de 2009, a CABRI transformou-se numa organização associativa com estatuto legal e independente.

O objectivo principal da CABRI é de promover a gestão eficiente e eficaz das finanças públicas, fomentando assim o crescimento económico e a prestação de serviços, com vista a melhorar as condições de vida das populações africanas. Em particular, a organização visa:

- Prestar apoio aos técnicos do orçamento no âmbito da gestão dos sistemas de finanças públicas, ao desenvolver abordagens, procedimentos e práticas apropriadas;
- Avançar o desenvolvimento dos estados membros ao reforçar as capacidades e promover a formação e a investigação no domínio da gestão das finanças públicas, sobretudo da perspectiva dos profissionais neste domínio; e
- Desenvolver e promover posições africanas comuns em relação a questões relacionadas com orçamentos, de interesse para África.

## **Acerca do diálogo sobre infra-estruturas**

O diálogo de três dias, promovido pela CABRI, sobre o financiamento e gestão de projectos de infra-estruturas contou com a participação de técnicos superiores das direcções do orçamento e dos ministérios responsáveis pelas infra-estruturas de doze países membros CABRI. O diálogo teve como objectivo proporcionar uma oportunidade aos técnicos superiores para encontrarem melhores formas de planear e avaliar os investimentos públicos, debater modalidades alternativas para os governos financiarem tais projectos, e estabelecer mecanismos para gerir a despesa nestes projectos durante a implementação, de modo a assegurar uma boa relação qualidade/preço.

O diálogo centrou-se em seis estudos de caso que investigaram os pontos focais de decisão em grandes projectos de infra-estruturas:

- Parceria público-privada numa instalação de águas residuais no Egipto;
- Parceria público-privada na construção de um hospital no Lesoto;
- Concessão do porto de Maputo, em Moçambique;
- Central hidroeléctrica em Serra Leoa;
- Projecto de saneamento urbano na Guiné; e
- Projecto de produção de gás em Songa, na Tanzânia

O Diálogo recorreu a estudos de caso como instrumentos didácticos para aplicar as abordagens, os conceitos, os quadros e as ferramentas apresentadas nos documentos de base a situações reais. Os participantes analisaram estes estudos de caso e desenvolveram recomendações de acções destinadas a resolver o problema apresentado.

Os estudos de caso foram apoiados por documentos de base destacando as seguintes áreas:

- A fase de pré-contratação, com destaque para as acções de avaliação;
- O financiamento de projectos de infra-estruturas com destaque para a modalidade de parcerias público-privadas; e
- Gestão da execução de projectos, da perspectiva do Governo, através da monitorização e da revisão.

O diálogo sobre infra-estruturas foi o primeiro numa série de três diálogos subordinados ao financiamento de gestão dos sectores de despesa.



*Assegurar uma boa Relação Qualidade/Preço  
em Projectos de Infra-Estruturas em África*

Relatório 2

Financiamento de Projectos  
de Infra-Estruturas

**Novembro de 2010**



---

# Índice

Agradecimentos	2
<b>PARTE 1</b>	
<b>Financiamento de infra-estruturas e parcerias público-privadas em África</b>	<b>3</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>4</b>
<b>2. Modalidades tradicionais de financiamento de infra-estruturas</b>	<b>5</b>
Financiamento a partir do orçamento	5
Empréstimos concessionais para projectos públicos	6
<b>3. Apresentação geral das PPP</b>	<b>7</b>
Definição de PPP	8
<i>Diferentes modalidades de projectos de PPP</i>	8
Financiamento de projectos	10
<b>4. Princípios basilares das parcerias público-privadas</b>	<b>11</b>
Transferência do risco em PPP	11
Relação qualidade/preço num projecto	13
Assegurando a acessibilidade dos preços	15
Modalidades de financiamento de infra-estruturas	16
<b>5. Aspectos práticos relacionados com a execução de PPP</b>	<b>17</b>
Seleccionar projectos apropriados	17
Enquadramento legal e regulamentar	18
Processo de concurso público	18
<b>6. Experiência africana com parcerias público-privadas</b>	<b>19</b>
Hospitals	19
Energia	20
Portos	20
Caminhos-de-ferro	20
Projecto de tratamento de água residuais	21
<b>7. Conclusão</b>	<b>21</b>
<b>Referências</b>	<b>22</b>
<b>Anexo A: Elementos básicos de uma lei relativa a PPP</b>	<b>23</b>
A. Definindo ao âmbito e o carácter das PPP	23
B. Especificar os processos principais de contratação	23
C. Elaboração do clausulado dos contratos de PPP	23

---



---

## **PARTE 2**

<b>A Estação de Tratamento das Águas Residuais em 'New Cairo'</b>	<b>24</b>
<b>Antecedentes</b>	<b>25</b>
<i>PPPs no Egipto</i>	<b>25</b>
<i>O sector financeiro no Egipto</i>	<b>26</b>
<i>O enquadramento jurídico</i>	<b>26</b>
<i>O enquadramento institucional</i>	<b>26</b>
<b>A estação de tratamento de águas residuais de 'New Cairo'</b>	<b>27</b>
<b>A parceria</b>	<b>27</b>
<i>Desenvolvimento e implementação da ETAR</i>	<b>28</b>
Fase I: Iniciação do projecto e triagem	<b>28</b>
Fase II: Assessores e consultores	<b>29</b>
Fase III: Avaliação do Risco, análise da ROP e CSP	<b>29</b>
Fase IV: Apresentação de propostas e adjudicação do contrato	<b>29</b>
Fase V: Selecção dos proponentes	<b>30</b>
Fase VI: Assinatura do contrato e encerramento financeiro	<b>31</b>
Fase VII: Monitorização do desempenho e do cumprimento do contrato após a adjudicação do PPP	<b>31</b>
<b>Riscos de inflação e cambiais</b>	<b>32</b>
<i>Riscos cambiais e de inflação</i>	<b>32</b>
<i>Risco de inflação</i>	<b>33</b>
<i>Risco cambial</i>	<b>33</b>
<b>Quadro A: O papel da Unidade Central de PPP</b>	<b>34</b>
<b>Quadro B: A estrutura da parceria</b>	<b>35</b>
<b>Quadro C: Calendário para o processo de concurso público</b>	<b>35</b>
<b>Exemplo de perguntas para o estudo de caso</b>	<b>36</b>

---



# Agradecimentos

Esta publicação assenta nos documentos de base e estudos de caso preparados para serem utilizados no Diálogo promovido pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)*), subordinado ao tema 'Assegurar uma Boa Relação Qualidade/Preço em Projectos de Infra-estruturas'. Os documentos foram comissionados pela CABRI.

A investigação foi dirigida pelo Sr. Taz Chaponda e o Sr. Tony Milanese. Os estudos de caso foram realizados pela Sra. Clara Picanyol, o Sr. Matthew Smith e a Sra. Geraldine Baudienville.

A equipa e a CABRI desejam agradecer aos Governos do Egipto, Guiné, Lesoto, Moçambique, Serra Leoa e Tanzânia pela sua abertura, apoio ao projecto e tempo dispendido. Em particular, estamos gratos à Sra. Mathuntsane Mohapi e ao Sr. Matthew Dingue pelo relatório apresentado em relação às conclusões do 6º seminário anual. Agradecemos também ao Dr. Mandla Gantsho e Sr. Tumisang Moleke pela colaboração com a CABRI no diálogo e no seminário anual. A equipa expressa a sua gratidão a Alta Fölscher, Yacine Bio-Tchane e Helene Ba pela valiosa orientação, subsídios e comentários.



# Parte 1

Financiamento de  
infra-estruturas e parcerias  
público-privadas em África

Taz Chavonda



## 1. Introdução

Regista-se um impulso sem precedentes no domínio do desenvolvimento de infra-estruturas em todo o continente africano. As agências públicas nacionais e internacionais colaboram cada vez mais para financiar projectos vitais. Fontes privadas de financiamento prestam apoio às iniciativas de infra-estruturas públicas, atendendo ao facto de que uma melhor infra-estrutura produz resultados positivos para todos ao abrir o acesso às enormes oportunidades económicas do continente.

O total dos compromissos dos membros bilaterais e multilaterais do Consórcio de Infra-estruturas para África (*Infrastructure Consortium for Africa – ICA*) atingiu os \$12.4 biliões em 2007, um aumento de 61% em relação ao ano anterior. Nesse mesmo ano, a China comprometeu \$4.5 biliões, os países árabes comprometeram \$2.6 biliões e a Índia comprometeu \$700 milhões (Synge 2009). Porém, o financiamento das infra-estruturas pelo sector privado, no valor \$20 biliões, excedeu todos os fluxos oficiais, sugerindo que o sector privado está a tornar-se o investidor principal nas infra-estruturas africanas. A Base de Dados sobre a Participação Privada em Infra-estruturas (PPI) do Banco Mundial revela que, entre 2000 e 2009, o investimento total em projectos com a participação de privados ascendeu ao \$79 bilhões, apontando para o recente aceleração no financiamento privado.<sup>1</sup>

Outro estudo do Banco Mundial, o Diagnóstico das Infra-estruturas dos Países em África (*Africa Infrastructure Country Diagnostic – AICD*),<sup>2</sup> confirma este facto: 'o financiamento privado das infra-estruturas em África subsaariana começou quase do nada pare hoje representar uma fonte de financiamento comparável, no seu alcance e importância, à APD'.<sup>3</sup> É verdade que alguns sectores, como as telecomunicações, a produção de energia e os portos têm beneficiado desproporcionadamente do investimento privado. Apesar do recente aumento do investimento nas infra-estruturas, o défice de financiamento continua a rondar os \$31 biliões anuais,<sup>4</sup> e Goldman Sachs (2008) estimou que a procura a infra-estruturas totaliza uns \$1 triliões numa amostra de 12 países africanos.<sup>5</sup>

No âmbito do financiamento privado de infra-estruturas, o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP) tem vindo a ganhar aceitação. Cada vez mais, os países africanos estão a adoptar as PPP como uma forma alternativa de adquirir infra-estruturas e serviços associados. A partir dos meados dos anos noventa, a África do Sul encetou acções concertadas no sentido de implementar PPP, enquanto que outros países como as Maurícias, o Egipto, a Nigéria, o Botswana e o Ruanda tenham seguido os seus passos nos últimos anos. Embora aplicando uma abordagem menos estruturada que a sul-africana, alguns países francófonos (notavelmente, a Costa de Marfim, têm aplicado as PPP durante várias décadas.<sup>6</sup>

Este documento estuda as diferentes modalidades de financiamento para infra-estruturas com particular enfoque para as PPP, reflectindo sobre os princípios básicos comuns a muitos programas internacionais:

- ioferece uma boa relação qualidade/preço (RQP) ao sector público;
- oferece a 'transferência óptima de risco' às partes em melhores condições de gerir os diferentes riscos; e

1 Este valor representa 238 novos projectos de infra-estruturas, e a expansão de projectos existentes.

2 <http://www.infrastructureafrica.org/aicd/flagship-report>

3 A assistência pública ao desenvolvimento (APD) refere-se ao financiamento de infra-estruturas no sector privado, bem como ao financiamento privado para as infra-estruturas públicas.

4 Esta estimativa pressupõe melhorias significativas na despesa em infra-estruturas, sem o qual o défice é \$93 biliões.

5 Angola, República Democrática do Congo, Etiópia, Gabão, Quênia, Nigéria, Senegal, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe.

6 A PPP da empresa nacional da água na Costa de Marfim é a mais antiga e a maior no mundo em desenvolvimento, tendo sido estabelecido em 1960. A PPIAF identifica esta como uma PPP de 50 anos bem sucedida.





- assegura a 'viabilidade económica' global do projecto face aos constrangimentos orçamentais gerais.

Estes princípios são aceites como fundamentos para qualquer bom projecto de infra-estruturas públicas que conta com a participação do sector privado. São referidos alguns exemplos nacionais, com destaque em particular para o financiamento da estação de tratamento de águas residuais em New Cairo no Egipto, um projecto piloto financiado na totalidade pelo sector privado, e a construção do novo hospital nacional no Lesoto, que contou com subsídios significativos para responder às preocupações relacionadas com o custo.

## 2. Modalidades tradicionais de financiamento de infra-estruturas

Conforme acima referido, as PPP e outras modalidades de participação do sector privado estão a ganhar popularidade em África. Mesmo assim, as modalidades tradicionais de financiamento de infra-estruturas continuam a predominar. Até mesmo nas economias avançadas que têm aplicado PPP desde os inícios de 1980, as PPP representam apenas 10% de todo o programa de infra-estruturas públicas. Até num país como a África do Sul, o mercado mais avançado em matéria de PPP em África, estas continuam a representar menos de 5% de todo o investimento. Nesta vertente, embora as modalidades tradicionais de aquisição e financiamento de infra-estruturas continuarão a prevalecer durante muito tempo, as PPP apresentem a capacidade para desempenhar um papel estratégico ao oferecer uma alternativa sustentável e custo-eficaz aos governos que procuram acelerar a disponibilidade de infra-estruturas.

### Financiamento a partir do orçamento<sup>7</sup>

Tradicionalmente, os governos têm custeado o desenvolvimento de infra-estruturas através dos seus orçamentos. A tesouraria efectua dotações de verbas, ou fundos, ao ministério ou agência responsável pela prestação de um determinado serviço/função ligado às infra-estruturas. Por exemplo, é feita uma dotação ao Ministério dos Transportes para construir e/ou reabilitar estradas. Nos países que adoptaram orçamentos plurianuais, uma dotação será feita ao ministério de tutela para cada um dos três anos que compõem o período abrangido pelo quadro de despesa de médio prazo (QDMP). Normalmente, apenas a dotação referente ao primeiro ano está 'garantida', enquanto que as dotações relativas aos exercícios posteriores podem sofrer alterações em função de vários factores, como a evolução macroeconómica.

