

COMPRAS PÚBLICAS
DE INOVAÇÃO

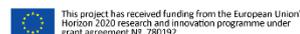
Compras públicas de inovação – Módulo Estratégico

(Tradução do Módulo I publicado no sitio da *European Assistance for Innovation Procurement* - <https://eafip.eu/> , uma iniciativa financiada pela Comissão Europeia)

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



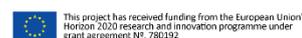
Índice

Nota técnica.....	4
1. Caixa de Ferramentas - EAFIP.....	4
2. Estrutura do módulo I.....	5
1- Introdução.....	6
1.1 Objetivos.....	6
1.2 Questões importantes.....	6
1.3 Pertinência.....	7
2 – O que se entende por contratação pública de inovação?.....	8
2.1 O que se entende por contratação pré-comercial (PCP)?.....	10
2.2 O que se entende por contratação pública de soluções inovadoras (PPI)?.....	12
2.3 A PCP e a PPI são complementares?.....	13
3 - Qual é a importância da contratação pública de inovação?.....	15
3.1 Os benefícios da PCP.....	15
3.1.1 Melhoria da qualidade e/ou eficiência dos serviços públicos ..	15
3.1.2 Produtos de maior qualidade e mais baratos.....	17
3.1.3 Risco reduzido de fracasso em adjudicações subsequentes de PPI em larga escala.....	19
3.1.4 Maior eficiência da despesa pública em I&D e maior intensidade da despesa privada em I&D.....	20

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



3.1.5	Facilitação do acesso das PME ao mercado dos contratos públicos, redução do tempo de comercialização e atração de investidores financeiros para as empresas.....	22
3.1.6	Maior interoperabilidade / impacto na normalização / redução do aprisionamento ao fornecedor	23
3.1.7	Impacto na estrutura da concorrência no mercado	25
3.2	Benefícios da PPI.....	26
3.2.1	Melhora a qualidade e/ou a eficiência dos serviços públicos...26	
3.2.2	Ajuda as empresas inovadoras (start-up) a crescer	29
3.2.3	Incentiva as empresas a investir em inovação	31
3.3	Benefícios da PCP e da PPI em comparação com outros métodos de contratação	33
3.3.1	PCP/PPI versus contratação tradicional	33
3.3.2	PCP e PPI versus procedimento da parceria para a inovação	35
4	- Definição de uma política de contratação pública inovação	40
4.1	Compromisso político claro de implementar a contratação pública de inovação	43
4.2	Trabalhos preparatórios para a formulação de um plano de ação.44	
4.3	Formular o plano de ação.....	52
4.4	Avaliação periódica do funcionamento da política de contratação pública de inovação	53
5	- Ligação das políticas de contratação pública de inovação com as políticas de desenvolvimento local/regional e de cooperação internacional	59

Nota técnica

I. Caixa de Ferramentas - EAFIP

A Caixa de Ferramentas da *eaftp* (*European Assistance For Innovation Procurement*, ou Assistência Europeia para Contratos Públicos de Inovação) destina-se a apoiar os decisores políticos na conceção de estratégias de contratação pré-comercial (PCP)¹ e contratação pública de soluções inovadoras (PPI)², e as entidades adjudicantes e os respetivos departamentos jurídicos nesses processos de contratação. A Caixa de Ferramentas é constituída por três módulos:

4

- Módulo 1: um módulo estratégico destinado aos decisores políticos, que apresenta evidências e casos relacionados com os impactos económicos e os benefícios da PPI e da PCP, juntamente com orientações práticas sobre a forma de integrar a PCP e a PPI em estratégias de inovação;
- Módulo 2: um módulo operacional destinado às entidades adjudicantes, que visa clarificar os pré-requisitos e os passos principais da conceção e implementação de um processo de contratação pública de inovação (PCP e PPI); e
- Módulo 3: um módulo jurídico/operacional destinado aos serviços jurídicos, que visa clarificar as questões jurídicas e dar orientações práticas sobre “como fazer”, com o apoio de modelos.

Para mais informações sobre a Caixa de Ferramentas, nomeadamente o contexto geral, as declarações de exoneração de responsabilidade e os autores, consulte o portal da *eaftp* em www.eaftp.eu.

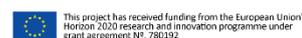
¹ Nota de tradução: Neste texto vai-se utilizar a sigla PCP (“Pre-Commercial Procurement”), por ser a que é utilizada em todos os textos internacionais

² Nota de tradução: Neste texto vai-se utilizar a sigla PPI (“Public Procurement of Innovative solutions”), por ser a que é utilizada em todos os textos internacionais

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



2. Estrutura do módulo I

Secção 1: Introdução

Secção 2: O que é a contratação pública de inovação?

Secção 3: Qual é a importância da contratação pública de inovação?

5

Secção 4: Definição de uma política de contratação pública de inovação

Secção 5: Ligação das políticas de contratação pública de inovação com as políticas de desenvolvimento local/regional e de cooperação internacional

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

I- Introdução

I.1 Objetivos

O módulo I tem como objetivos explorar e explicar:

- O que se entende por contratação pública de inovação: o que é a contratação pré-comercial (PCP) e a contratação pública de soluções inovadoras (PPI);
- Quais são os elementos que permitem comprovar os impactos e os benefícios económicos da PCP e da PPI;
- Por que razão é necessário proceder a uma ampla utilização da PCP e da PPI para estimular a competitividade económica;
- Qual a importância de adotar uma política de contratação pública de inovação a nível nacional;
- Como definir, implementar e avaliar uma política de contratação pública de inovação;
- Como incorporar as prioridades de desenvolvimento local / regional e a cooperação internacional, enquanto objetivos estratégicos, numa política de contratação pública de inovação.

6

I.2 Questões importantes

As questões mais importantes abordadas no módulo I visam compreender:

- Os fundamentos para a implementação da PCP e da PPI;
- Os impactos (económicos) da PCP e da PPI, respetivamente;

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

- Os princípios básicos e o papel dos decisores políticos na definição, implementação e avaliação de uma política de contratação pública de inovação;
- Como estabelecer uma ligação entre uma política de contratação pública de inovação e as políticas de desenvolvimento local/regional e de cooperação internacional.

I.3 Pertinência

7

O módulo I destina-se aos decisores políticos a nível nacional, regional e local dos Estados-Membros da UE, que são responsáveis pela definição de estratégias a longo prazo para a contratação pública de serviços de investigação e desenvolvimento (“I&D”) e para a contratação pública de soluções inovadoras. Também as entidades adjudicantes responsáveis pela implementação da política precisam de conhecer os fundamentos económicos e os princípios básicos explicados neste módulo para assegurarem a implementação eficaz da contratação pré-comercial e da contratação pública de soluções inovadoras.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

2 – O que se entende por contratação pública de inovação?

A contratação pública de inovação é uma ferramenta importante que está à disposição dos decisores políticos, e que detém a chave para a resolução de importantes desafios sociais que a Europa enfrenta em diversos setores, nomeadamente os cuidados de saúde, as alterações climáticas, a eficiência energética, os transportes, a segurança, a proteção do ambiente, a gestão da água e dos resíduos, a construção ou os sistemas de justiça eficazes. Uma entidade adjudicante poderá identificar uma necessidade premente de novas soluções no funcionamento da sua organização (p.ex. reduzir ao mínimo as infeções no seu hospital). Em alternativa, a necessidade poderá ser criada por decisões políticas ou pela legislação (p.ex. o acordo da 21.ª Conferência das Partes sobre as Alterações Climáticas (COP21), que exige que também o setor público reduza as suas emissões de CO2). Para responder a todas estas questões, o setor público precisa de soluções para as quais frequentemente ainda não existem produtos comercialmente comprovados.

Muitas vezes, é possível responder aos desafios com soluções inovadoras que estão quase disponíveis ou já estão presentes em pequenas quantidades no mercado e não carecem de mais Investigação & Desenvolvimento (I&D). É nestes casos que a contratação pública de soluções inovadoras (PPI) pode ser utilizada de forma eficaz.

Noutros casos, ainda não existem soluções próximas do mercado e é necessário realizar mais I&D. Pode-se então recorrer à contratação pré-comercial (PCP) para comparar os prós e os contras de abordagens que

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



oferecem soluções concorrentes alternativas, o que por seu turno permitirá reduzir gradualmente o risco das inovações mais promissoras, passando pelas fases da conceção de soluções, da criação de protótipos, do desenvolvimento e da realização de ensaios aos primeiros produtos.