O financiamento de projectos de capital exclusivamente a partir de recursos públicos dá origem a vários problemas. Para começar, o Ministério das Finanças atribui verbas para os primeiros anos do projecto mas existe sempre um nível de incerteza sobre se os fundos estarão disponíveis nos anos posteriores. Os grandes projectos de capital podem demorar entre dois a cinco anos a concluir e, nesse período, a economia pode piorar ou podem surgir novas prioridades; ambos estes factores afectam a disponibilidade de recursos para o financiamento de projectos de capital. Esta incerteza dificulta o bom planeamento das infra-estruturas, pois as direcções do Estado receiam investir tempo demasiado na fase de planeamento sem terem a certeza de que existirão fundos para o seu sector ou projecto.

Outra limitação da modalidade tradicional de dotação de fundos públicos para infra-estruturas é que se concentra excessivamente naquela parte do orçamento que está ligada à despesa

---

<sup>7</sup> A 'dotação de fundos', no que respeita a infra-estruturas, refere-se aos pagamentos pelo uso dos serviços oferecidos pelas infra-estruturas, ao passo que o 'financiamento' de infra-estruturas se refere à dívida e ao capital para a construção e desenvolvimento das infra-estruturas.



de capital em virtude do período focal do QDMP. É natural que os gestores de programas se concentrem no período de três anos, quando o projecto está em desenvolvimento, esforçando-se menos por projectar em grande pormenor os custos operacionais nos cinco a dez anos posteriores. Por conseguinte, as entidades públicas em todo o mundo tendem a dotar fundos insuficientes às operações de conservação e manutenção das infra-estruturas, resultando em que rapidamente apresentem um mau estado de conservação. A separação entre os orçamentos de capital e a despesa corrente associada às infra-estruturas é agravada quando os governos mantêm orçamentos de capital e de despesa corrente distintos (como é o caso em muitos países africanos).

Outra deficiência da dotação de fundos a partir do orçamento é que não é feita previsão pelo aumento do custo dos fundos quando os recursos orçamentais são empregues. Embora seja impossível ligar o défice orçamental a um determinado projecto, é prática comum os governos contraírem empréstimos avultados para despesas de capital. Mas os gestores de projectos não associamos retornos previstos aos custos dos empréstimos pelo Estado. Independentemente da fonte de financiamento, em todos os projectos deve ser feita a comparação entre o custo do capital empregue no projecto e os retornos previstos, de modo a assegurar que o investimento está a acrescentar valor e assim a contribuir para o crescimento. A constante omissão em levar a cabo tal análise tem dado origem a 'elefantes brancos' que efectivamente minam o valor económico.

## Empréstimos concessionais para projectos públicos

Os empréstimos concedidos a projectos por parceiros de desenvolvimento para o desenvolvimento de projectos constitui uma fonte importante de fundos para países em desenvolvimento, a saber os países africanos. Efectivamente, os orçamentos de desenvolvimento de alguns são predominantemente financiados por parceiros de desenvolvimento.<sup>8</sup> Este financiamento é concedido na modalidade de empréstimos em condições favoráveis ou subvenções ao desenvolvimento. As subvenções tendem a ser dirigidas a infra-estruturas sociais como hospitais, escolas, e serviços de água. As infra-estruturas de apoio directo a actividades económicas tendem a receber empréstimos para projectos, de agências multilaterais ou de parceiros bilaterais. Historicamente, esta modalidade de ajuda ao desenvolvimento em África tem provindo dos países ocidentais. Mais recentemente, os países orientais, e a China em particular, têm aumentado o apoio técnico e financeiro a países africanos. Frequentemente, a ajuda da China está ligada à obtenção de direitos de acesso a recursos naturais.

As vantagens e desvantagens da ajuda ao desenvolvimento têm sido objecto de grandes atenções no último ano, com críticas pertinentes provenientes de várias partes (consultar, por exemplo, Moyo 2009; Easterly 2006). Sem entrar no debate mais alargado em torno da ajuda, é possível que a ajuda a projectos, se for correctamente dirigida e gerida, contribua para acelerar a execução de projectos de infra-estruturas. Na prática, os resultados variam bastante, em função do sector ou do país em apreço. A maior fragilidade de um quadro de financiamento assente na ajuda é que não considera os problemas sistémicos que o sector público enfrenta ao prestar serviços públicos, independentemente da fonte de financiamento. Estes problemas passam pela fraca capacidade de implementação e gestão, práticas de contratação pública pouco transparentes, e atenção inadequada à manutenção e exploração após a infra-estrutura entrar em funcionamento.

---

<sup>8</sup> Esta situação regista-se em muitos países da África subsaariana inclusive o Malawi, a Zâmbia, o Uganda, o Ruanda.



No decorrer dos anos, os parceiros de desenvolvimento têm vindo a reconhecer estas fragilidades e têm procurado propor respostas específicas. Por exemplo, a ajuda a projectos não só proporcionará financiamento a um projecto como também incluirá ajuda técnica e apoio administrativo através, talvez, de unidades de gestão de projectos (PMU). Os doadores também insistem cada vez mais em que sejam aplicados os seus próprios procedimentos de contratação pública, em substituição dos que normalmente são aplicados pelo país beneficiário. Estas medidas contribuem para melhorar o planeamento do projecto e a execução do mesmo durante a fase de construção. Porém, inevitavelmente, o projecto termina depois de a obra ser concluída e entregue ao ministério responsável. Não é de admirar que a obra venha a sofrer de falta de verbas para manutenção e exploração, resultando na sua deterioração, à semelhança de tantos outros projectos geridos pelos serviços públicos.

O financiamento directo a projectos, na modalidade de subvenções ou empréstimos concessionais continuará a ser importante para o desenvolvimento em África. Para além do financiamento externo, os bancos de desenvolvimento regionais podem colmatar o fosso, face à falta de vontade dos bancos comerciais em virtude das percepções de risco. O Banco de Desenvolvimento da África Austral (*Development Bank of Southern Africa – DBSA*) financia projectos na África austral e não só. O DBSA provê financiamento a projectos, assistência técnica e apoio pós-implementação, com bons resultados. O Banco Africano de Desenvolvimento também administra uma carteira crescente de investimentos em infra-estruturas em todo o continente. Porém, a prestação de outros bancos regionais, como o Banco de Desenvolvimento da África Oriental (*East African Development Bank*), não é tão positiva, visto estes se confrontarem com problemas de governação. À semelhança de outras instituições públicas, o mandato e o alcance destes bancos de desenvolvimento precisam de ser definidos claramente. Outros factores igualmente importantes são a existência de uma equipa de gestão forte e pouca interferência política no que respeita ao financiamento dos projectos.

Os parceiros de desenvolvimento e as agências multilaterais também podem oferecer garantias aos governos, assim reforçando as suas hipóteses de atrair outras fontes de financiamento. Um bom exemplo é a garantia contra riscos políticos do Banco Mundial através da Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (*Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA*). Tais instrumentos contribuem para reduzir a percepção de risco dos projectos, assim elevando a bancabilidade geral do projecto e atraindo mais fontes comerciais de financiamento.<sup>9</sup> Com maior frequência, os parceiros de desenvolvimento procuram mecanismos de co-financiamento com o sector privado e bancos de desenvolvimento; neste contexto, os instrumentos que reforçam o acesso a crédito são importantes. As PPP permitem tais modelos híbridos de financiamento.

### 3. Apresentação geral das PPP

Muitos países têm aplicado PPP como alternativa para a contratação pública em vários sectores. Muitos países recorrem a PPP como alternativa à contratação pública em vários sectores. As PPP têm sido utilizadas em sectores tão díspares como os transportes (estradas, caminhos-de-ferro, pontes e túneis), educação (escolas, museus, bibliotecas), saúde (hospitais e clínicas), água (estações de tratamento de águas, sistemas de irrigação, condutas, etc.), e administração pública (tribunais, esquadras de polícia, e prisões).

As PPP parecem adequarem-se particularmente bem às infra-estruturas económicas por três razões importantes:

---

<sup>9</sup> As garantias parciais contra o risco das instituições de financiamento para o desenvolvimento podem também contribuir para aumentar o valor da dívida comercial.



- projectos bem concebidos que permitem eliminar os obstáculos que se fazem sentir nos sectores das estradas, caminhos-de-ferro, portos, energia e outros, apresentam taxas de retorno económico elevadas, tornando-as aliciantes ao sector privado;
- o sector privado pode ser responsabilizado não só pela construção das mesmas, como também para prestação do serviço; e
- na medida em que estes serviços são prestados directamente aos utilizadores finais, a facturação não só é exequível como desejável, do ponto de vista da eficiência.

## Definição de PPP

As PPP tratam-se de arranjos em que o sector privado fornece infra-estruturas e serviços tradicionalmente proporcionados pelo governo. Embora não exista uma definição específica de PPP, a maioria das definições referem a três características chave:

- execução e financiamento privados de investimentos públicos;
- destaque tanto para o investimento como para a prestação de serviços pelo sector privado; e
- transferência de risco do governo para o sector privado.

Uma PPP típica adopta a modalidade de projectar-construir-financiar-explorar (conhecida pela sigla inglesa, DBFO – *Design-Build-Finance-Operate*) embora existam variações. No âmbito de um arranjo de DBFO, o governo especifica os serviços que quer que o sector privado preste, e o parceiro privado projecta e constrói um bem adequado a esse propósito, financia a sua construção, e depois explora a obra e presta os serviços ligados à mesma. Em contrapartida, na modalidade do investimento público tradicional, o governo contrata o sector privado para construir uma obra projectada e financiada pelo governo.

### Diferentes modalidades de projectos de PPP

- *Contrato de prestação de serviços.* Um operador privado, contratado, explora um bem público durante um prazo fixo. A entidade pública continua a ser a proprietária do bem. Por exemplo, serviços específicos a clientes, ou exploração e manutenção.
- *Contrato de gestão.* Uma entidade privada é contratada para administrar uma entidade pública, com responsabilidade pelo marketing e prestação dos serviços.
- *Contrato de locação e exploração.* Um operador privado, contratado, toma em locação e assume a responsabilidade pela gestão e exploração de uma instalação do Estado e respectivos serviços durante um período definido, podendo investir no desenvolvimento dos serviços.
- *Projectar-Construir-Financiar-Explorar (DBFO).* O sector privado projecta, financia e constrói uma nova instalação ao abrigo de um contrato de locação de longa duração, e explora a instalação pela duração do contrato de locação. A nova instalação é transferida para o sector privado no termo do contrato de locação.
- *Construir-Explorar-Transferir (do inglês Build-Operate-Transfer – BOT).* O direito de financiar, projectar, construir e explorar uma instalação, e cobrar as respectivas taxas, é concedido a uma entidade privada por um prazo fixo, findo o qual a posse passa novamente para o sector público. Esta modalidade tem vindo a ser aplicada em contratos de prestação de serviços no ramo das telecomunicações.
- *Adquirir-Construir-Explorar (do inglês Buy-Build-Operate – BBO).* Transferência de um bem público para uma entidade privada ou quasi-privada, normalmente >



ao abrigo de um contrato, na condição de o bem ser modernizado e explorado durante um prazo fixo. O controlo público é exercido em conformidade com o contrato no momento da transferência.

- *Construir-Assumir Posse-Explorar (do inglês Build-Own-Operate – BOO). O sector privado financia, constrói, assume posse e explora uma instalação ou serviços em perpetuidade. As condições do sector público e as obrigações estão contidas no contrato inicial e nos regulamentos.*
- *Licença de exploração. É concedida a um operador privado uma licença ou os direitos para construir e explorar um serviço público, normalmente por um prazo fixo. À semelhança da modalidade BBO, é normalmente empregue em projectos nos sectores das telecomunicações e das TICs.*
- *Apenas financiamento. Uma entidade privada, normalmente uma instituição de serviços financeiros, financia um projecto ou aplica diversos mecanismos, como contratos de arrendamento de longa duração ou emissão de obrigações.*

Source: Ministry of Finance, Singapore (2004)

Todavia, algumas PPP excluem funções que caracterizam esquemas de DBFO. As mais comuns a este respeito estão esquemas que conjugam o investimento público tradicional e a exploração de um bem do Estado pelo sector privado. Por vezes, este arranjo assume os contornos de um contrato de exploração, mas nos casos em que o operador privado assume alguma responsabilidade pela manutenção e modernização do bem, então é conhecido por concessão. Os contratos de exploração e arranjos semelhantes são tipicamente considerados PPP.

O sector público só efectua o pagamento quando os serviços são prestados, o que reforça o incentivo de desempenho para os empreiteiros privados. Numa PPP, o governo efectua o pagamento só quando a parte privada começa a prestar os serviços. Se a parte privada se atrasar, o governo não paga, o que significa que o contribuinte não suporta o custo de um serviço que não está a ser prestado. As condições de pagamento estão criteriosamente associadas à qualidade dos serviços prestados. Se os serviços não forem prestados à satisfação do governo e em conformidade com o contrato de PPP, podem ser cobradas multas à parte privada. Assim, é a parte privada tem interesse em prestar serviços de qualidade pontualmente, o que, por sua vez, beneficia o utilizador final.

As PPP obrigam o sector público a reflectir sobre a produção e os benefícios logo ao iniciar o processo de planeamento. O governo, ao planear o serviço que pretende prestar, se considerar uma PPP como um possível veículo, deve especificar os produtos desse serviço, em vez de se concentrar demasiado em como o serviço vai ser prestado. Assim, o governo concentra-se nos níveis de serviço e o proponente privado bem sucedido é responsável por projectar os detalhes do projecto.

As PPP encorajam a injeção de capitais privados em bens públicos ao criar projectos estruturados em modalidades com que os mutuantes estejam familiarizados e ao criar os balanços e contrabalanços que o sector privado procura. O recurso a créditos adquiridos junto do sector privado para um projecto implica que os mutuantes irão aplicar medidas rigorosas que assegurem a viabilidade e a boa execução do projecto. Estas incluem análises de *due diligence*, e aplicação de mecanismos rigorosos de monitorização e controlo pela duração do projecto. Além disto, os retornos sobre a dívida e o capital próprio só podem ser assegurados se um projecto for finalizado com êxito e for apropriadamente explorado. Isto fornece um incentivo à parte privada no sentido de implementar e administrar bem o projecto.