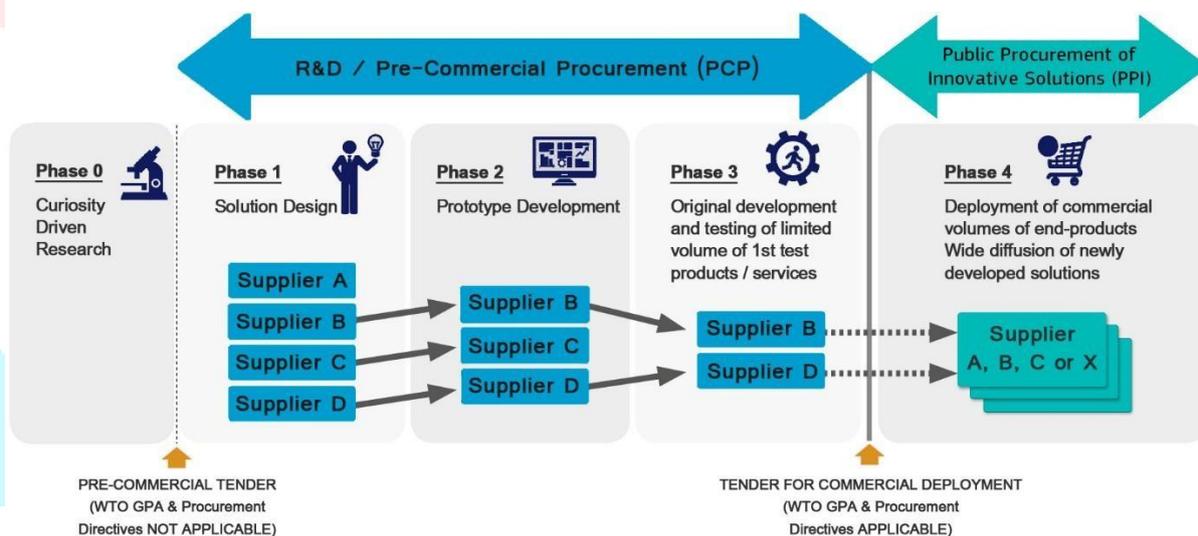


Figura 1 – Visão geral de um processo faseado de contratação pré-comercial ³

Ao desenvolverem uma estratégia avançada de contratação pública de inovação que utiliza a PCP e a PPI de forma complementar, as entidades adjudicantes podem impulsionar a inovação do lado da procura, permitindo assim ao setor público modernizar os serviços públicos mais rapidamente e ao mesmo tempo criar oportunidades para as empresas na Europa ganharem a liderança internacional em novos mercados. A criação de condições otimizadas para uma ampla comercialização de soluções inovadoras constitui também um passo importante para a criação de emprego e crescimento.

³ Fonte: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa”, COM (2007) 799 final, 14.12.2007.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

“Os processos de inovação são necessários para o desenvolvimento das organizações para que a sua qualidade e eficiência não estagnem a longo prazo. [...] Daí a necessidade de as organizações estabelecerem um equilíbrio entre, por um lado, a satisfação das necessidades imediatas mediante a aquisição eficiente de produtos e serviços existentes e, por outro lado, a procura e aquisição de processos para o desenvolvimento de produtos e serviços para satisfazer as necessidades do futuro.”

Fonte: VINNOVA (a agência governamental sueca para sistemas de inovação), “Public Procurement as a driver for innovation and change” (2006)

10

2.1 O que se entende por contratação pré-comercial (PCP)?

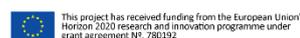
A PCP é uma abordagem específica para adquirir serviços de I&D que envolve o desenvolvimento concorrencial em fases, a partilha dos riscos e benefícios de acordo com as condições do mercado, e em que existe uma separação clara entre a PCP e a implementação de quantidades comerciais de produtos finais (eventualmente seguida de PPI).

A PCP identifica as melhores soluções possíveis que o mercado é capaz de desenvolver, comparando, em simultâneo, abordagens com soluções alternativas de diferentes vendedores de tecnologia. Ao direcionar o desenvolvimento de soluções inovadoras para a satisfação de necessidades específicas do setor público, a PCP pode levar a indústria a iniciar atividades de I&D anteriormente impensáveis. Assim, na PCP, as entidades adjudicantes são clientes exigentes que estão a articular requisitos de soluções avançadas enquanto futuros primeiros utilizadores das soluções desenvolvidas (que deverão ser selecionadas num processo distinto de PPI a seguir à conclusão da PCP).

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



As entidades adjudicantes também partilham com os fornecedores de I&D que participam na PCP os riscos e benefícios associados aos direitos de propriedade intelectual (DPI) e decorrentes da realização de novos desenvolvimentos. Os fornecedores de I&D participantes conservam a titularidade dos DPI, enquanto as entidades adjudicantes conservam direitos isentos de licença para utilizarem as soluções desenvolvidas, tendo a possibilidade de exigirem aos fornecedores de I&D participantes que concedam DPI a terceiros em condições de mercado razoáveis, e uma opção que permite as entidades adjudicantes pedirem aos fornecedores de I&D participantes que não comercializem as soluções durante um determinado período após a conclusão da PCP.

Esta abordagem maximiza os incentivos à comercialização das soluções desenvolvidas noutros mercados.

O conceito de PCP foi definido em 2007 na Comunicação sobre contratos pré-comerciais⁴ em plena conformidade com o regime jurídico.⁵ Partes da referida comunicação foram incluídas em legislação posterior: as diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos esclarecem que as mesmas não são aplicáveis à PCP e o enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação⁶ de 2014, esclarece que uma PCP, sendo executada de acordo com as condições de mercado, não constitui um auxílio estatal.

⁴ Fonte: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa”, COM (2007) 799 final, 14.12.2007.

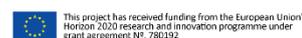
⁵ A PCP está isenta da aplicação das diretivas europeias em matéria de contratos públicos, mas permanece sujeita às disposições aplicáveis do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e às regras da concorrência da UE.

⁶ “Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação”, C (2014) 3282 (Enquadramento dos auxílios estatais da UE de 2014).

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



2.2 O que se entende por contratação pública de soluções inovadoras (PPI)?

Uma contratação pública de soluções inovadoras (PPI) é “um contrato em que as entidades adjudicantes agem como primeiro cliente de produtos ou serviços inovadores que ainda não estão disponíveis numa base comercial em larga escala e que pode incluir ensaios de conformidade”.⁷ A PPI é uma abordagem específica para adquirir soluções inovadoras na qual as entidades adjudicantes, a menos que tenham celebrado previamente uma PCP, anunciam com bastante antecedência a sua intenção de comprar uma quantidade significativa de soluções inovadoras, para incentivar a indústria a introduzir no mercado soluções com a relação qualidade/preço pretendida dentro de um prazo específico. É possível verificar a preparação do mercado antes da implementação, recorrendo, por exemplo, a ensaios de conformidade, certificação ou rotulagem da qualidade das soluções. Na PPI, as entidades adjudicantes agem como primeiras clientes, ou ainda primeiras utilizadoras ou primeiras compradoras, das soluções inovadoras.

A PPI incide sobre soluções inovadoras que ainda não se encontram disponíveis numa base comercial em larga escala. Incluem-se também aqui as soluções baseadas em tecnologias existentes que são utilizadas de forma nova e inovadora. As soluções podem ter sido (parcialmente) demonstradas com êxito em pequena escala (p.ex. ensaio de campo de um primeiro lote de produtos) e pode estar prestes a ficar disponível ou já o está em pequena quantidade no mercado. Todavia, devido a um risco residual ou à incerteza do mercado, as inovações ainda não estão a ser produzidas em larga escala e ainda

⁷ Artigo 2.º, ponto 18), do Regulamento (UE) 1290/2013 que estabelece as regras de participação no Horizonte 2020.

não cumprem os requisitos das entidades adjudicantes em termos de preço de mercado/qualidade para uma implementação generalizada.

2.3 A PCP e a PPI são complementares?

A PCP está centrada na fase de I&D que antecede a comercialização, ao passo que a PPI, que não abrange a I&D, se concentra na comercialização/difusão das soluções. Por outras palavras, a PCP abrange apenas a aquisição de serviços de I&D, de forma que esta está claramente separada de qualquer potencial aquisição subsequente de volumes comerciais dos produtos finais.

13

Eis as principais diferenças entre PCP e PPI:

	PCP	PPI
Quando?	<p>O desafio identificado exige a realização de I&D para desenvolver e testar novas soluções.</p> <p>Não existe ainda qualquer compromisso de implementação (PPI).</p>	<p>O desafio exige uma solução que está prestes a ser lançada no mercado ou já existe no mercado em pequena quantidade mas não satisfaz ainda os requisitos do setor público em termos de implementação em larga escala. Não envolve I&D (já se realizou I&D, ou não há necessidade de I&D para vencer o desafio).</p>
O quê?	<p>A entidade adjudicante compra I&D para orientar o desenvolvimento de soluções para as suas necessidades, reúne conhecimentos sobre os prós e os contras de soluções alternativas, evita o subsequente aprisionamento do fornecedor (cria uma base de fornecimento competitiva).</p>	<p>A entidade adjudicante age como primeira cliente/primeira utilizadora/primeira compradora de produtos e serviços inovadores recém-chegados ao mercado (ainda não comercializados em larga escala).</p>

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

Como?	A entidade adjudicante compra I&D a vários fornecedores em simultâneo (comparando soluções alternativas), através de um procedimento concorrencial, avaliando os progressos após etapas cruciais (conceção, criação de protótipos, ensaio). Os riscos e benefícios da I&D associados aos DPI são partilhados entre a entidade adjudicante e os fornecedores a fim de maximizar os incentivos à comercialização generalizada.	A entidade adjudicante anuncia a sua intenção de comprar uma massa crítica de soluções inovadoras a fim de incentivar a indústria a introduzir no mercado produtos com a relação qualidade/preço pretendida dentro de um prazo específico. Depois de verificar se o mercado foi capaz de fornecer a qualidade/preço pretendida – p.ex. através de um ensaio e/ou de certificação - a entidade adjudicante compra uma quantidade significativa de soluções inovadoras.
--------------	--	---

Figura 2 – Principais diferenças entre PCP e PPI

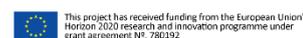
Concluindo, a PPI é adequada nos casos em que a solução pretendida está perto do mercado e basta assinalar a intenção de comprar uma quantidade significativa de soluções para encorajar os fornecedores a investirem na introdução no mercado das soluções que cumprem os requisitos de preço/qualidade da entidade adjudicante. Em alternativa, nos casos em que a solução ainda carece de I&D substanciais, é necessário orientar ativamente o lado da procura durante a fase de desenvolvimento a fim de garantir que as soluções desenvolvidas cumprirão todos os requisitos das entidades adjudicantes (p.ex. no que respeita à interoperabilidade) e os fornecedores não estão dispostos a investir por conta própria no desenvolvimento de tais soluções, poderá prever-se a PCP seguida de PPI.

Alguns países utilizam designações nacionais para a PPI. Por exemplo, a PPI é designada “Forward Commitment Procurement” (FCP) no Reino Unido e "teknikupphandling" (aquisição de tecnologia) na Suécia.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



3 - Qual é a importância da contratação pública de inovação?

3.1 Os benefícios da PCP

Há estudos⁸ que descrevem vários benefícios decorrentes da PCP:

15

1. Melhoria da qualidade e/ou eficiência dos serviços públicos
2. Produtos de maior qualidade e mais baratos
3. Risco reduzido de fracasso nos procedimentos subsequentes PPI's em larga escala
4. Aumento da eficiência da despesa pública em I&D e maior intensidade da despesa em I&D privada.
5. Facilitação do acesso das PME ao mercado dos contratos públicos, redução do tempo de comercialização e atração de investidores financeiros para as empresas
6. Maior interoperabilidade/impacto na normalização/redução do aprisionamento ao fornecedor
7. Impacto na estrutura da concorrência no mercado

3.1.1 Melhoria da qualidade e/ou eficiência dos serviços públicos

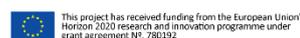
Nos setores em que as entidades adjudicantes são grandes compradoras públicas, as suas adjudicações constituem uma importante alavanca para estimular a inovação. A PCP permite as entidades adjudicantes darem feedback

⁸ "Study SMART 2014/0009 – Quantifying the impacts of PCP procurement in Europe based on evidence from the ICT sector" e outros estudos nele citados, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2015-44/final_report_published_11779.pdf.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



enquanto primeira cliente e orientarem o desenvolvimento de soluções para satisfazer as suas necessidades. Daí resultam soluções de maior qualidade e/ou eficiência em comparação com produtos dispendiosos de catálogo que frequentemente não satisfazem as suas necessidades reais. Dado que uma PCP pode também custar apenas uma parte do orçamento para implementar a solução final, esse custo pode ser recuperado múltiplas vezes através dos ganhos em custos e na qualidade gerados pela PCP ao se lançar uma PPI subsequente.

16

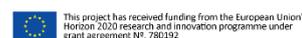
Cuidados de Saúde da Lombardia – PCP do Hospital de Niguarda (Itália)

A PCP levada a cabo pelo hospital de Niguarda, em colaboração com a Região da Lombardia e a Agência Regional de Compras (ARCA) visava resolver o problema das longas jornadas de transporte e das lesões frequentes e limitações funcionais dos trabalhadores dos serviços socio-sanitários encarregados de movimentar manualmente, empurrando e puxando, as camas do hospital. Os produtos de catálogo existentes de vendedores estabelecidos não conseguiam satisfazer as necessidades do hospital por um preço comportável. Assim, em 2012, deu-se início a um processo de PCP para o desenvolvimento de um aparelho novo e com uma boa relação custo-benefício para movimentar as camas do hospital, que satisfizesse as verdadeiras necessidades do hospital: um dispositivo para mover camas mais barato e de tamanho reduzido, mais amigo do ambiente, automatizado e universal, fácil de utilizar e de manobrar por um único operador, equipado com sistemas de segurança e anti-colisão, sem necessitar de pistas nem de instruções, podendo também ser utilizado em percursos não retilíneos e em todos os espaços do hospital (quartos, elevadores e espaços para exames de diagnóstico). O processo de PCP encorajou o desenvolvimento de soluções mais sustentáveis e amigas do ambiente, tendo em conta os custos do seu ciclo de vida, em comparação com soluções alternativas.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



Dos seis fornecedores iniciais que concorreram à PCP, quatro passaram à fase da criação de protótipos e dois foram bem sucedidos nos ensaios realizados com os seus produtos finais num contexto operacional real. Em 2015, a PCP do Niguarda ganhou o prémio "Corragio di agire" por fornecer soluções que contribuem com avanços inovadores para o setor dos cuidados de saúde. A PCP conseguiu reduzir o custo das soluções ao abrir o mercado a novos fornecedores inovadores (principalmente PME) que até então não conseguiam entrar neste segmento de fornecedores altamente concentrado. Espera-se obter poupanças de pelo menos 40% ao longo dos próximos anos quando as soluções estiverem a ser utilizadas, através do aumento da eficiência das operações hospitalares, da redução dos acidentes, de um menor custo e de uma maior sustentabilidade das soluções. O efeito multiplicador dos impactos noutros hospitais é igualmente considerável, visto que só na Lombardia existem aproximadamente 40.000 camas hospitalares.