## Financiamento de projectos

As PPP assumem modalidades diferentes, ou seja, os contratos de PPP divergem em função do âmbito do projecto, a duração do mesmo, o nível de participação pelo sector privado e o modelo de financiamento. No que toca aos projectos de infra-estruturas de grande envergadura, que assumem a modalidade de acordos de concessão, o modelo de 'financiamento de projectos' tem sido adoptado em muitos países. O financiamento de projectos, um modelo comercial distinto empregue de modo generalizado nos sectores de exploração mineira e petrolífera durante muitas décadas é útil em vários PPP que apresentam um nível elevado de financiamento de dívida por parte de mutuantes privados que procuram garantir para si próprios os direitos de preferência sobre os fluxos de caixa do projecto, e pode ser definido do seguinte modo:

*O Financiamento de Projectos trata-se do financiamento de um projecto (ou de um empreendimento comercial) em que os mutuantes, com base na avaliação da viabilidade do projecto, vêm o fluxo de caixa produzido pelo projecto como a fonte de capitais para o reembolso dos empréstimos por eles concedidos e os activos do projecto como garantia do reembolso desses empréstimos.<sup>10</sup>*

Convém notar que o que diferencia o financiamento de projectos de outras modalidades de financiamento (como financiamento a empresas), é a confiança no fluxo de caixa futuro do projecto e a sua capacidade para gerar lucros suficientes para reembolsar a dívida. Para demonstrar a viabilidade do projecto, são empreendidos estudos de viabilidade detalhados para convencer os financiadores que o projecto apresenta condições para ter êxito em vários cenários adversos.

Uma vez analisada a viabilidade técnica, económica e financeira do projecto, os mutuantes invocarão o direito de preferência sobre os fluxos de caixa futuros, adiante dos demais patrocinadores do projecto. Face ao facto que o projecto tem uma vida limitada, os fluxos de caixa futuros devem poder cobrir folgadoamente tanto o capital como os juros da dívida. Uma característica importante do modelo de financiamento de projectos é que os mutuantes têm recurso limitado aos promotores do projecto, embora gozem de acesso directo aos fluxos de caixa e aos activos do projecto.

Uma forma habitual de assegurar o acesso aos fluxos de caixa do projecto passa pela criação de uma sociedade distinta, dedicada ao novo projecto, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). A SPE trata-se de uma entidade legal distinta dos promotores, mutuantes, empreiteiros e subempreiteiros do projecto. Todas as partes envolvidas na execução do projecto celebram contratos com a SPE.

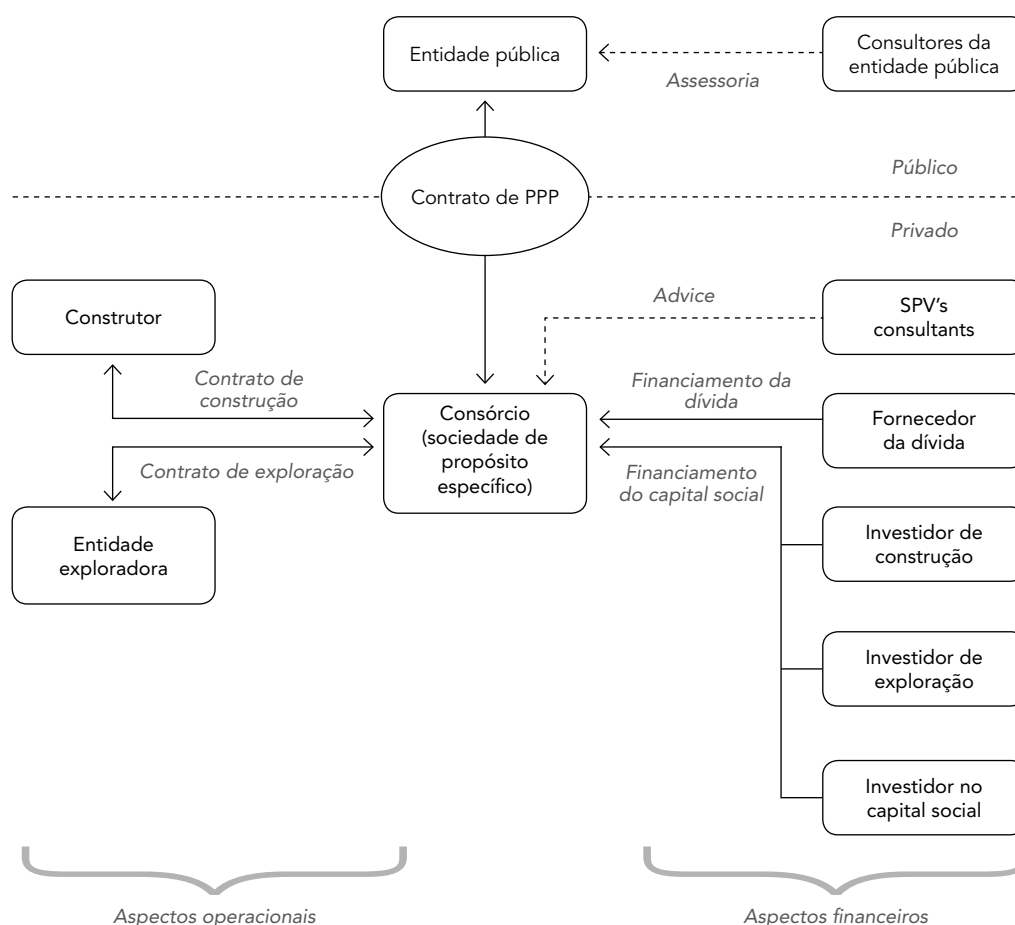
A Figura 1 na página seguinte ilustra a estrutura típica de um projecto de PPP. A vantagem deste modelo para o sector público é que a SPE serve de ponto de ligação com o sector privado. Os mecanismos complexos de financiamento são em grande parte negociados entre a SPE e seus mutuários / promotores e os pagamentos do sector público são canalizados por um único ponto. Igualmente, no que respeita às operações, pode existir várias camadas de empreiteiros e seus respectivos subempreiteiros, mas o sector público não lida directamente com eles. O contrato de PPP representa o instrumento principal para a gestão da relação entre o consórcio privado e o governo.

Outra característica importante da modalidade de financiamento de projectos, que é central à modalidade de PPP, é o modo como o risco do projecto é identificado e gerido. Tudo



quanto prejudique a viabilidade do projecto (e, por conseguinte, o reembolso da dívida) é visto como um factor de risco. No decorrer do estudo de viabilidade, muito tempo é dedicado ao desenvolvimento de uma matriz de risco para o projecto, identificando todos os factores de risco significativos, calculando a probabilidade destes ocorrerem, e atribuição de cada elemento de risco à parte em melhores condições de o mitigar. Isto reduz a probabilidade de insucesso do projecto e torna o projecto mais atraente aos investidores. A repartição apropriada de riscos complexos fundamenta à criação de valor susceptível de ser partilhado entre as várias partes durante o processo negociado.

**Figura 1:** Estrutura típica de um PPP na modalidade de financiamento de projectos



Fonte: Ministério das Finanças, Singapura (2004)

## 4. Princípios basilares das parcerias público-privadas

### Transferência do risco em PPP

A análise e a mitigação do risco tratam-se de elementos essenciais da proposta de valor de uma PPP. É acreditado que as PPP apresentam uma melhor relação qualidade/preço em comparação aos contratos públicos tradicionais pelo facto de o sector privado possuir as capacidades e os sistemas que melhor se adequam à gestão dos riscos complexos que caracterizam o desenvolvimento e a execução de projectos. Em muitos países, o sector público tem revelado uma fraca capacidade para administrar riscos complexos, sobretudo no que respeita a projectos de capital de grande envergadura. São estes projectos de grande envergadura e





complexos que se adequam a contratos de PPP uma vez que os conhecimentos administrativos e técnicos do sector privado contribuem para gerir melhor os riscos, resultando em custos inferiores para o governo. O aspecto mais difícil para os governos é saber quais os riscos que convém transferir para o sector privado, e a que custo.

**Tabela 1:** Tipos de riscos inerentes a PPP

Categoria de risco	Descrição
Risco de desenvolvimento/ planeamento	Isto refere-se aos riscos que surgem do planeamento ou preparação de projectos de PPP. A entidade ou parte privada pode investir quantias significativas no desenvolvimento do projecto (ao custear as despesas dos estudos de scoping, viabilidade e estruturação) ao incorrer no risco do projecto ser inviável.
Risco financeiro	Este inclui: indisponibilidade ou insuficiência de financiamento privado, o projecto revelar ser inviável do ponto de vista financeiro, ou mudanças nos parâmetros financeiros que provoquem alterações no preço de oferta antes do fecho financeiro. Também inclui o risco de valorização/desvalorização, alteração das taxas de juro e das taxas de tributação, susceptíveis de afectarem significativamente os custos e as receitas
Risco de força maior	Isto refere ao risco de ocorrerem eventos fora do controlo de qualquer uma das partes (tanto naturais como provocados pelo homem), com consequências catastróficas para a capacidade de qualquer uma das partes cumprir com as suas obrigações contratuais.
Risco de Mercado, procura ou volume	Isto inclui o risco de alteração da procura ou do preço de um serviço em relação às projecções iniciais (por exemplo, em sequência da redução da necessidade do serviço, entrada de concorrentes no mercado, etc.), assim afectando as receitas provenientes do projecto.
Risco legislativo e politico	A possibilidade das acções do governo afectarem negativamente o retorno previsto ou o serviço a prestar, ou provocarem o aumento do custo para a parte privada. Também inclui os riscos de guerra, conflitos civis, terrorismo, restrições de transferência de moeda estrangeira, violação do contrato, expropriação ou nacionalização dos recursos da entidade privada.
Risco de projecto	Isto refere às incertezas relacionadas com a concepção do projecto, a construção, a finalização, a exploração (ou seja, actividades posteriores à adjudicação do contrato durante a execução do projecto de PPP) e financiamento, que tenham consequências negativas a nível do custo e/ou prestação do serviço. Estes podem ser divididos em riscos de arranque, como o aumento dos custos de capital, atrasos na conclusão das obras, e todos os riscos correntes, como o rendimento operacional, os custos operacionais, os custos de ciclo de vida, etc.
Riscos regulamentar	Os riscos regulamentares surgem da falta de um sistema regulador bem desenvolvido que, por exemplo, assegure a independência da entidade reguladora do governo, regulamentos para a participação do sector privado nas infra-estruturas, revisão periódica apropriada de tarifas. Isto pode resultar em incertezas consideráveis para os mutuários e investidores em projectos de PPP

Fonte: Ministério das Finanças e Planeamento Económico do Ruanda (2009)

A par da modalidade de financiamento de projectos, as PPP realçam a necessidade de atribuir cada um dos riscos à parte em melhores condições para gerir esse risco. Por exemplo, tipicamente, o parceiro governamental é a parte mais indicada para gerir o risco regulamentar, uma vez que é o governo que é responsável por definir e fazer executar os regulamentos. Por outro lado, o risco financeiro pode ser gerido melhor por uma instituição financeira especializada que tenha desenvolvido instrumentos apropriados para gerir os riscos associados à estrutura de financiamento do projecto.

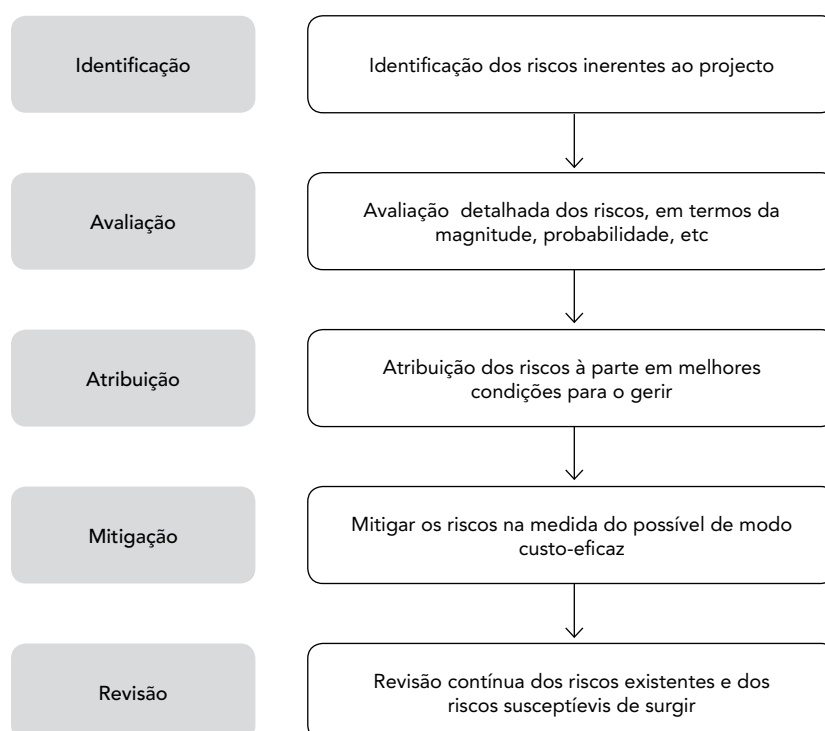




A Figura 2 ilustra o processo de identificação dos riscos e atribuição dos mesmos aos diversos parceiros num projecto. O princípio básico é entender os factores que impulsionam cada categoria de risco e saber que parte poderá gerir esse risco ao mais baixo custo. Isto aponta para o facto que cada parte terá uma 'apetência' diferente para um factor de risco particular. Por exemplo, uma companhia de construção experiente dará um valor ao 'risco de construção' muito diferente de um investidor financeiro, visto a primeira possuir um vasto leque de pessoas especializadas em gerir este tipo de risco.

**Figura 2:** Gestão de risco e processo de revisão

Um processo típico de gestão de risco passa por cinco passos.