Fonte: Descrição pormenorizada de casos no website do projeto INSPIRE:
<https://inspire.ec.europa.eu/>

https://series.ecoprocura.eu/fileadmin/editor_files/images/EcoProcura_2014_-_Sara_Bedin_TEH_Ambrosetti.pdf (diapositivos)
http://www.arca.regione.lombardia.it/shared/ccurl/497/198/ARCA_2013_02_Disciplinare.pdf
 (documentos de concurso - link não operacional em 15 de julho 2020)

3.1.2 Produtos de maior qualidade e mais baratos

O recurso a múltiplas fontes de fornecimento competitivas durante a fase de I&D é altamente vantajoso para o adjudicante, uma vez que pressiona as empresas concorrentes a desenvolverem soluções melhores e menos dispendiosas, dentro dos prazos e dos limites orçamentais prescritos. A adjudicação de vários contratos de I&D aumenta a probabilidade de obter soluções funcionais. Além disso, a manutenção de pelo menos dois concorrentes até a última fase do ciclo de I&D evita o subsequente aprisionamento ao fornecedor. Em conjugação com o lançamento de um

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



procedimento concorrencial para a subsequente adjudicação da PPI, resultam ofertas mais agressivas e, conseqüentemente, ganhos adicionais para o Estado em termos de custos e de qualidade. De acordo com estudos realizados nos EUA⁹, a concorrência durante a fase de I&D reduziu em 33% o tempo dedicado ao desenvolvimento, em 42% os custos do desenvolvimento, e em mais de 50% o custo médio unitário. Manter a concorrência para o fornecimento da solução final permitiu o aumento drástico da disponibilidade do material (superior a 95%), a redução do tempo de resposta (2-4 dias), reduções consideráveis a nível do inventário, e poupanças de 17% em relação aos métodos de apoio históricos.

18

Exemplo na área da supercomputação – Departamento da Energia e Defesa dos EUA

Desde a década de 1960, os EUA lançam concursos públicos sucessivos para aquisição de I&D nos quais participam múltiplos fornecedores para aumentar o desempenho dos sistemas de supercomputação disponíveis. Os dados fornecidos pelos EUA mostram que esta procura pública sustentada, desde a década de 1960, de computadores cada vez mais potentes, permitiu aos departamentos governamentais obter poupanças enormes e fez baixar o custo dos computadores pessoais para os clientes particulares. O custo unitário da capacidade de computação baixou três mil milhões de vezes ao longo de 60 anos de contratação pública de I&D. A tecnologia desenvolvida em resposta às necessidades do governo criou as condições para a subsequente comercialização dos PC convencionais industriais e comerciais.

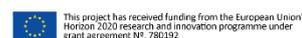
Fonte: Estudo "Opportunities for public technology procurement in the ICT related sectors in Europe", 2008, Ramboll Management, <https://bookshop.europa.eu/>

⁹ Gansler, J. S. Lucyshyn, W. e M. Arendt (2009), "Competition in Defence Acquisitions".

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



3.1.3 Risco reduzido de fracasso em adjudicações subsequentes de PPI em larga escala

Há uma quantidade significativa de contratos públicos que não alcançam os seus objetivos e, frequentemente, o setor público paga um preço demasiado elevado por produtos que não são os melhores. Uma PCP oferece às entidades adjudicantes a possibilidade de conhecerem melhor as capacidades e as limitações tecnológicas de soluções inovadoras, reduzindo assim o risco de pecarem por defeito ou por excesso quando elaboram as especificações das PPI e de comprarem produtos que não correspondem às necessidades e expectativas públicas. Mesmo quando através de um procedimento de PCP se conclui que os vendedores não são capazes de fornecer soluções que satisfaçam as necessidades e não faz sentido avançar para uma PPI, a PCP terá sido proveitosa pelo facto de reduzir o risco de prosseguir com projetos inadequados.

19

PCP da Statoil – Gassnova

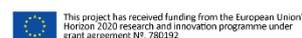
Em 2011, a Statoil e a Gassnova lançaram um concurso para uma PCP tendo por objetivo o desenvolvimento de melhores soluções para a captura de carbono. O projeto destinava-se a encontrar novas abordagens tecnológicas para prevenir a libertação de grandes quantidades de CO₂ na atmosfera provenientes do uso de combustível fóssil na central de produção de calor e eletricidade de Mongstad.

Foram selecionados cinco grandes fornecedores para dar início à PCP. As entidades adjudicantes criaram um grande centro de ensaios e pagaram à uma entidade de certificação independente para que certificasse a conformidade das soluções desenvolvidas com os requisitos estabelecidos pelas entidades adjudicantes relativamente à qualidade técnica, ambiental e sanitária. Foi escolhida esta abordagem para reduzir os riscos associados à subsequente implementação da PPI. Tanto os fornecedores que participaram na PCP como as empresas que não participaram podiam pedir a certificação das suas soluções. Com base nos resultados dos ensaios, as entidades adjudicantes concluíram que qualquer solução que o mercado pudesse fornecer continuava

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



a ter um custo de desenvolvimento proibitivamente elevado. A PCP impediu que uma PPI subsequente fracassasse e registasse perdas avultadas.

Fonte: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2014-47/statoil_and_gassnova_case_7934.pdf

3.1.4 Maior eficiência da despesa pública em I&D e maior intensidade da despesa privada em I&D

20

A orientação ativa dos fornecedores para satisfazer as necessidades do utilizador final do lado do cliente aumenta a taxa de sucesso das inovações, fazendo aumentar a eficiência da despesa do setor público em I&D e a taxa de sucesso da comercialização para as empresas envolvidas.¹⁰

Também há provas de que a contratação pública de inovação na Europa faz aumentar ainda mais a despesa do setor privado em I&D e a capacidade de inovação das empresas quando comparada com a concessão de subsídios à I&D.¹¹ As empresas que ganham os contratos públicos crescem mais do que as suas concorrentes que não ganham, mesmo muito depois da conclusão dos contratos. Após a participação inicial em procedimentos concorrenciais, as empresas vencedoras tendem a alterar o seu comportamento futuro enquanto concorrentes. Procuram participar em procedimentos públicos fora dos seus municípios e aumentam a variedade dos produtos que oferecem, o que lhes permite ganhar mais contratos públicos no futuro e penetrar noutros mercados.¹²

¹⁰ Hippel (2005) & Ramboll (2008) referências do estudo mencionado na nota de rodapé 6, página 44.

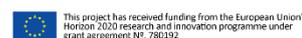
¹¹ Guerzoni e Raiteri (2012) referência do estudo mencionado na nota de rodapé 6, páginas 43-44.

¹² Ferraz, Finan e Szerman (2015) referência do estudo mencionado na nota de rodapé 6, página 44.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



O que diz o presidente executivo dinamarquês de uma entidade adjudicante de topo sobre a eficiência da despesa em I&D

"Há uma série de estudos que confirmam que a inovação dá um importante contributo para o crescimento e a criação de valor. Considerando que as parcerias público-privadas para a inovação existem desde há anos e que o seu número cresce exponencialmente, onde está esse aumento do crescimento económico e da criação de valor?

As atuais colaborações público-privadas no domínio da I&D não estão a funcionar bem porque ambas as partes têm de se concentrar no desenvolvimento de algo em conjunto, sem que tal conduza necessariamente a vendas ou compras que aumentam as receitas das empresas a longo prazo. O facto de poderem aprender muita coisa ou ter acesso a centros de ensaios e a utilizadores ao participarem num projeto colaborativo de I&D não é suficiente para as empresas. É necessário que, desde o início, elas adaptem o desenvolvimento a oportunidades tangíveis de comercialização e exportação.

A PCP é uma boa ferramenta para aumentar a eficiência da cooperação entre setor público e setor privado. Na PCP, o desenvolvimento de uma nova solução é impulsionado pelos clientes com uma aquisição em mente. Existem, portanto, incentivos previamente construídos centrados na comercialização quando se desenvolve uma solução exequível para uma necessidade do setor público."

Fonte: Af Allan SØgaard Larsen, presidente executivo da Falck (o maior serviço de salvamento do mundo com sede na Dinamarca), <http://www.denoffentlige.dk/falck-topchef-stjael-andres-innovation-og-bliv-beloennet-det>

21

Impacto no comportamento da empresa relativamente à I&D e à inovação

"Já antes participámos em projetos colaborativos de I&D. Em comparação, a PCP é útil para nós porque nos dá mais liberdade para inovar e nos impele mais a estabelecer colaboração com fornecedores de tecnologia, com universidades europeias e com a comunidade de utilizadores da PRACE, dando-nos ainda uma visão muito mais precisa das necessidades futuras da comunidade PRACE."

Fonte: Piero Altoè, Gestor de Marketing & Desenvolvimento Empresarial, E4 Computer Engineering spa (PME que participa no projeto PRACE 3IP PCP (PCP no âmbito do 3.º projeto de implementação da PRACE) sobre supercomputação energeticamente eficiente,

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

financiado pelo FP7 (7.º Programa-Quadro de Investigação da UE): <https://prace-ri.eu/wp-content/uploads/2019/08/PraceAnnualReport2015.pdf>.

"Recebemos feedback positivo semelhante de todos os três vendedores, pequenos ou grandes, que participaram na PCP."

Fonte: Philippe Segers, Gestor de Projetos da sociedade GENCI (a GENCI é uma entidade adjudicante do grupo de entidades adjudicantes que participa no PRACE 3IP PCP)

NT: PRACE – Partnership for Advanced Computing in Europe (Parceria para a computação avançada na Europa)

22

3.1.5 Facilitação do acesso das PME ao mercado dos contratos públicos, redução do tempo de comercialização e atração de investidores financeiros para as empresas

A abordagem faseada da PCP, em que os contratos adquirem dimensões gradualmente crescentes e seguem o percurso de crescimento natural de empresas inovadoras em fase de arranque, facilita o acesso das pequenas e médias empresas inovadoras (PME) ao mercado (dos contratos públicos). Nos processos de PCP financiados pela UE, 71% dos concursos foram, até este momento, ganhos por PME¹³. Desafiando as empresas a desenvolverem inovações avançadas para satisfazer necessidades públicas e oferecendo o *feedback* do primeiro cliente e a perspetiva de uma rápida implementação, a PCP pode reduzir o tempo de comercialização e ajudar as empresas a conquistar a liderança em novos mercados. A PCP pode também ajudar as

¹³ Primeiros resultados dos 12 projetos de PCP financiados pelo 7.º Programa-Quadro (PQ7) da UE: <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/news/updated-results-ongoing-pre-commercial-procurements-pcp-projects>

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

empresas a atrair o subsequente investimento privado para fazerem crescer o seu negócio. Os investidores financeiros fizeram notar que as PCP que visam dar resposta às necessidades das entidades adjudicantes bem definidas são encaradas como um sinal do potencial de mercado das inovação emergentes, encorajando assim mais investimento privado.¹⁴ Nos EUA, contratos deste tipo têm promovido pequenas empresas a importantes líderes de mercado em diferentes setores industriais como a computação, as telecomunicações, a aviação e a bio/nanotecnologia. Empresas como a IBM, a HP, a Dell, a Cray, a Intel ou a Qualcomm, todas elas desenvolveram os seus primeiros produtos bem sucedidos no âmbito de contratos públicos de I&D.¹⁵

PCP de gestão de tráfico do CHARM

“Um dos aspetos da PCP que tivemos de destacar desde o início foi a intenção de atrair alguma experiência de gestão de tráfego exterior e não só dos grandes fornecedores tradicionais bem estabelecidos mas também de novos operadores inovadores como as pequenas e médias empresas. Conseguimos isso. Encontrámos uma empresa do setor da exploração mineira que nunca tinha estado envolvida na gestão do tráfego mas que tem produtos verdadeiramente bons e ideias excelentes sobre a maneira como nos poderia ajudar no nosso processo de gestão do tráfego.”

Fonte: Ian Chalmers, gestor de projetos da PCP do CHARM, Highways England. Para mais informações sobre a PCP do CHARM: <https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us/doing-business-with-rijkswaterstaat/charm-pcp/index.aspx>

3.1.6 Maior interoperabilidade / impacto na normalização / redução do aprisionamento ao fornecedor

A PCP permite que as entidades adjudicantes estabeleçam requisitos de interoperabilidade e interpermutabilidade dos produtos logo na fase de desenvolvimento. Esta é uma maneira eficaz em termos de custos de preparar

¹⁴ Idem 6, páginas 46-47.

¹⁵ Idem 6, páginas 45-46.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

o caminho para normas abertas e evitar o risco de os primeiros utilizadores de soluções inovadoras serem penalizados com o ónus adicional de tornarem a sua solução conforme as normas definidas posteriormente.¹⁶ De facto, as modificações do produto no momento da implementação podem aumentar consideravelmente o custo dessa implementação e o risco de fracasso do projeto. Maior interoperabilidade e concorrência também contribuem para prevenir o aprisionamento ao fornecedor, que pode prevenir perdas estimadas em 1,1 mil milhões de euros por ano num contrato público de TIC.¹⁷ A compra de grandes quantidades de soluções inovadoras pode igualmente gerar efeitos de rede que encorajam outros utilizadores a seguirem o exemplo.¹⁸

PCP V-CON (Virtual CONstruction of road infrastructure – Construção virtual de infraestruturas rodoviárias)

As entidades adjudicantes Rijkswaterstaat e Trafikverket, holandês e sueca, lançaram a PCP V-CON porque o mercado de construção de infraestruturas rodoviárias está preso a sistemas dispendiosos e poderia funcionar muito mais eficientemente mudando para sistemas normalizados abertos.

O projeto de PCP V-CON em curso permitiu as entidades adjudicantes que o lançaram:

- Identificar a redução de custos que é possível obter avançando para sistemas abertos de modelação de informação para estradas (30% dos custos da construção rodoviária)
- Obter o apoio de outros diretores-gerais de estradas da Europa (CEDR – Conference of European Directors of Roads) para criar um grupo de trabalho no CEN a fim de, em conjunto, normalizar a forma de utilizar a BIM (Building Information Modelling – Modelação da Informação da Construção) na modelação rodoviária para o setor público que é desenvolvida no V-CON.

¹⁶ Idem 6, página 47.

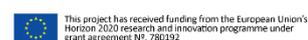
¹⁷ Idem 6, página 48.

¹⁸ Existem efeitos de rede quando o valor de uma tecnologia para um utilizador é dado pelo número de outros utilizadores que passam a utilizar essa tecnologia. Os utilizadores poderão não passar para uma tecnologia superior por recearem que haja outros utilizadores a fazerem o mesmo.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



Fonte: <http://www.paneuropeannetworkspublications.com/GOV16/index.html#147>
<http://www.paneuropeannetworkspublications.com/GOV16/index.html#148>
<https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us/doing-business-with-rijkswaterstaat/v-con/index.aspx>

3.1.7 Impacto na estrutura da concorrência no mercado

As PCP podem aumentar a concorrência em setores dominados por um número reduzido de concorrentes ao permitirem a participação, nos procedimentos concorrenciais, de um grande número de empresas em fase de arranque (start-up). Foi o que procurou ativamente assegurar o Departamento da Defesa norte-americano na década de 1970, quando duas empresas dominavam o mercado da supercomputação. A abordagem adotada levou a que um grande número de novas empresas (spin-off) tivessem êxito no mercado dos computadores.¹⁹

25

Projetos de PCP financiados pela UE – Impacto no mercado interno da UE

Os primeiros resultados das PCP financiados pela UE revelam um impacto claro na abertura do mercado interno da UE que cria oportunidades de crescimento além-fronteiras para as empresas. Verificou-se que 25 vezes mais contratos do que habitualmente nos concursos nacionais (31% contra 1,23%) foram adjudicados a empresas que não são dos países das entidades adjudicantes. 2,5 vezes mais contratos do que habitualmente nos concursos nacionais (71% contra 29%) foram ganhos por novos operadores/PME que desafiam fornecedores estabelecidos com novas soluções inovadoras.

Fonte: Primeiros resultados de 12 projetos de PCP financiados pelo 7.º Programa-Quadro da UE:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/updated-results-ongoing-pre-commercial-procurementspcp-projects>

¹⁹ Por exemplo, a Digital Equipment Corporation, precursora da Hewlett Packard, a SUN, a Silicon Graphics, etc.; mais informações no estudo referido na nota de rodapé 6, página 50.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

3.2 Benefícios da PPI

O setor público representa uma parte importante da procura numa série de domínios como a mobilidade, a saúde, a construção, governação eletrónica, a gestão de resíduos, a reciclagem, entre outros. Nestes domínios, a PPI pode gerar benefícios quer para o lado da procura, quer para o lado da oferta: melhorias da qualidade e redução dos custos para a entidade adjudicante que implementa as soluções inovadoras, bem como benefícios económicos, ambientais e sociais mais amplos para os cidadãos europeus, que usufruem de um serviço público melhorado, e para as empresas, incluindo PME, que andam à procura dos primeiros clientes para as suas soluções inovadoras.