Fonte: Secretariado da Commonwealth (2009)

Ao aplicar esta matriz correctamente e com rigor, será possível reduzir os custos globais do projecto, e o desafio depois residirá em saber como melhor partilhar as poupanças de custo assim alcançadas. As maiores poupanças de custo podem ser realizadas durante a fase de 'exploração e manutenção' do projecto, não na fase inicial de construção. Por conseguinte, é imprescindível que seja contratado um bom operador. A celebração de bons contratos de manutenção assegura que o recurso permaneça em boas condições.

## Relação qualidade/preço num projecto

Um projecto de PPP criará uma boa relação qualidade/preço se produzir um benefício líquido para a instituição, em termos de qualidade, quantidade, custo e transferência de risco durante todo o ciclo de vida do projecto. Para este fim, há que realizar a eficiência e eficácia do sector privado, e atribuir apropriadamente o risco. O potencial para uma boa RQP de um projecto fundamentará a decisão se ou não um projecto de PPP deve ser empreendido.



Regra geral, existem vários modos em como as PPP podem produzir uma boa RQP, a saber:

- *Custos reduzidos.* A redução dos custos é alcançada pela inovação do sector privado nos domínios da projecção; eficiências da integração da projecção, construção e exploração das infra-estruturas; e melhor manutenção.
- *Atribuição correcta do risco.* A transferência custo-eficaz do risco ao sector privado produz benefícios de eficiência pela duração do contrato.
- *Execução mais rápida.* A transferência dos riscos de projecção e de construção, conjugada ao princípio de pagamento só quando o serviço começar a ser prestado, oferece incentivos significativos para o sector privado finalizar os projectos em prazos de construção reduzidos.
- *Melhor qualidade de serviço.* Isto resulta de uma melhor integração dos serviços com os recursos de apoio, melhores economias de escala, introdução de novas tecnologias, desenhos inovadores, e os incentivos de desempenho e penalidades incluídas num contrato de PPP.
- *Produção de receitas adicionais.* Isto é alcançado pela exploração mais intensiva dos recursos (por exemplo, através do uso compartilhado das instalações ou a venda de bens excedentários).

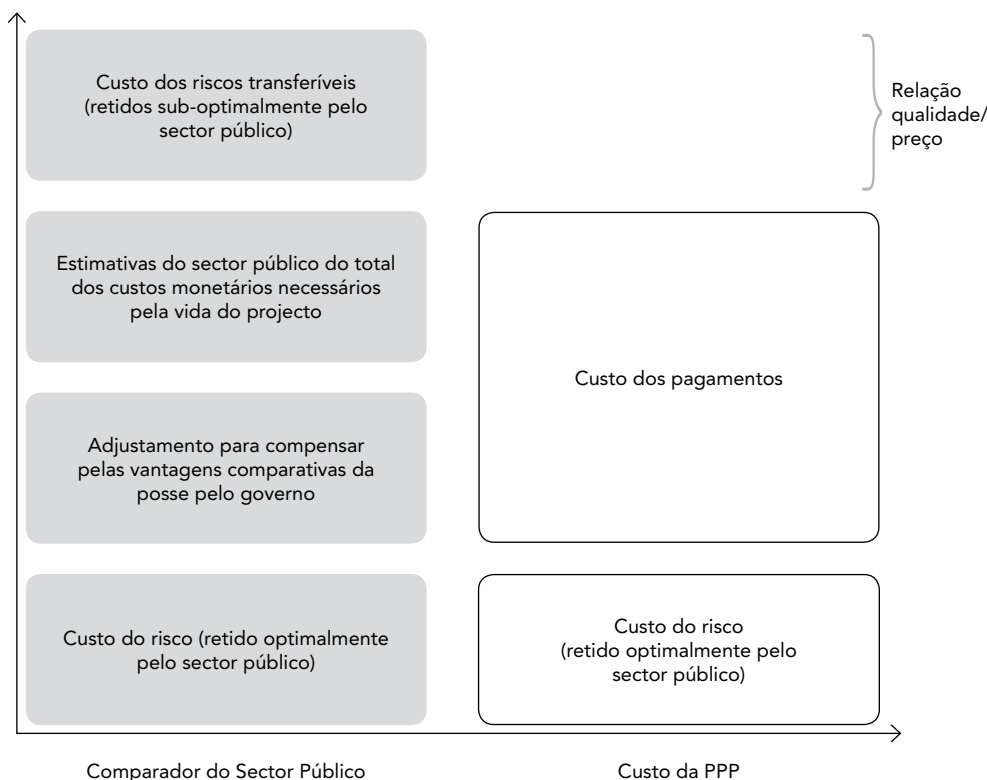
Durante a fase de planeamento do projecto, a instituição contratante efectua um estudo de viabilidade para avaliar o eventual RQP ao comparar o Comparador do Sector Público à estimativa do melhor custo que o sector privado pode oferecer ao abrigo de uma PPP.<sup>11</sup> O teste de RQP só será avaliado depois de recebidas e analisadas as propostas do sector privado durante a fase de apresentação de propostas.

Convém pedir à instituição que forneça uma indicação preliminar do RQP previsto para o projecto, na eventualidade de ser executado ao abrigo de uma PPP. O cálculo passa por comparar o custo total da aquisição dos serviços através do sector público ao custo projectado da PPP. A estimativa dos custos de PPP constitui um ponto de referência importante para avaliar as propostas de PPP aquando da contratação.

Cada sector apresenta um RQP potencial diferente. Porém, visto que os cálculos feitos durante a fase de planeamento não passam de estimativas, seria importante que a diferença de RQP reflectida na Figura 3 seja significativa, talvez pelo menos 10% dos custos totais calculados pelo Comparador do Sector Público (CSP).

---

<sup>11</sup> O CSP é a configuração de um modelo para avaliar quanto custaria ao sector público prestar o serviço necessário se optasse pela modalidade de contratação pública convencional. O conceito é descurado como ferramenta sem utilidade para os tomadores de decisões.

**Figura 3:** Ilustração da relação qualidade/preço

Fonte: Secretariado da Commonwealth (2009)

## Assegurando a acessibilidade dos preços

Para além da transferência do risco e a relação qualidade/preço, a noção de 'acessibilidade do preço' (*affordability*) é central ao modelo de PPP. O objectivo é assegurar que qualquer projecto de PPP, na fase de planeamento, seja projectado para não ultrapassar as posses do governo. Isto abarca dois aspectos. Primeiro, considerar se as verbas existentes (ou dotação orçamental prevista) do ministério são adequadas para fazer face aos compromissos anuais da PPP. Em segundo plano figura a perspectiva macroeconómica em geral, que visa assegurar que os rácios de dívida sub-nacionais não sejam prejudicados pelos mecanismos de financiamento propostos.

Ao considerar um projecto plurianual com o potencial para produzir receitas para terceiros, e se existir a possibilidade de aceder ao financiamento da dívida, a questão da 'acessibilidade' torna-se mais complexa porque os governos podem e contraem empréstimos para investimentos importantes. Efectivamente, embora a contratação de empréstimos para financiar a despesa corrente seja vista com desagrado, a contratação de empréstimos para a despesa de capital susceptível de produzir retornos positivos (acima do custo do capital), deve ser encorajada. O desafio associado ao financiamento da dívida é que introduz um compromisso futuro de reembolsar o capital acrescido de juros a longo prazo. Se não forem bem geridos, estes pagamentos porão em causa outros projectos.

O primeiro lugar a consultar ao considerar a acessibilidade financeira é a dotação orçamental actual da instituição. No âmbito do QDMP, é possível determinar as verbas já dotadas ao projecto, pelo menos nos próximos dois anos. Esta verba deve ser comparada ao 'pagamento



unitário' previsto para o novo projecto.<sup>12</sup> Se o pagamento unitário for significativamente superior à dotação orçamental, a instituição terá de encontrar fundos adicionais noutros programas, ou reexaminar a concepção do projecto de modo a reduzir as especificações. Porém, a análise da dotação financeira pode induzir em erro, pois é possível que essa não tome em consideração todas as despesas operacionais, como a manutenção.

O facto que muitos serviços públicos em África sofrem de financiamento insuficiente, resulta em que as próprias previsões orçamentais subestimem as necessidades dos custos reais. Uma boa maneira de determinar o custo de projecto apropriado é definir um padrão mínimo aceitável para a prestação dos serviços num determinado sector. Estes padrões de serviço são tipicamente definidos na lei. Tendo definido os padrões mínimos, será possível definir os custos de o sector público oferecer esse nível de serviço, e isto representa o comparador do sector público que o sector privado deve superar. Porém, é necessário que os mesmos resultados sejam exigidos do sector privado em vez de lhe atribuir resultados mais alargados.

Nalguns casos, sobretudo em países carentes em recursos, o orçamento nacional pode não poder apoiar nem sequer os padrões de serviço mínimos definidos na lei. Alias, muitas instalações públicas como hospitais e escolas encontram-se em mau estado de conservação e são mal mantidas. Assim, o projecto, se tiver sido correctamente especificado, seria 'financeiramente inacessível' face às dotações orçamentais actuais. É nesta situação que o financiamento externo, na forma de empréstimos em condições favoráveis ou concessões seria útil para reduzir o custo para o sector público e, em última instância, para os utilizadores.<sup>13</sup> A introdução dos fundos dos doadores nas estruturas de PPP está a vulgarizar-se nos países em desenvolvimento, sobretudo nos sectores onde os pobres são os maiores beneficiários dos serviços finais ou onde os serviços são considerados essenciais (por exemplo, serviços de saúde, ou de água e saneamento). De seguida analisamos algumas das modalidades de financiamento dos doadores para projectos de infra-estruturas.

## Modalidades de financiamento de infra-estruturas

Conforme acima referido, um constrangimento enfrentado por muitos países em desenvolvimento é a fraca acessibilidade financeira aos serviços de infra-estruturas tão necessários, tornando insustentáveis os projectos de infra-estruturas. Dois tipos de subsídios podem ser disponibilizados pelos promotores do projecto, quer sejam os doadores ou o próprio governo. Estes são subsídios de capital antecipados, ou subsídios operacionais durante a vida do projecto:

- *os subsídios de capital*, ou subsídios destinados a financiar o custo de capital das infra-estruturas. Estes tratam-se tipicamente de pagamentos únicos ou, por vezes pagamentos múltiplos visando reduzir os custos do fornecimento de capital para os patrocinadores; e
- *subsídios operacionais*, ou financiamento destinado a subsidiar a utilização das infra-estruturas. Estes tratam-se frequentemente de uma série de pagamentos para apoiar os custos operacionais e são empregues para financiar bens públicos ou de mérito onde é difícil ou inapropriado cobrar dos utilizadores o custo total do serviço prestado.

<sup>12</sup> O pagamento unitário é a quantia anual paga pelo governo à entidade privada durante a vida do projecto de PPP financiado pelo orçamento do Estado. Também conhecido como (e possivelmente por outros canais como taxas de usuário como o 'pagamento por serviços' anual e compreende os custos de produção.

<sup>13</sup> Face à longa duração destes projectos, a componente de financiamento é tipicamente muito elevada se a dívida for obtida apenas de mutuários comerciais. As subvenções dos doadores e os empréstimos concessionais reduzem o custo do financiamento.



Os doadores podem prestar apoio a projectos de infra-estruturas indirectamente através de apoio orçamental, entre outros tipos de apoio, seja com subvenções ou empréstimos concessionais. Vários bancos de desenvolvimento multilateral, inclusive o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, e o Development Bank of Southern Africa prestam este tipo de apoio a projectos de infra-estruturas em África.

Outras modalidades de financiamento de infra-estruturas empregues pelos doadores incluem modalidades de ajuda baseadas nos resultados, como a Parceria Global de Ajuda Baseada em Resultados (Global Partnership for Output-Based Aid – GPOBA) e a facilidade de apoio técnico do Grupo de Desenvolvimento das Infra-estruturas Privadas (Private Infrastructure Development Group – PIDG). A ajuda baseada nos resultados trata-se de uma estratégia de empregar subsídios ligados a resultados específicos para apoiar a prestação de serviços básicos em situações em que as preocupações de política justificariam o financiamento público para complementar ou substituir as taxas aos utilizadores. Os mecanismos de OBA contribuem para financiar projectos economicamente desejáveis mas comercialmente inviáveis, em que o preço pago pelo serviço da infra-estrutura é inferior ao custo da prestação desses serviços ou os riscos são demasiadamente elevados para serem suportados pelo sector privado.

O hospital de encaminhamento do Lesoto, um projecto realizado em modalidade de PPP, constitui um exemplo em que a GPOBA proporcionou subvenções no valor de \$6.25 milhões para assegurar que o projecto fosse financeiramente viável à luz dos objectivos sociais do governo. O projecto incluiu vários elementos, a saber a construção de um novo hospital em regime de PPP no distrito de Maseru (a zona de afluência do hospital) cujo hospital servirá de hospital de referência para os serviços de saúde secundários (e alguns terciários). Para além de prestar apoio à projecção, construção, e exploração deste hospital, o projecto também presta apoio a duas clínicas secundárias.

O objectivo principal do projecto de PPP do novo hospital de Lesotho é apoiar o novo hospital de referência e aumentar o acesso, melhorar o qualidade da despesa em cuidados de saúde, e aproveitar os conhecimentos do sector privado nos domínios da exploração e gestão das instalações médicas. A GPOBA proverá uma subvenção à entidade exploradora, destinada a financiar as clínicas secundárias antes de o hospital abrir e o primeiro Pagamento Unitário ser feito. O subsídio permitirá o atendimento de mais pacientes a níveis superiores de atendimento nas clínicas secundárias; e o atendimento de mais pacientes no hospital novo, também a um nível de atendimento mais elevado.

A entidade financiadora principal é o Development Bank of South Africa (DBSA), que financiará 85% das necessidades financeiras através de empréstimos. Os restantes 15% serão financiados por capital próprio. Para os sócios do consórcio local, muito do capital próprio é proveniente de empréstimos dos accionistas do DBSA e Netcare Ltd. O capital próprio dos membros do consórcio do Lesoto aumentará progressivamente com a compra de acções da Netcare Ltd.