26

Não existe nenhum estudo abrangente que quantifique os benefícios da PPI. No entanto, com base em dados de estudos de casos relevantes, resumimos em seguida os benefícios da aplicação da PPI:

- Melhora a qualidade e/ou da eficiência dos serviços públicos
- Ajuda as empresas inovadoras (start-up) a crescer
- Incentiva as empresas a investir na inovação

3.2.1 Melhora a qualidade e/ou a eficiência dos serviços públicos

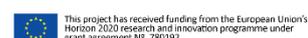
Embora o custo inicial das inovações tenda a ser mais elevado do que quando se adquire um produto ou serviço tradicional, a análise dos custos-benefícios a longo prazo (a análise dos custos e benefícios durante todo o ciclo de vida da solução) revela-se frequentemente positiva.²⁰ Assim, o anúncio prévio das melhorias da qualidade/eficiência esperadas a longo prazo poderá

²⁰ Guia da Comissão Europeia “Os contratos públicos como motor de inovação nas PME e nos serviços públicos” (2014); Memorando do Professor Luke Georghiou, do Professor Jakob Edler e da Dra. Elvira Uyerra, Manchester Institute of Innovation Research, MBS, University of Manchester.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



revelar-se crucial na PPI, para dar aos fornecedores tempo suficiente para fazerem investimentos a fim de introduzirem os produtos no mercado com o rácio qualidade/preço exigido.

EXEMPLOS de Contratação de Compromisso Futuro (Forward Commitment Procurement – FCP)

A FCP pretendia replicar no setor público a abordagem de empresas do setor privado que ativamente estimulam as suas cadeias de fornecimento a inovar “articulando claramente as suas necessidades futuras e assumindo um compromisso credível de vendas futuras, assegurando ao mesmo tempo a concorrência até ao momento da compra”. A FCP implica fornecer informações prévias sobre necessidades futuras, procurar e contactar potenciais fornecedores e, fundamentalmente, incentivá-los através de um Compromisso Futuro, uma notificação antecipada da intenção de comprar uma quantidade significativa de soluções inovadoras.

A FCP começa com a identificação dos utilizadores finais e a definição de requisitos comuns para a solução pretendida. Seguem-se as consultas à indústria a fim de apurar se a solução pretendida poderá ser desenvolvida e implementada dentro do prazo fixado pelas entidades adjudicantes. Subsequentemente, as entidades adjudicantes publicam um anúncio de pré-informação na base de dados de procedimentos concorrenciais europeus, contendo os seus requisitos e o convite aos fornecedores para que desenvolvam uma solução conforme e façam a respetiva demonstração, por exemplo, nas instalações de uma das entidades adjudicantes, numa determinada data no futuro. Se os resultados do ensaio/da demonstração forem positivos, as entidades adjudicantes avançam para a adjudicação efetiva de grandes quantidades dos produtos desenvolvidos. A adjudicação pode ser feita tanto em conjunto, através de um único contrato, como de forma coordenada, através de vários contratos de menor dimensão.

O Serviço Prisional de Sua Majestade conduziu um processo de FCP em 2009. Isto porque tinha de descartar anualmente mais de 40.000 colchões de espuma por causa do seu estado, resultante de sua má utilização e do desgaste. Cada zona prisional dispunha dos seus próprios planos de eliminação através de contratos locais. A maior parte dos colchões “em fim de vida” estavam a ser enviados para aterros, e os restantes eram classificados como resíduos clínicos ou perigosos e acarretavam elevados custos de eliminação. Em resumo, a situação era ambientalmente insustentável e o custo combinado do fornecimento e da eliminação estava estimado, em termos conservadores, em torno dos 2,8 milhões de libras esterlinas por ano.

A situação exigia uma revisão radical. A FCP forneceu uma forma de o conseguir. A FCP levou a um serviço Zero Waste Mattress (Colchão com Desperdício Zero) que acabou com o envio dos resíduos para o aterro. A poupança prevista ascendia a 5 milhões de libras durante o contrato de quatro anos.

Em 2006, A Rotherham NHS Foundation Trust decidiu que precisava de reduzir as emissões de carbono e os custos da iluminação das enfermarias e assegurar ao mesmo tempo serviços de alta qualidade aos pacientes. Depois de obter a autorização da administração para lançar uma FCP, a equipa de projeto anunciou uma consulta do mercado através da publicação de um anúncio de pré-informação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), mais de dois anos antes de a solução ser necessária no local. Os contactos com o mercado decorreram em 2 fases. Primeiro, os fornecedores foram convidados a responder a um breve questionário de sondagem do mercado. Seguidamente, foi organizado um workshop. Com base nas respostas do mercado, a equipa de projeto desenvolveu uma estratégia de contratação que envolvia requisitos densificados baseados nos resultados, um questionário densificado de pré-qualificação para ser utilizado durante o diálogo concorrencial, e determinação dos custos do ciclo de vida. Um consórcio europeu de fornecedores ganhou o contrato e forneceu uma solução modular, com iluminação biodinâmica integrada, “trunking” e armazenagem para uso dos doentes e do pessoal, com custos iguais aos de uma solução de enfermaria padrão.

Fonte: Hendrik van Meerveld, Joram Nauta e Gaynor Whytes, “Forward commitment procurement and its effect on perceived risks in PPI projects” in Charles Edquist et al. (eds) “Public Procurement for Innovation” (Edward Elgar Publishing 2015)

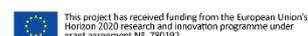
Ao incluir um ambiente mais ecológico como uma melhoria da qualidade a obter com recurso à contratação pública, uma PPI pode também resultar em importantes benefícios ambientais. Um estudo realizado em 2015 nos Países Baixos calculou o potencial impacto da PPI na redução das emissões de carbono nas infraestruturas rodoviárias.²¹ Chegou-se à conclusão de que a contratação pública de 10 inovações selecionadas no domínio da construção, manutenção e reciclagem ou eliminação de rodovias poderia potencialmente

²¹ Keijzer, E. E., Leegwater, G. a., de VosEftting, S. E. & de Wit, M. S. (2015), “Carbon footprint comparison of innovative techniques in the construction and maintenance of road infrastructure in The Netherlands” *Environmental Science & Policy*, 54, 218–225.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 37% tanto na rede rodoviária principal como nas estradas de asfalto da rede rodoviária secundária, em 28% tanto nas estradas de tijolos como nas estradas com elementos de betão, e em 84% na manutenção e controlo de toda a infraestrutura rodoviária.

Na Suécia, a NUTEK (precursora da agência da energia sueca) avaliou em 2006 e 2007 os efeitos de dez dos PPI mais importantes (designados contratos de aquisição de tecnologia na Suécia) que tinham sido executados desde 1990 (Bombas de calor, motores energeticamente eficientes, balcões refrigerados, Sistemas FTX, medição de calor individual, sistemas de comando e monitorização em instalações, sistemas de iluminação com deteção de movimento, fotocopiadoras, torneiras de água canalizada, congeladores/frigoríficos). A introdução destas tecnologias no mercado gerou poupanças de energia que reduziram em 15% a dependência da Suécia da energia nuclear.

Fonte: <http://www.ecomotion.us/results/pdfs/108es.pdf>

29

3.2.2 Ajuda as empresas inovadoras (start-up) a crescer

A PPI pode fomentar o crescimento das empresas europeias proporcionando-lhes uma vantagem para servirem mercados potencialmente mais alargados. Essas empresas poderão ser capazes de exportar e produzir resultados económicos adicionais. Quando o Estado é um grande utilizador de inovação pode dar aos inovadores a possibilidade de reduzirem custos e de se estenderem aos mercados privados. Agindo como primeiro comprador, o Estado enviará ao mercado um sinal de aceitação da inovação e encorajará outros clientes (públicos e privados) a adotarem a inovação. Desta forma, a PPI pode dar um importante contributo para acelerar a adoção e difusão das inovações. A contratação pública tem um impacto positivo e importante na comercialização dos produtos que são uma novidade para todo o mercado

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

(medido em vendas). A PPI proporciona às empresas oportunidades de vendas imediatas e tem o maior impacto nas pequenas empresas com recursos financeiros limitados.²² Com efeito, empresas em fase de arranque particularmente inovadoras debatem-se amiúde com dificuldades em encontrar o primeiro cliente para começarem a criar a sua “lista de referências”.