## **5. Aspectos práticos relacionados com a execução de PPP**

### **Seleccionar projectos apropriados**

Um dos primeiros desafios na pratica é escolher um projecto que se adequue ao regime de PPP. Efectivamente, começar com o projecto 'errado' pode prejudicar sobremaneira a possibilidade de encetar um novo programa de PPP porque os resultados do projecto serão mistos, assim reforçando a opinião dos cépticos naquele país. Convém começar com um projecto que revele as características inerentes a projectos bem sucedidos noutros países. A experiência internacional revela que um bom candidato a um projecto em regime de PPP deve:



- possuir limites claros de desempenho mensuráveis em termos dos resultados;
- apresentar uma escala e um valor que desperte o interesse dos empreiteiros do sector privado;
- registar um elemento significativo de serviço ou conteúdo operacional;
- apresentar a possibilidade de atribuição custo-eficaz do risco ao sector privado;
- permitir a inovação;
- registar um alcance suficiente para criar receitas adicionais de terceiros; e
- reunir recursos e serviços cujos custos possam ser definidos por toda a vida do projecto.

Embora existam amplas provas da necessidade de um projecto em regime de PPP bem sucedido reunir estas características, os governos, ao introduzirem um programa de PPP continuam a cair na armadilha de tentar aplicar o modelo de PPP a praticamente todos os projectos programados. As PPP não se tratam de uma panaceia para o desenvolvimento de infra-estruturas. Na realidade, muitos dos projectos ainda na fase de planeamento não respondem a estas exigências. Alguns apresentam um alcance demasiado reduzido, não apresentam espaço suficiente para a transferência de risco, ou não registam uma procura suficiente para sustentar os custos operacionais elevados ligados à administração de uma PPP.

## Enquadramento legal e regulamentar

Uma das reformas importantes a serem encetadas pelos países nas fases iniciais do programa de PPP é a adopção de um enquadramento legal que reja a contratação pública em regime de PPP. Face à longa duração dos acordos de PPP, os interesses de ambos o sector público e privado devem estar protegidos por lei. Uma abordagem seria confiar apenas no contrato de PPP celebrado pelas duas partes. Porém, os investidores preferirão investir num país com um enquadramento legal forte a favor das PPP, quer seja uma lei específica ou regulamentos emanados da lei de contratação pública do país (consultar o Anexo A).

O enquadramento legal definirá claramente quais mecanismos serão considerados uma PPP nesse país, e identificará as 'regras do jogo' em relação às fases da contratação, as entidades reguladoras, e elegibilidade para participação no processo de concurso público. Além de uma lei de PPP, alguns países emitiram disposições legais normalizadas indicando as cláusulas legais comuns para lidar com cenários diferentes susceptíveis de surgir num projecto normal de PPP. As disposições normalizadas ajudam a reduzir o tempo que leva a negociar um contrato visto a posição do governo com respeito a certos riscos comuns ser conhecida de antemão.

## Processo de concurso público

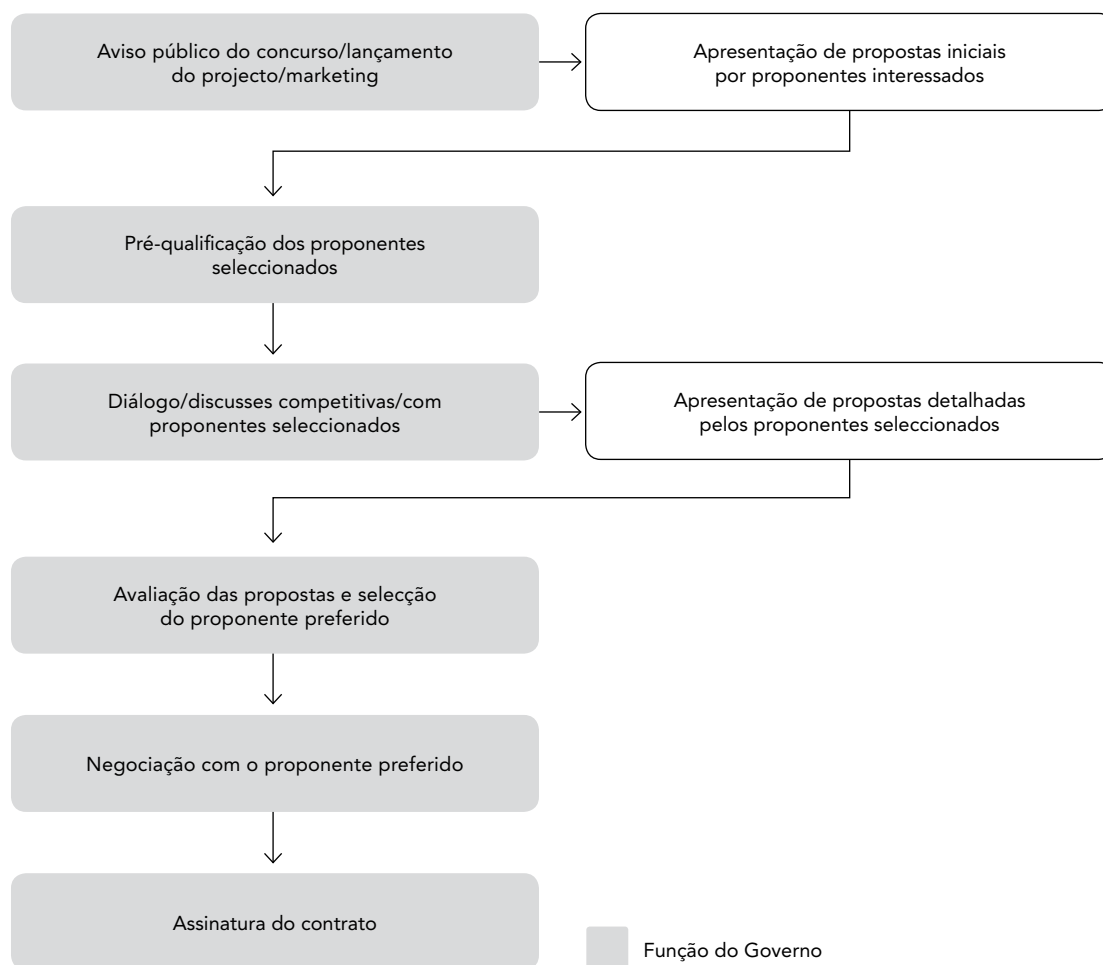
Existe uma maior probabilidade de obter uma melhor relação qualidade/preço se o concurso público for competitivo, transparente e justo para todos os proponentes. Surpreendentemente, muitos recém-chegados não aderem a este princípio fundamental, para poderem acelerar o processo de contratação pública. Para um investimento de longo prazo, faz pouco sentido tentar poupar uns meses na fase inicial e correr o risco de surgirem problemas com o projecto. As PPP demoram muito tempo a estruturar, negociar e executar. Frequentemente, este facto é contrário ao horizonte de curto prazo dos dirigentes políticos, motivados pelo ciclo eleitoral, assim apresentando uma situação difícil de resolver para os burocratas.

Uma manifestação extrema desta prática é a 'oferta não solicitada', onde um único promotor ou investidor apresenta à entidade contratante um projecto de PPP para a prestação de serviços públicos. Existem situações em que uma oferta não solicitada pode ser apropriada,



como quando o promotor do projecto possui uma solução ou tecnologia ímpar, assim representando o parceiro ideal para o Governo. Ou seja, se não houver outro concorrente para a prestação dos serviços, e certamente não a um preço mais competitivo. Mas o governo pode não poderá confirmar isto sem efectuar um teste formal do mercado onde os proponentes são convidados a provar as suas competências sem prejudicar a propriedade intelectual do proponente original. Em geral, não se sugere que os países que lançaram um programa de PPP recentemente lancem 'licitações exclusivas', visto a concorrência ser o melhor juiz do valor.

**Figura 4:** Processo de concursos competitivos



Fonte: Secretariado da Commonwealth (2009)

## 6. Experiência africana com parcerias público-privadas

Esta secção começa com uma análise geral da experiência com PPP no continente africano, e por sectores diferentes, com vista a ilustrar a amplitude da aplicação do modelo de PPP.

### Hospitals

O Governo da África do Sul lançou cinco PPP de sucesso no sector da saúde.. Todos os projectos de hospitais foram administrados a nível provincial, e um projecto, nomeadamente a PPP relativa ao Instituto Nacional de Vacinação foi administrado a nível nacional. As PPP



relativas a hospitais variam desde as de maior envergadura e complexidade como a do Hospital Central Inkhosi Albert Luthuli (IALCH) até projectos de menor envergadura como o projecto da clínica de diálise renal na província de Limpopo. O IALCH trata-se de um hospital central e terciário de alta tecnologia que com uma aldeia residencial no local. No âmbito do projecto de diálise renal, o sector privado foi responsável por projectar, construir, modernizar e administrar a unidade de diálise renal no Hospital de Polokwane, proporcionando tratamento a 80 pacientes por mês, pela duração do contrato de dez anos. Este último projecto foi financiado em 100% pelo sector privado através de suprimentos dos accionistas, enquanto que o IALCH foi financiado através de um modelo típico de financiamento de projectos.

## Energia

No Botswana, o governo está em vias de contratar um Produtor Independente de Energia nos campos de carvão de Mmamabula. O projecto integra uma mina de carvão e uma estação de energia, previsto para ser desenvolvido em duas fases. Na primeira fase será desenvolvida uma mina de carvão com uma capacidade de produção prevista em 8 milhões de toneladas por ano. Nesta fase será também desenvolvida uma central de energia produzindo até 2,500MW com tecnologia super-crítica e dessulfuração de gases de combustão. A energia produzida na central será vendida à Eskom da África do Sul e à *Botswana Power Corporation* no âmbito de Contratos de Aquisição de Energia (CAE) de longa duração. O projecto, quando finalizado, consistirá em estradas melhoradas, uma ligação ferroviária dedicada, linhas de transmissão de alta tensão, habitações, rede de abastecimento e tratamento de água, instalações médicas e um aeródromo. O estudo de viabilidade deste projecto foi completado a um custo de uns US\$80 milhões e foi executado por mais de dez prestadores de serviços especializados. A primeira fase do projecto foi orçamentada em mais de US\$9 biliões. Os promotores do projecto negociaram um quadro regulamentar favorável em Botswana para permitir um IPP financiado na modalidade de financiamento de projectos, o que exige várias alterações da legislação em vigor.

## Portos

Vários países africanos, inclusive a Nigéria, contrataram operadores privados para administrar certos aspectos das suas operações portuárias. Até recentemente, os portos da Nigéria sofriam de graves ineficiências em virtude de uma centralização excessiva, pessoal excedente, e corrupção generalizada. Ademais, a congregação das funções reguladoras e operacionais na autoridade dos portos da Nigéria (*Nigerian Ports Authority – NPA*) criou incentivos para aumentar as tarifas em vez de melhorar as eficiências. Em 2004, as autoridades começaram a promover a participação do sector privado. Desde então foram assinados 24 contratos de concessão com entidades privadas para a gestão dos portos. Estas concessões contribuíram para aumentar a produtividade dos portos e baixar os preços de transporte de carga. As taxas diminuíram em 50% para contentores e 25% para carga a granel. A maioria dos operadores privados empreendeu novos investimentos, em conformidade com os seus acordos. Porém, o enquadramento legal e institucional previsto não foi instituído, assim limitando a eficácia da reforma.

## Caminhos-de-ferro

As concessões ferroviárias em África têm-se caracterizado por dificuldades, conforme registado na linha férrea de Nacala em Moçambique. A linha férrea de Nacala liga o Porto de Nacala à rede ferroviária do norte de Moçambique e do Malawi. O parceiro estrangeiro numa PPP para





a reabilitação e exploração da linha férrea de Nacala contraiu um crédito junto da *Overseas Private Investment Cooperation* com uma garantia concedida pelo Governo de Moçambique, e encarregou-se da gestão da linha férrea. Porém, o investimento não foi realizado conforme previsto e a entidade privada foi acusada de não ter gerido bem a linha férrea. O volume de tráfego sofreu uma queda e o concessionário começou a acumular atrasos no pagamento da taxa de concessão à sociedade nacional dos caminhos-de-ferro e dos portos. Uma análise independente dos problemas associados à PPP concluiu que um concurso não competitivo levou a que o contrato fosse adjudicado a um operador subqualificado. Além dos riscos fiscais relacionados à garantia do Governo, as infra-estruturas da linha férrea não estão a ser reabilitadas conforme previsto, criando custos futuros para o governo.

## Projecto de tratamento de água residuais

A central de tratamento das águas residuais em New Cairo representa o primeiro projecto-piloto no Egipto no domínio das PPP. O projecto está a ser desenvolvido pelo Ministério da Habitação, Serviços Públicos e Desenvolvimento Urbano através da Autoridade de Novas Comunidades Urbanas. O objectivo é o tratamento das águas residuais domésticas na Cidade de Novo Cairo, Madinaty e El Mostakbal, produzindo água secundária e lamas a serem reutilizadas na agricultura.

A entidade exploradora (Orasqualia) irá projectar, financiar, construir, assumir a posse, explorar e assegurar a manutenção da central de tratamento. A nova instalação será transferida para o governo findos 20 anos. A sociedade Orasqualia proporcionará os serviços, o capital de exploração e o financiamento de longo prazo. Por razões de ordem social, as tarifas que o operador pode cobrar aos utilizadores não é suficiente para sustentar a despesa de capital exigida nem as despesas de exploração. Para fazer face a esta diferença, o Governo do Egipto suplementará as tarifas cobradas dos utilizadores com um subsídio operacional. O sector privado receberá o subsídio bem como as receitas que venha a gerar dos valores cobrados (fixados pela reguladora) assim como o lucro da venda das lamas ao mercado.