Um contrato público pode colmatar essa lacuna em termos de credibilidade e ajudar essas empresas a crescer.²³

30

EXEMPLO: Casa da Moeda Austríaca – PPI de um sistema de reciclagem das águas residuais com base num vaporizador por vácuo

A Casa da Moeda austríaca, a entidade responsável pela cunhagem de moeda na Áustria, precisava de uma nova solução para tratar as águas residuais provenientes da produção das moedas, dado que naquela altura a água tratada ainda continha grandes quantidades de substâncias químicas que excediam os limites legais. Antes de se proceder à abertura de um concurso, realizou-se uma análise exaustiva do mercado que revelou a existência de três tecnologias potenciais: tratamento químico de águas residuais, filtração e vaporização. A Casa da Moeda austríaca chegou à conclusão de que um Sistema de vaporização seria a solução mais sustentável e permitir-lhe-ia também cumprir os requisitos da norma ISO 14001. A Agência Federal dos Contratos Públicos deu início ao processo de contratação, para a Casa da Moeda austríaca, de serviços de planeamento, fornecimento, instalação e colocação em funcionamento de uma instalação de tratamento de águas residuais (evaporação a vácuo) incluindo manutenção e serviço. Utilizou-se um procedimento por negociação dividido em três fases. Na primeira fase, os fornecedores foram convidados a fornecerem informações sobre as suas qualificações enquanto empresa. Seguidamente, os fornecedores apresentaram a sua primeira proposta, que incluía um cálculo dos custos do ciclo de vida e um relatório completo com informações pormenorizadas

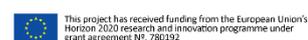
²² Birgit Aschhoff e Wolfgang Sofka, “Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations?”, página 2, Documento de Reflexão n.º 08-052 do ZEW, Centro de Investigação Económica Europeia.

²³ Memorando do Professor Luke Georghiou, do Professor Jakob Edler e da Dr.ª Elvira Uyarra, Instituto de Investigação para a Inovação de Manchester, MBS, Universidade de Manchester.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



sobre o consumo de águas residuais e as poupanças geradas pelo sistema proposto bem como a concentração dos resíduos filtrados. Com base nos resultados do estudo, os fornecedores foram convidados a apresentar a sua proposta final.

Finalmente, o contrato foi adjudicado à Schell GmbH, uma empresa familiar que empregava cerca de 20 trabalhadores. A solução inovadora serve agora para a Casa da Moeda tratar a água que é contaminada durante a produção de moedas e notas. O novo sistema reduz em 97% a necessidade de água potável, poupando anualmente 4 milhões de litros de água. A inovação é fácil de instalar e pode ser utilizada para filtrar uma grande variedade de partículas, tais como as provenientes de metal, galvanização, fotografia, impressão, medicamentos, géneros alimentícios, etc., podendo por isso ser utilizada numa variedade de indústrias. Este é um bom exemplo de como a PPI pode melhorar o acesso aos mercados e fomentar a aceitação das inovações por parte do mercado.

Fonte:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue58_Case_Study117_BBG_Austria.pdf

31

3.2.3 Incentiva as empresas a investir em inovação

A PPI não financia as atividades de I&D ou de inovação necessárias para colocar as soluções inovadoras no mercado, mas cria os incentivos de mercado para que sejam os próprios fornecedores a fazer esse investimento. A PPI envia à indústria um sinal de que o lado da procura está pronto para introduzir e difundir uma quantidade importante de soluções inovadoras, o que pode encorajar as empresas e os investidores privados a financiar a fase final das atividades de inovação que são necessárias para colocar as soluções no mercado (p.ex. fazer adaptações do produto final, avançar para a produção em grande escala, criar canais mais alargados de distribuição do produto). Quando uma única entidade adjudicante não consegue criar pressão de procura suficiente, pode-se recorrer à compra em grupo para oferecer às empresas inovadoras perspectivas de um mercado suficientemente grande para fazer este tipo de investimentos.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

EXEMPLO: Compras em grupo com recurso à PPI na Suécia para criar pressão suficiente da procura para inovações no setor da energia

Desde 1990, a NUTEK (a precursora da Agência Sueca de Energia) financiou e deu início a cerca de 60 PPI diferentes (designadas compras públicas de tecnologia na Suécia). A fim de criar pressão de mercado suficiente, reuniu um grupo de entidades adjudicantes e, sempre que possível, também privados (p.ex. proprietários de edifícios privados) interessados em comprar inovações com os mesmos requisitos. Uma consulta aberta ao mercado junto da indústria clarificou o nível dos requisitos de inovação que os fornecedores conseguiriam alcançar de forma realista dentro do prazo de implementação estabelecido pelas entidades adjudicantes, e o volume de compras que seria necessário para incentivar a indústria a fazer os investimentos necessários para colocar as inovações no mercado. Com base nestas informações, a NUTEK publicou para o grupo de entidades adjudicantes os seus requisitos em termos de funções, características e preço e informou o mercado sobre a sua intenção de comprar importantes quantidades de produtos. Os fornecedores foram convidados a apresentar-se dentro de um prazo predefinido (p.ex. seis meses ou um ano) para demonstrar se a sua solução cumpria os requisitos mínimos definidos pelo grupo de entidades adjudicantes. Foram organizados eventos de ensaios/certificação nas instalações das referidas entidades e os produtos participantes foram classificados em diferentes categorias de acordo com diferentes rótulos energéticos A, B, C, D, E, etc. Seguidamente, as entidades adjudicantes do grupo lançaram procedimentos concorrenciais individuais para comprarem as soluções de que necessitavam com o desempenho energético que pretendiam. Esta abordagem de compras em grupo coordenadas no âmbito de uma PPI encorajou a indústria a fazer o investimento adicional necessário para colocar no mercado aparelhos energeticamente mais eficientes (lâmpadas de iluminação, máquinas de lavar roupa, janelas, bombas de calor, frigoríficos para habitação social, etc.).

Fonte: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7935

3.3 Benefícios da PCP e da PPI em comparação com outros métodos de contratação

3.3.1 PCP/PPI versus contratação tradicional

O método tradicional de adjudicação de contratos baseia-se em considerações de aquisições táticas a curto prazo, normalmente dando prioridade ao baixo custo em detrimento da qualidade ou olhando apenas para o imediato em vez do impacto em termos de custo/qualidade a mais longo prazo²⁴. A falta de conhecimentos sobre soluções tecnológicas leva muitas vezes à elaboração de especificações que pecam, ora por defeito, ora por excesso. As decisões sobre a adjudicação de contratos são motivadas por considerações que preferem o evitar dos riscos de desenvolvimento (medo de introduzir soluções “novas”) à maximização das melhorias em termos de custos ou da qualidade. O resultado é, com frequência, uma relação custo-benefício aquém da ótima em termos globais e o aprisionamento à tecnologia do fornecedor.

É perfeitamente compreensível que a obrigação de gastar com prudência o dinheiro dos contribuintes torne inevitavelmente as entidades adjudicantes avessas ao risco. Todavia, a contratação pública de inovação implementada como uma combinação inteligente de PCP/PPI não representa uma aventura arriscada. Pelo contrário, torna-se uma ferramenta estratégica para melhorar sistematicamente a qualidade/eficiência dos serviços públicos e minimizar em simultâneo os riscos do desenvolvimento de soluções “novas”.