Uma consideração importante no planeamento do projecto foi o tratamento a dar ao cambial. Este aspecto surge com frequência, visto os promotores africanos quererem tomar partidos das taxas de juros mais baixas nas economias desenvolvidas, sobretudo na sequência da crise financeira de 2008. As autoridades egípcias optaram por evitar o risco cambial ao exigirem que os promotores recorressem apenas a dívida denominada em moeda local. Se forem permitidos instrumentos de dívida do exterior, as partes devem convencionar uma estratégia apropriada de mitigação para minimizar o impacto dos movimentos cambiais desfavoráveis susceptíveis de reduzir os fluxos de projecto negativos.

## 7. Conclusão

Um maior número de países africanos estão em vias de estabelecer programas visando promover parcerias público-privadas como modalidade alternativa de concretizar infra-estruturas de grande envergadura, sobretudo nos domínios dos transportes, energia, saúde, e água. Esta trata-se de uma evolução positiva, visto as PPP apresentarem o potencial para melhorar a qualidade e a consistência dos serviços de infra-estruturas. Como em outras regiões do mundo, os governos africanos, em geral, não possuem as capacidades para gerir a realização de grandes projectos de capital complexos. Nesses casos, faz sentido considerar a participação do sector privado para assumir os riscos específicos que esteja em melhores condições de gerir.



Este documento demonstra que os princípios essenciais da transferência de riscos e da relação qualidade/preço representam duas faces da mesma moeda. Sempre que o sector privado possa gerir melhor os riscos de projecto específicos, em comparação ao sector público, é possível criar valor para o projecto em geral. De PPP deverá poder obter os mesmos resultados ou serviços a um custo inferior relativamente a uma solução do sector público tradicional, frequentemente designada por 'comparador do sector público' (CSP). Embora tenha havido muito debate em redor da utilidade do CSP, este continua a ser um instrumento útil para estabelecer uma referência analítica contra a qual as propostas do sector privado podem ser comparadas.

Porém, até mesmo quando uma boa transferência do risco e relação qualidade/preço foram claramente demonstrados, o projecto deve ser 'acessível, do ponto de vista financeiro' ao sector público. Efectivamente, esta acessibilidade trata-se de uma pré-condição para qualquer contrato de PPP. Os proponentes das PPP cometem frequentemente o erro de promover uma solução de PPP sem considerar as implicações gerais para o orçamento sectorial, e para o orçamento nacional em geral. Onde o constrangimento de orçamento é vinculativo, a introdução de um importante encargo inflexível no orçamento reduz o espaço fiscal, e pode criar ressentimento da parte de gestores de outros projectos e sectores, visto colocar os seus respectivos orçamentos sob pressão. A introdução de empréstimos em condições favoráveis, como no caso do projecto do hospital do Lesoto, pode ajudar a aliviar a pressão sobre o orçamento, ao promover serviços de qualidade através de contratos de PPP.

A central de tratamento de águas residuais em New Cairo constitui um outro bom exemplo onde os objectivos sociais exigiram uma fonte adicional de financiamento para suplementar as tarifas cobradas aos utilizadores. Por si, as tarifas cobradas aos utilizadores não seriam suficientes para recuperar o custo económico sem um aumento acentuado das tarifas, o que seria inaceitável do ponto de vista político e social. O Governo, desejoso de acelerar a prestação de serviços, decidiu introduzir um subsídio operacional, que será pago ao operador para além das tarifas e das receitas criadas da venda de um produto derivado do processo de tratamento.

Hoje, os princípios e as práticas das PPP estão difundidos pelo mundo. Aliás, o modelo de financiamento de projectos, que serve de enquadramento para grandes projectos de PPP existe desde os anos de 1950. O desafio para os países africanos reside em identificar fontes adicionais de financiamento para que as PPP sejam financeiramente acessíveis e sustentáveis. O financiamento pelo sector privado continuará a apoiar projectos bem estruturados em regime de PPP, mas os orçamentos nacionais reduzidos continuam a condicionar a acessibilidade financeira. Modelos híbridos de financiamento que integram o financiamento privado e subvenções (quer seja dos parceiros de desenvolvimento ou do governo) parecem oferecer uma solução exequível, como visto no caso do novo hospital de referência construído no Lesoto em regime de PPP.

## Referências

- Secretariado da Commonwealth (2009) *The Compendium of Best Practices in Public-Private Partnerships*.
- Easterly W (2006) *The white man's burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Press.
- Goldman Sachs (2008) *A small price to pay: Financing Africa's infrastructure bill*. Global Economics Paper No.174.
- Ministério das Finanças e do Planeamento Económico do Rwanda (2009) *Public-private partnership handbook*.



Ministério das Finanças da Singapura (2004) *Public-private partnership handbook*. Versão 1.

<http://app.mof.gov.sg/data/cmsresource/PPP/Public%20Private%20Partnership%20Handbook%20.pdf>

Moyo D (2009) *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York:

Farrar, Straus and Giroux.

Synge R (2009) *Infrastructure: Sustaining the momentum for modernization*. The Africa Report No.14.

## **Anexo A: Elementos básicos de uma lei relativa a PPP<sup>14</sup>**

Os elementos básicos de um bom quadro legislativo de PPP foram documentados por um grupo multilateral de peritos liderados pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE). O grupo concluiu que a legislação relativa a PPP deve: (i) definir os parâmetros de autoridade do Governo no sentido de celebrar contratos de PPP; (ii) identificar as instituições autorizadas a implementar PPP; e (iii) proporcionar orientação no tocante à negociação e implementação de acordos de PPP. Seguem algumas directrizes específicas para uma lei-quadro relativa a PPP:

### **A. Definindo ao âmbito e o carácter das PPP**

A lei-quadro deve definir e fazer a distinção entre conceitos chaves importantes para a implementação de PPPs, como as expressões 'concessão' e 'infra-estrutura'.

### **B. Especificar os processos principais de contratação**

O quadro legislativo deve identificar procedimentos claros para (a) o processo de pre-selecção e identificação dos proponentes qualificados; (b) solicitar propostas de projecto detalhadas de proponentes qualificados; (c) lista de procedimentos especiais para projectos complexos; (d) critérios de avaliação das propostas; e (e) selecção e adjudicação de acordos de PPP.

### **C. Elaboração do clausulado dos contratos de PPP**

Uma boa lei-quadro relativa a PPPs deve especificar o clausulado exigido de um contrato de PPP aceitável. Isto inclui a identificação dos seguintes aspectos:

- âmbito das tarefas e da obra a ser construída;
- duração do contrato;
- grau de exclusividade na prestação do serviço;
- datas para a finalização da obra;
- pagamentos previstos pelo governo e/ou parceiro privado e outras contingências;
- exigências de protecção ambiental
- direitos do governo no sentido de monitorizar o desempenho;
- condições para rescisão do contrato ou assunção temporária de posse do bem por parte do governo para assegurar a continuidade do serviço;
- disposições de força maior;
- resolução de litígios; e
- protecção financeira do parceiro privado face à alteração da lei.

<sup>14</sup> Este anexo foi obtido do Fundo Monetário Internacional (FMI), que tem revelado um grande interesse em assegurar que os países que estão a iniciar programas de PPP possuam controlos adequados para gerir os riscos fiscais e as obrigações contingentes em particular.



## Parte 2

# A Estação de Tratamento das Águas Residuais em 'New Cairo'

Clara Picanyol<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> A autora deseja agradecer à Sra. Rania G. Zayed, Directora da Unidade Central de PPP e Assessora do Ministro das Finanças, e à sua equipa, por se terem disponibilizado durante a missão, e pelos seus comentários valiosos a uma versão anterior do estudo de caso.



Em 2006, o Governo do Egipto (GdE) adoptou uma nova política de longo prazo que visava promover parcerias com o sector privado para expandir e aumentar os investimentos nas infra-estruturas do país. O Projecto da Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) de 'New Cairo' (a nova zona residencial nos arredores de Cairo) representa um dos principais projectos-piloto desenvolvidos em regime de Parceria Público-Privada (PPP). O projecto, administrado pelo Ministério da Habitação, Serviços Públicos e Desenvolvimento Urbano (MHUUD), através da Autoridade para as Novas Comunidades Urbanas (NUCA) tem por objectivo o tratamento das águas residuais domésticas nas zonas residenciais de 'New Cairo', Madinaty e El Mostakbal, produzindo água de reuso tratada e lamas para utilização na agricultura na zona. Este projecto – empreendido com o apoio da Unidade Central de PPP no Ministério das Finanças – também servirá de modelo para operações em regime de PPP no ramo dos serviços urbanos, que depois poderá ser reproduzido noutros projectos do sector das águas residuais.

## Antecedentes

Estima-se que o Egipto deveria dotar entre 5.5 a 7% do seu PIB anual para atender às suas necessidades de infra-estruturas e manter as suas perspectivas de crescimento de cerca de 7-8% no futuro. Isto inclui investimentos novos como também manutenção, e representa um valor anual de US\$13 mil milhões.

A crise financeira tem colocado as finanças públicas sobre uma maior pressão, resultando na necessidade de procurar fontes alternativas de financiamento para grandes projectos de infra-estrutura. Os promotores privados serão mais selectivos e exigirão PPPs de melhor qualidade e mais 'bancáveis', assim como a partilha do risco. As infra-estruturas, enquanto categoria de investimento, serão preferidas por muitos investidores em comparação a outros investimentos. As PPPs proporcionam uma nova fonte de capital de investimento para projectos de infra-estruturas, necessário para colmatar o fosso financeiro entre as necessidades do sector e as fracas capacidades de financiamento apresentadas pelo sector público.<sup>16</sup>

### *PPPs no Egipto*

O elemento fundamental do quadro político do Egipto relativo às PPP assenta no recurso a contratos baseados no desempenho, em termos dos quais o sector privado presta os serviços públicos pela duração do contrato contra pagamentos do sector público, dos utentes, ou de ambos em diferentes proporções. Embora os produtos sejam definidos pelo ministério da tutela, o sector privado assume plena responsabilidade pela concretização desses produtos. Num contrato típico de PPP, o Governo retém o controlo estratégico do serviço, segura a infra-estrutura (que geralmente reverte ao sector público no término do contrato) e atribui os riscos de projecto e de desempenho às partes que apresentam melhores condições para gerir ou mitigar esses riscos.

O empreiteiro privado é responsável pelos investimentos de capital, tecnologia, conhecimentos; desde modo, os riscos (incluindo os riscos de financiamento são transferidos para o sector privado. Os pagamentos são feitos em troca do desempenho.

A política de PPP no Egipto concentrou-se inicialmente em quatro sectores: escolas, saúde, serviços públicos e transportes. Um projecto-piloto foi identificado em cada um destes sectores.

---

<sup>16</sup> Convém notar que o sector de serviços públicos no Egipto era explorado pelo sector privado antes da revolução em 1952. O sector foi nacionalizado e encontra-se actualmente na fase inicial de liberalização parcial.



Porém, nem todos tiveram êxito. Efectivamente, o projecto-piloto relativo às escolas foi cancelado durante o processo de contratação pública, para ser desenvolvido em condições diferentes, visto se ter apresentado apenas um proponente.

O concurso público relativo ao Projecto de ETAR em 'New Cairo' foi o primeiro a ser adjudicado até à data. O projecto-piloto na área da saúde atingiu uma fase avançada, estando as ofertas técnicas e financeiras previstas para serem recebidas em Maio de 2010, enquanto que os projectos-piloto no sector dos transportes ainda estão a ser submetidos a investigações de 'due diligence'.

### *O sector financeiro no Egipto*

O sector financeiro no Egipto é altamente desenvolvido e possui capacidades suficientes para financiar grandes projectos de infra-estruturas, mas a capacidade para financiar projectos múltiplos concomitantes em regime de PPP é limitada. O Egipto conta com três bancos nacionais financiados com capitais do Estado e até 15 bancos comerciais privados. O sector financeiro internacional também possui a capacidade para financiar estes projectos. Porém, a capacidade de concessão de empréstimos dos bancos nacionais pode ser mais limitada, o que incide sobre a capacidade dos para financiar projectos múltiplos de PPP.

Embora o sector privado possa querer obter empréstimos em moeda estrangeira para poder beneficiar de condições mais favoráveis, a experiência vivida no Egipto há alguns anos revelou quanto as flutuações cambiais podem custar ao sector público. Entre 2001 e 2003, a taxa de câmbio desvalorizou de L.E.3.85/US\$1 para L.E.6.15/US\$1, enquanto vários projectos com empréstimos denominados em moeda estrangeira estavam a decorrer. Não existe qualquer instrumento que ofereça cobertura de risco cambial para a libra egípcia com uma duração superior a um ano.

### *O enquadramento jurídico*

O GdE reconhece a importância da existência de um enquadramento jurídico apropriado, que assegure um mecanismo equilibrado de deveres e obrigações entre as várias partes de um Contrato de PPP, assim garantido uma implementação exequível e bem sucedida dos projectos, com a atribuição dos os riscos à parte em melhores condições de os suportar (PPP CU, 2009).

Actualmente, os concursos públicos para projectos de PPP no Egipto são realizados nos termos da Lei nº 89 de 1998 (Lei relativa à Organização de Concursos e Propostas para Contratação Pública). A fim de superar os obstáculos legais e processuais decorrentes da legislação actual relativa a concessões ou à contratação pública, o GdE preparou um projecto de lei em relação a PPP. Esta lei também assegurará e garantirá que a selecção de investidores seja feita de modo transparente, justo e competitivo, e definirá o âmbito dos projectos desenvolvidos em regime de parceria e o papel das diversas entidades do Estado (a Unidade Central de PPP, por exemplo, não está localizada junto das autoridades responsáveis pelos concursos públicos, mas está afectada ao Ministério das Finanças). A lei também concederá ao Ministro das Finanças o direito de emitir os Regulamentos Executivos relativos à Lei de PPP no prazo de três meses da promulgação da mesma.

### *O enquadramento institucional*

O rosto público do Quadro Institucional relativo às PPPs no Egipto é a Unidade Central de PPP (quadro A), que presta apoio e conhecimentos técnicos em relação a PPPs, identifica projectos-piloto em colaboração com os respectivos Ministérios da tutela, define directrizes nacionais



para implementação, normaliza os contratos de PPP, presta apoio técnico e assessoria aos ministérios responsáveis pelas infra-estruturas e acompanha a execução de projectos de PPP. Em suma, desempenha o papel de controlador de projectos de PPP no Egipto, assim fornecendo a garantia do Governo a partir do Ministério das Finanças. Este empenho está representado na dotação orçamental do respectivo ministério, numa rubrica separada onde estão contabilizados os fundos atribuídos a um determinado projecto.

Actualmente, a Unidade Central de PPP é composta de 14 pessoas e inclui 11 técnicos e 3 quadros de apoio, possuindo habilitações em engenharia, direito, finanças e economia, e ciências sociais. O director da unidade é um antigo banqueiro de investimento com vastos conhecimentos em financiamento de projectos e do sector bancário. O pessoal não integra o quadro do sector público nem a sua estrutura salarial, usufruindo de salários competitivos com o sector privado. Porém, os salários não estão baseados no desempenho e não incluem quaisquer valores variáveis nem bónus assentes no desempenho da política de PPP. A unidade possui a capacidade técnica para avaliar criticamente as recomendações apresentadas pelos seus assessores (inclusive os assessores de operações, jurídicos e técnicos). Isto tem permitido à unidade assumir as tarefas dos assessores se os serviços subcontratados não produzirem os resultados previstos.

A Unidade Central de PPP encontra-se em vias de elaborar o quadro institucional necessário para as PPP, inclusive manuais e directrizes de PPP, facilidades de desenvolvimento e preparação de projectos PPP, contratos de prestação de serviços de longa duração e regulamentos de contratação pública em regime de PPP, garantia de boa execução e capacidades de monitorização do desempenho de PPP. O sector privado considera a equipa do sector público bem organizada.

## A estação de tratamento de águas residuais de 'New Cairo'

### *A parceria*

O Projecto da ETAR em 'New Cairo' está estruturado em torno de uma sociedade de propósito específico (SPE) (quadro B) criada pelo consórcio vencedor, Orasqualia, que projectará, financiará, construirá, possuirá, operará e manterá o empreendimento, transferindo-o ao Governo findo o prazo do contrato (20 anos). A Orasqualia integra as sociedades Orascom Construction Industries e Aqualia, que prestão os serviços técnicos, o capital de maneio e o financiamento de longo prazo, recebendo as receitas líquidas ou suportando as perdas líquidas. O sector privado será o proprietário legal das estruturas do projecto pela duração do contrato, com o sector público ocupar-se-á apenas do planeamento sectorial e do regulamento dos serviços.

A Orasqualia será responsável pelo financiamento completo do projecto, detendo um investimento de 30% do capital e 70% da dívida, enquanto que as suas associadas possuem o contrato de construção e manutenção. Quatro bancos serão os mutuantes do projecto. Na data de vencimento ou na data de terminação antecipada, a Orasqualia deverá transferir para a NUCA uma nova ETAR com uma capacidade de 250,000 m<sup>3</sup>/dia de águas residuais domésticas na Cidade de 'New Cairo'.

O MHUUD é responsável por atender às necessidades residenciais e comerciais, inclusive a provisão de serviços públicos. No seio do MHUUD, a NUCA é responsável pela nova zona urbana e identificou a necessidade do tratamento de águas residuais enquanto desenvolvia o plano estratégico para a zona.





Porém, a NUCA delegou a responsabilidade do lançamento dos contratos públicos e da gestão das estações de tratamento à Autoridade de Construção de Infra-estruturas para Água Potável e Águas Residuais (CAPW), em virtude dos constrangimentos de capacidade sofridos pela NUCA e os conhecimentos institucionais e perícias possuídos pela CAPW, uma vez que esta providencia este tipo de instalações nas áreas sob a sua alçada. A CAPW possui uma experiência extensa neste tipo de projectos e teria conduzido o processo junto do MHUUD se um processo tradicional de contratação pública tivesse sido seguido.

Frequentemente, os ministérios alimentam dúvidas a respeito das políticas em matéria das PPP, na medida em que desempenham um papel secundário no processo de contratação pública. Embora a Unidade Central de PPP tivesse prestado apoio e assistência técnica durante todo o processo de negociação, os ministérios da tutela continuam a ser os impulsionadores e os proprietários do projecto.

A Orasqualia celebrou um contrato de parceria com a NUCA, nos termos do qual a primeira garante a construção, a operação e a manutenção da ETAR, e a última garante o pagamento pela água tratada (efluentes) como também o influxo de água a ser tratada (influyente).

O Governo define os critérios de qualidade da água tratada que o prestador do serviço deve cumprir, e garante que comprará toda a água tratada que reúna esses critérios (desde que a quantidade se enquadre nos limites mínimos e máximos diários acordados).

O Governo assume o risco da procura e quis evitar criar uma capacidade excessiva para não ter de pagar por água tratada em excesso. Por conseguinte, a capacidade da ETAR foi calculada com a maior exactidão possível, e com tendência para baixo. Para este fim, foi necessário estimar o crescimento da população na área designada, uma tarefa efectuada através de um levantamento e tomando em linha de conta a experiência nas outras zonas urbanas existentes. O projecto contou com a colaboração de consultores nacionais e internacionais.

A CAPW calculou que uma capacidade de até 1 milhão de m<sup>3</sup> seria necessário para responder à procura na zona. Porém, uma vez que a taxa de crescimento da população era desconhecida, e para mitigar o risco desta incerteza, ficou acordado que a capacidade seria construída em fases, começando pela ETAR em 'New Cairo' com uma capacidade de 250,000 m<sup>3</sup>. As centrais adicionais necessárias para responder à restante procura prevista para as fases futuras já foram identificadas para desenvolvimento.

O Governo também garante o fornecimento de água a ser tratada, cuja água deve também cumprir critérios de qualidade específicos. Se o Governo não fornecer a água de acordo com os critérios definidos, esse terá de pagar à Orasqualia um valor adicional para compensar pelo custo adicional do tratamento da água.

Se, a qualquer momento, não conseguir fornecer o influxo mínimo, o Governo pode usar a água influyente de uma estação em operação parcial. Para este fim, o Governo está a construir uma conduta para poder transferir a água da estação antiga para a nova.

### *Desenvolvimento e implementação da ETAR*

#### **Fase I: Iniciação do projecto e triagem**

O MHUUD desenvolveu um plano para a nova Zona Urbana de Cairo, que integrou as necessidades de ordem comercial, residencial e de serviços (inclusive o abastecimento adicional de água). A ETAR em 'New Cairo' foi um dos projectos apresentados para responder a estas necessidades. O custo do projecto estava orçado em L.E. 2.6 mil milhões e teria





representado uma carga orçamental excessiva se um processo tradicional de contratação pública tivesse sido aplicado.

Em meados de 2007, um ano e meio antes do concurso do projecto ter sido lançado, o governo apresentou um projecto de contrato às partes interessadas do sector privado e eventuais investidores. Esta interacção foi mantida durante todo o processo de concurso com todos os proponentes pré-qualificados. O governo introduziu as alterações propostas que considerou favoráveis ao projecto.

### **Fase II: Assessores e consultores**

A Unidade Central de PPP nomeou dois assessores para auxiliar e agilizar o processo. A Sociedade Financeira Internacional (SFI) foi contratada na qualidade de assessor principal da operação, Parsons Brinckerhoff foram designados consultores técnicos e Gide Loyrette Nouel foram designados assessores jurídicos. Com o apoio destes, a Unidade Central de PPP analisou a viabilidade do projecto enquanto PPP e desenvolveu a proposta da estrutura da operação e uma abordagem relativa à atribuição de riscos pelo MHUUD.

### **Fase III: Avaliação do Risco, análise da RQP e CSP**

A Unidade Central de PPP comparou a opção de PPP ao processo de contratação pública normal através do Comparador do Sector Público (CSP), que permitiu avaliar a relação qualidade/preço (RQP), que confirmou que o projecto de PPP produziria uma RQP mais favorável que a contratação pública comparável.

Foi elaborada a nota informativa e um modelo sombra foi utilizado para comparar a modalidade de PPP com o CSP. Isto revelou que a RQP era bastante elevada, quer no que respeita à construção como no que toca à operação e à manutenção do projecto. O facto de não ter sido realizado um estudo de viabilidade afectou a exactidão das estimativas, embora tivesse sido afirmado que o modelo sombra revelou inequivocamente a existência de ganhos de eficiência. Também foram realizados levantamentos e uma análise paralela do projecto, que poupou tempo mas deixou alguma incerteza em relação à RQP exacta.

O modelo sombra foi desenvolvido com estimativas conservadoras. O Governo, como único destinatário do serviço, tinha de gerir o risco de procura. A secção acima contém uma síntese das medidas tomadas a este respeito.

O sector privado expressou a opinião que o governo estava a passar o risco para a parte em melhores condições de o suportar.<sup>17</sup> O Governo analisou a oferta, a procura, a inflação e os demais riscos, ao avaliar se o empreiteiro dispunha de medidas capazes de mitigar estes riscos. Ao tirar esses riscos do controlo do sector privado, o governo aumentou a concorrência.

### **Fase IV: Apresentação de propostas e adjudicação do contrato**

O MHUUD, em colaboração com o Unidade Central de PPP, lançou um convite para expressões de interesse (EDI) em 2008, ao qual recebeu mais de 50 respostas. Este passo foi substituído agora por um exercício de 'teste de mercado', no âmbito do qual os proponentes nacionais e internacionais são obrigados a preencher questionários.

O pedido de qualificações (PDQ) foi emitido no primeiro trimestre de 2008, e os candidatos tiveram 60 dias para responder. 10 proponentes ficaram a integrar a lista restrita.

---

<sup>17</sup> Conforme expressado pelos representantes do empreiteiro.



O pedido de propostas (PDP) foi lançado em Dezembro de 2008 (quadro C), permitindo que os proponentes na lista restrita adquirissem os dados e todos os documentos relacionados com o concurso.<sup>18</sup> Inicialmente, os proponentes foram solicitados a submeter perguntas relacionadas com o projecto por escrito, sabendo que, para além das reuniões pessoais com os proponentes, as respostas seriam distribuídas a todos os proponentes.

Foram recebidas umas 900 perguntas dos proponentes. O assessor da operação preparou respostas modelo, que depois passaram por uma análise e aprofundamento pela unidade central de PPP para assegurar que todos os assuntos ficassem esclarecidos. A capacidade da Unidade Central de PPP no sentido de analisar as perguntas e as respostas foi essencial para responder aos proponentes com confiança.

Dos dez proponentes na lista restrita, apenas sete compraram os documentos do pedido de propostas. Destes sete, cinco apresentaram as suas propostas até à data estipulada.

#### Fase V: Selecção dos proponentes

Face à pequena variação da projecção técnica, os critérios de avaliação das *propostas técnicas* não passaram por um sistema de atribuição de valores, limitando-se a dois possíveis resultados: aprovação ou reprovação. Os proponentes tinham de ficar aprovados em relação a 9 critérios de avaliação, agrupados em quatro categorias: Planta do Local, Processo de Tratamento, Calendário de Construção e Programa de Operações.

Os documentos do concurso especificavam claramente que nenhum proponente podia retirar a sua proposta, nem antes nem depois da data para a entrega das propostas. Os proponentes podiam emendar as suas propostas antes da data da entrega num subscrito separado, mas nenhuma alteração seria permitida depois dessa data.

Frequentemente, as pressões políticas limitam o poder do comité de avaliação e podem até minar a credibilidade da equipa de PPP. Porém, no projecto da ETAR de 'New Cairo', o apoio político foi importante para evitar tentativas de conceder um tratamento mais favorável a um determinado proponente, revelando o compromisso ao cumprimento das regras e dos procedimentos e a vontade de levar a cabo o processo de modo justo e transparente.

Quando as propostas técnicas foram abertas, um dos proponentes foi desqualificado por projectar a central num local diferente.

Em conformidade com o sistema de aprovação ou reprovação, o contrato seria adjudicado à *proposta financeira* que apresentasse o preço mais baixo. Assim, de entre os proponentes

que ficaram aprovados na proposta técnica, seria seleccionado aquele que apresentasse a proposta com o Valor Actual Líquido de Encargos Anuais Ajustados de Tratamento de Resíduos e Encargos Ajustados de *Pass-Through* mais baixo.

Os proponentes foram solicitados a submeter uma proposta financeira que incluísse o Encargo Anual de Capacidade, um Encargo Operacional Anual Fixo, e um Encargo Operacional Anual Variável para a duração da empreitada. A soma destes três encargos representaria o Encargo Anual de Tratamento de Esgotos. Seria calculado com base nos encargos anuais a partir do 3º ano até ao 20º ano.

---

<sup>18</sup> Visto que se tratava de um projecto-piloto, a preparação dos documentos do concurso demorou aproximadamente seis meses. Hoje existem documentos normalizados.



45 Iguamente, os proponentes deviam apresentar uma estimativa de Consumo Máximo de Energia, já que isto representa uma proporção elevada dos custos operacionais e que, em função da tecnologia, afectaria o preço significativamente.<sup>19</sup> Em simultâneo, constituiria um indicador da tecnologia aplicada. Ao invés de aplicar um sistema de atribuição de valores à proposta técnica, a Unidade Central de PPP considerou o consumo de electricidade como a única diferença importante na exploração da estação desde que o prestador do serviço cumprisse os critérios de qualidade da água tratada.

O Comité de Avaliação tinha calculado os encargos máximos que estava disposto a aceitar, e se nenhum proponente apresentasse encargos abaixo no máximo definido, não seria dada continuação ao PPP.

De entre os quatro proponentes cuja oferta técnica foi aprovada, um apresentou um preço significativamente mais elevado que os outros porque usou uma tecnologia diferente. Duas das propostas apresentaram preços semelhantes àqueles calculados pela Unidade Central de PPP. A quarta era ligeiramente inferior a essas duas. Uma vez que um sistema de atribuição de valores não foi aplicado nas propostas técnicas, as diferenças relativas entre as propostas financeiras não eram importantes, desde que houvesse uma a um preço inferior às outras.

O contrato foi adjudicado à empresa Orasqualia por ter apresentado a proposta financeira com o preço mais baixo de todas as quatro propostas técnicas bem sucedidas. A proposta financeira não incluiu o modelo financeiro. Este foi posteriormente verificado por um auditor que confirmou que os encargos anuais apresentados estavam em conformidade com o modelo utilizado.

#### **Fase VI: Assinatura do contrato e encerramento financeiro**

O contrato foi assinado em 29 de Junho de 2009 entre a NUCA e a Orasqualia para o desenvolvimento da ETAR de 'New Cairo'. O projecto então entrou na fase de condições precedentes, com a data para o fechamento financeiro estando prevista para 29 de Dezembro de 2009. Durante este período, a Orasqualia e a Unidade Central de PPP e outras partes reuniam-se mensalmente para poderem lidar oportunamente com os problemas que venham a surgir.

Ao contrário da experiência noutros projectos de PPP, no momento da assinatura foi preciso introduzir apenas alterações menores antes da finalização do projecto. Isto atribui-se aos esforços envidados no sentido de lidar com os problemas durante o processo de contratação pública com os proponentes interessados.

#### **Fase VII: Monitorização do desempenho e do cumprimento do contrato após a adjudicação do PPP**

O projecto tem a duração de 20 anos, dois anos para a construção e 18 anos para a exploração. A construção está prevista para começar em 1 de Janeiro de 2010 e as operações em 1 de Janeiro de 2012. Um plano de monitorização do contrato de PPP e um comité de controlo do desempenho serão empregues durante a construção e a exploração. Findos os 20 anos do contrato, o prestador do serviço entregará a ETAR à NUCA em boas condições de funcionamento, conforme estipulado no contrato, sem contrapartida.

---

<sup>19</sup> Alguns dos quadros que participaram nas negociações calcularam que o consumo de energia eléctrica perfazia 30% do custo total.



## Riscos de inflação e cambiais

Embora possa não ser evidente como alguns dos aspectos destacados pesaram na decisão tomada em relação ao risco de inflação e cambial, todos contribuíram para a credibilidade do projecto e colocam o governo numa posição forte para definir as regras e atrair os investidores necessários.

### Riscos câmbiais e de inflação

Foram definidos dois factores susceptíveis de afectar as propostas financeiras significativamente em virtude do risco que apresentam – projecções de inflação e da taxa de câmbio.

*Inflação:* As despesas operacionais estariam sujeitas à indexação da taxa de inflação, e os proponentes podiam incluir ajustes de inflação nos cálculos dos custos futuros e assumir este risco. Por outro lado, o Governo podia especificar o índice de inflação e concordar em ajustá-lo retroactivamente conforme necessário e suportar este risco.

*Taxa de câmbio:* As taxas de câmbio constituiriam um factor importante no financiamento do projecto se a dívida fosse adquirida em moeda estrangeira, ou se a construção, a exploração e a manutenção do projecto exigisse uma quantidade elevada de bens e serviços importados. Esta seria a situação sobretudo para os proponentes internacionais, como também para os proponentes que pretendessem contrair empréstimos em moeda estrangeira.

As decisões foram tomadas ao mais alto nível de governo antes do começo do ciclo de projecto e aplicam-se a todos os projectos actualmente desenvolvidos no Egipto. Neste contexto, não foram vistas como apresentando um desafio neste caso; são decisões que devem ser tomadas em todos os projectos em todos os países, susceptíveis de produzirem resultados diferentes em função do contexto específico.

Foram tomadas as seguintes decisões:

- o índice de inflação anual será definido pelo GdE e ajustado anual e retroactivamente em função do Índice de Preços ao Consumidor (IPC); e
- os prestadores de serviços suportarão o risco cambial e todos os pagamentos devem ser efectuados na moeda nacional.

Nalguns países, isto poderia suscitar dúvidas por parte do sector privado e reduzir a participação do mesmo em projectos de PPP. Porém, não apresentou um desafio em relação à ETAR de 'New Cairo' no contexto egípcio.

A justificação por estas decisões e respectivas implicações serão explicadas de seguida.



### *Risco de inflação*

O Governo decidiu que os proponentes não deviam incluir as suas próprias projecções de inflação nos preços apresentados, tendo-lhes apresentado taxas de inflação calculadas em função do IPC pelo Governo, com a garantia que estas seriam actualizadas anualmente e retroactivamente. Isto significou que os proponentes deixaram de sofrer o risco de inflação e a diferença entre o índice projectado pelo governo e o índice efectivo passaria a afectar apenas o fluxo de caixa, sem afectar os lucros.

É possível afirmar que, se os proponentes incluíssem as suas próprias projecções de inflação nos seus preços, o governo não precisaria de compensar pelas diferenças nas projecções e poderia passar esse risco para os proponentes. É escusado dizer, que isto acarretaria encargos, uma vez que o risco seria facturado no preço, mas o governo optou por 'comprar' esse risco.

À semelhança do risco de procura, uma vez que o Governo estava em melhores condições para gerir o risco, este optou por assumi-lo, assim evitando que fosse incluído no preço.

### *Risco cambial*

A decisão em relação à taxa de câmbio trata-se de uma política adoptada pelo Governo antes de qualquer projecto ser considerado. Aplicava-se a todos os projectos de PPP no Egipto, e não está previsto que seja alterada no futuro próximo.

A obtenção de financiamento no mercado internacional permitiria aos proponentes negociar melhores condições para financiar o projecto. Porém, o Governo não garantiria qualquer dívida denominada em moeda estrangeira, e foi tomada uma decisão no sentido que todos os pagamentos seriam efectuados em moeda nacional.

Apesar do desagrado provocado junto do sector privado, o GdE mesmo assim conseguiu atrair um interesse suficiente e celebrar um acordo de PPP bem sucedido, e espera poder continuar esta tendência com os projectos em vista. De acordo com as estimativas da Unidade Central de PPP, isto não parece constituir um impedimento de momento e, mais importante ainda, os riscos associados à inversão da política são considerados demasiado elevados.

No Egipto, não existe cobertura de risco cambial para a libra egípcia com uma duração superior a um ano. Assim sendo, nem o sector público nem o sector privado se podem proteger contra este risco, o que aumentaria significativamente o preço das propostas.

Noutros tempos, os mercados internacionais teriam talvez desenvolvido produtos inovadores susceptíveis de produzirem resultados mais favoráveis. Porém, no clima actual, na sequência da crise financeira, é improvável que esses produtos venham a ser desenvolvidos.

No passado, o GdE havia enfrentado desafios com os efeitos das flutuações da taxa de câmbio sobre os contratos em vigor. A Libra egípcia desvalorizou de L.E.3.85/US\$1 em Janeiro de 2001 para L.E.6.15/US\$1 em Outubro de 2003.<sup>20</sup> O reembolso da dívida tornou-se muito oneroso, incidindo de modo significativo sobre os retornos financeiros previstos.

Desta vez, a decisão não tinha que ver com a entidade que apresentava as melhores condições para suportar o risco. No caso da taxa de câmbio, a decisão passava por avaliar se valia a pena

---

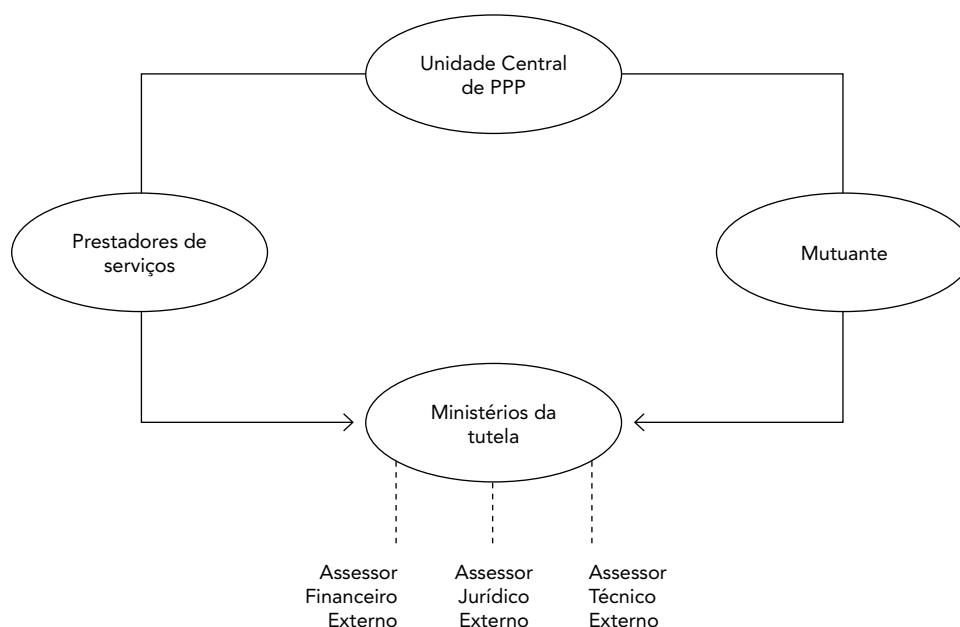
<sup>20</sup> Consultar Kamar B & Bakardzhieva D (2003) *Economic trilemma and exchange rate management in Egypt*. Comunicação apresentada na 10a Conferência Anual do Fórum de Investigação Económica dos países Árabes, Irão e Turquia, Dezembro 16-18. Disponível em: [www.erf.org.eg/CMS/getFile.php?id=638](http://www.erf.org.eg/CMS/getFile.php?id=638)



suportar o risco, visto existir uma solução que evitaria este risco tanto para o sector privado como para o sector público. Alguns diriam que esta seria a segunda melhor solução pois limitava o mercado de empréstimos, mas a realidade revelou que a concorrência se mantinha forte, e foi possível negociar termos e condições satisfatórios para todas as partes.

A decisão do Egipto foi possível graças à capacidade do sector financeiro do país e o enquadramento legal e institucional, que contribuíram para o clima favorável para continuar a atrair o sector privado. O projecto revelou-se bancável em moeda nacional, e a política pode também contribuir para desenvolver o sector financeiro nacional, assim produzindo mais e melhores resultados a longo prazo.

**Quadro A:** O papel da Unidade Central de PPP



Fonte: Programa Nacional de PPP, Unidade Central de PPP, Junho de 200



**Quadro B:** A estrutura da parceria



Fonte: Autora, com base na estrutura aplicada pela PFI de Projecção-Financiamento-Construção-Manutenção e Transferência para a Unidade Central de PPP no Egipto

**Quadro C:** Calendário para o processo de concurso público

Actividade	Data
Emissão de convites para apresentação de propostas, com documento de concurso, projecto de contrato e anexos	1 de Dezembro de 2008
Encontros individuais com proponentes em relação aos documentos de concurso	26-28 de Janeiro de 2009
Emissão dos documentos de concurso emendados	15 de Fevereiro de 2009
Fim do prazo para a apresentação de propostas e data da abertura das propostas técnicas	31 de Março de 2009
Comunicação dos resultados da avaliação das propostas técnicas e anúncio da data da sessão de abertura das propostas financeiras	28 de Abril de 2009
Sessão de abertura das propostas financeiras	7 de Maio de 2009
Adjudicatário do projecto anunciado	11 de Maio de 2009
Comunicação da adjudicação do contrato relativo ao projecto	18 de Maio de 2009
Apresentação da garantia de boa execução e assinatura do contrato	Junho de 2009
Fecho financeiro	Dezembro de 2009

Fonte: 'Amended Tender Document for the Availability and Operation of a ETAR in New Cairo through Public Private Partnership', República Árabe do Egipto, 15 de Fevereiro de 2009



### **Exemplo de perguntas para o estudo de caso**

Prepare um esboço dos conselhos que prestaria ao ministro das finanças, que lhe pediu que avaliasse a utilização de PPPs no Egípto, ao analisar o PPP relativo à Estação de Tratamento das Águas Residuais de 'New Cairo. Os seus conselhos devem abordar os seguintes aspectos fundamentais:

- Porque é que o recurso a PPPs é apropriado para o Egípto? Existem quaisquer factores que, se sofrerem alterações, implicariam que o Egípto teria de repensar seu compromisso para com parcerias com o sector privado para expandir os investimentos em infra-estruturas?
- Será que o ministro deve continuar a gerir a situação através da alteração da legislação? Porquê?
- Como é feita a atribuição dos riscos do projecto entre o governo e o consórcio no projecto da ETAR? É apropriado? Deverá o risco noutros sectores/noutros projectos ser repartido de modo semelhante?
- A atribuição dos riscos cambiais e de inflação é uma questão que toca a todas as PPPs. O ministro pediu os seus conselhos em como gerir estes riscos neste projecto e em PPPs em geral. Por favor investigue e aconselhe.
- O Egípto poderá usar o processo aplicado neste projecto como modelo para projectos futuros? Justifique a sua resposta ao considerar o seguinte:
  - O que é que o Egípto fez de correcto que deve ser reproduzido noutros projectos?
  - Existem quaisquer decisões tomadas pelo governo que você teria abordado de modo diferente?
  - O processo revela qualquer falha?







Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Reúne os ensaios apresentados no diálogo da CABRI sobre infra-estruturas, decorrido em Dezembro de 2009, sujeitos a uma revisão posterior. Todos os erros são dos autores e dos revisores, e o texto não constitui uma opinião mútua nem uma representação de quaisquer dos ministérios aos quais os autores estejam afectos.

Para mais informações sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*), ou obter exemplares desta publicação,

é favor contactar:

CABRI Secretariat

National Treasury

Private Bag X115

Pretoria 0001

South Africa

e-mail: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Editoração por Laurie Rose-Innes

Design e layout por Compress.dsl

Esta publicação foi produzida com o apoio do Programa para a Melhoria da Gestão Financeira II (FMIP II, na sigla inglesa) financiado pela União Europeia e a GTZ. O conteúdo desta publicação é da exclusive responsabilidade da CABRI e não reflecte as opiniões da GTZ nem da União Europeia.



gtz



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

CABRI



CONNECT • SHARE • REFORM