²⁴ Comité do Espaço Europeu da Investigação e da Inovação – CEEI – Secretariado (junho de 2015) Parecer do CEEI sobre contratos públicos de inovação: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-I-209-2015-INIT/en/pdf>

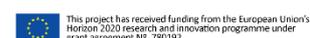
A substituição de soluções existentes por soluções inovadoras exige habitualmente um investimento inicial que se paga a si próprio ao longo do tempo de vida durante o qual a solução é implementada e gera melhorias em termos de custos e/ou de qualidade para a entidade adjudicante. Uma PCP pode fornecer entidades adjudicantes a prova de que as soluções inovadoras podem realmente gerar esses benefícios a longo prazo quando comparadas com as soluções existentes. Com efeito, uma PCP permite às entidades adjudicantes reduzir o risco das tecnologias inovadoras, eliminar o aprisionamento do fornecedor, e adquirir conhecimentos inestimáveis dos prós e contras de soluções concorrentes “antes” de assumirem quaisquer compromissos de implementação de grandes quantidades das soluções. A utilização de procedimentos distintos de PCP e de PPI permite, assim, à entidade adjudicante ter em conta os ensinamentos adquiridos com a PCP para elaborar em seguida especificações ótimas para implementação subsequente (PPI), resolvendo a grande questão de saber por que razão atualmente muitos contratos públicos não produzem os resultados esperados e as entidades adjudicantes muitas vezes pagarem demasiado dinheiro por produtos medíocres²⁵: o problema é que as entidades adjudicantes já selecionam ou pré-selecionam fornecedores específicos para a implementação com base em credenciais antigas (eles deverão ser capazes de desenvolver a solução pretendida) “antes” de obterem primeiro as provas concretas de que as suas soluções inovadoras podem realmente oferecer uma melhor relação custos-benefícios do que as outras soluções existentes no mercado. Uma combinação inteligente de PCP/PPI é, portanto, aquilo de que entidades adjudicantes conscientes dos riscos, que estão empenhados em gastar com prudência o dinheiro dos contribuintes, precisam verdadeiramente para justificar de forma

²⁵ Por exemplo, no setor da saúde-e, 70% dos contratos não atingem os seus objetivos, cf. página 39-43 Idem 5

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



objetiva a sua decisão de comprar soluções inovadoras em vez de soluções já existentes.

3.3.2 PCP e PPI versus procedimento da parceria para a inovação

Quando se deve utilizar a PCP-PPI, dois tipos distintos mas complementares de contratação, em vez de uma parceria com fornecedores de longo prazo que combina a aquisição de I&D com a subsequente aquisição de quantidades comerciais de produtos finais? Como se explica na ficha sobre inovação que acompanha a introdução das diretivas relativas aos contratos públicos de 2014²⁶, ambos são igualmente válidos. A fim de tomarem uma decisão fundamentada, convém que as entidades adjudicantes pesem criteriosamente os argumentos para optar por uma das abordagens como ilustra o quadro que se segue:

35

	Dois procedimentos PCP – PPI distintos	Procedimento Parceria para a Inovação
Quando se considera que não existe auxílio estatal?	Considera-se que não existe auxílio estatal quando a PPI é implementada através de um procedimento concursal e quando a PCP é implementada em sintonia com as condições que visam evitar o auxílio estatal enumeradas no Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação de 2014 ²⁷ (em sintonia com a Comunicação sobre PCP).	Considera-se que não existe auxílio estatal unicamente quando o procedimento é implementado em sintonia com as condições que visam evitar o auxílio estatal enumeradas no Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação de 2014 ²⁷ , e a entidade adjudicante demonstra antecipadamente que o procedimento é utilizado para o desenvolvimento e a subsequente aquisição de “produtos ou serviços exclusivos ou especializados”.

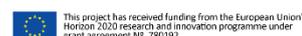
²⁶ Ficha sobre inovação que acompanha a introdução das novas diretivas relativas aos contratos públicos de 2014: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15527/attachments/1/translations/pt/renditions/pdf>

²⁷ Secção 2.3, ponto 33, do Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação de 2014

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



<p>Em que casos podem ser utilizados?</p>	<p>A lei não estabelece restrições quanto ao tipo de casos em que se pode utilizar a PCP-PPI. A PCP utiliza-se na grande maioria dos casos em que a entidade adjudicante precisa de uma solução que não é tão exclusiva ou especializada, que tenha de ser desenvolvida unicamente para ele, havendo pelo contrário um amplo leque de outros potenciais clientes. Normalmente há muitos fornecedores que estão interessados em desenvolver soluções para grandes mercados e faz mais sentido deixar para eles a titularidade dos DPI originados no âmbito da PCP (incentiva as empresas a procederem a uma ampla comercialização, fazendo baixar o preço para as entidades adjudicantes). Também se pode utilizar a PPI para casos que estejam próximos do mercado e não careçam de I&D (a I&D já está concluída ou não é de todo necessária (p.ex. inovação organizacional ou de processos).</p>	<p>Só em casos excecionais em que a entidade adjudicante precisa de produtos ou serviços que são tão exclusivos ou especializados que seja a única quem a potencial solução sirva e não existem no mercado outros fornecedores potenciais fora da parceria para a inovação, suscetíveis de ficarem em situação de desvantagem.²⁸ Quando a entidade adjudicante é a única cliente, só lhe resta ficar com a titularidade dos DPI gerados no âmbito da parceria (os DPI não têm qualquer valor para os fornecedores, visto não haver um mercado mais alargado além da entidade adjudicante) e pagar o preço mais elevado pelo desenvolvimento exclusivo. O procedimento da parceria para a inovação não pode ser utilizado para casos próximos do mercado que não requeiram I&D.</p>
<p>Boa relação custo-benefício?</p>	<p>Produtos de qualidade consideravelmente superior e em média 20% de redução dos custos nas primeiras implementações, em comparação com as abordagens da parceria, porque o aprisionamento ao fornecedor é prevenido uma vez que é mantida a concorrência para obtenção de contratos até ao fim (incluindo a reabertura da concorrência para a fase de implementação - PPI). A redução dos custos do produto recupera os custos da PCP.²⁹</p>	<p>A limitação das opções dos fornecedores antes de existirem evidências comprovadas de qual é o fornecedor no mercado que pode fornecer a melhor solução, gera um efeito de aprisionamento ao fornecedor que normalmente tem como resultado uma qualidade inferior e custos excessivos porque os fornecedores que estão confortavelmente instalados em parcerias a longo prazo perdem a motivação para oferecer um desempenho superior (falta de concorrência).³⁰</p>

²⁸ Bernhard Von Wendland, “New rules for State aid for R&D&I: Not a revolution but a silent reform”, (2015): http://estal.lexxion.eu/data/article/7535/pdf/estal_2015_01-012.pdf

²⁹ Von Wendland (2015) páginas 41-42

³⁰ Von Wendland (2015) página 30

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

<p>Capacidade para reduzir o risco da implementação?</p>	<p>A entidade adjudicante continua a ser livre para alterar as especificações do concurso (os requisitos da solução) e para escolher o procedimento de procedimento concursal mais apropriado para o PPI “depois” da PCP com base nos ensinamentos retirados da PCP.</p>	<p>Risco elevado de soluções inferiores, dado que a entidade adjudicante é obrigada a restringir a escolha de fornecedores para a implementação desde o início quando ainda não existem evidências comprovadas de que as soluções de qualquer um dos fornecedores na parceria possam ser melhores do que outras existentes no mercado.</p>
<p>Margem para I&D de ponta?</p>	<p>O compromisso da implementação só é necessário “depois” de as provas experimentais demonstrarem que as soluções desenvolvidas no âmbito da PCP são efetivamente melhores do que outras existentes no mercado. Esta capacidade para reduzir o risco de um contrato de implementação em larga escala e com custos avultados com um contrato de I&D numa escala reduzida e custos reduzidos permite que as entidades adjudicantes centrem a PCP em I&D verdadeiramente avançada.</p>	<p>Não é possível escolher o procedimento de concurso mais apropriado ou alterar substancialmente os requisitos para a fase de implementação com base nos ensinamentos retirados da fase de I&D. Um risco elevado de fracasso²⁸ gera uma tendência para uma focalização em adaptações incrementais às soluções existentes em vez de I&D avançada completamente nova.</p>
<p>Cria crescimento e emprego na Europa?</p>	<p>Uma vez que a contratação de serviços de I&D não está abrangida pelo Acordo sobre Contratos Públicos da OMC, as PCP “podem exigir” que os fornecedores localizem na Europa a maioria das atividades de I&D e as primeiras atividades de produção. Isto encoraja as empresas inovadoras a reforçar as atividades de I&D e de produção e conseqüentemente criarem crescimento e emprego na Europa. Iniciando as PCP antes do resto do mundo e encadeando as PPI logo a seguir a esses PCP, também pode gerar a vantagem de precursor para essas empresas ganharem grandes contratos de PPI de seguimento (criando mercados líder).</p>	<p>As parcerias de fornecedores a longo prazo que combinam a aquisição de I&D com a implementação em larga escala estão abrangidas pelo Acordo sobre Contratos Públicos da OMC. Caso esses contratos sejam ganhos por fornecedores não europeus, as entidades adjudicantes “não podem exigir” que localizem as atividades de I&D ou de produção na Europa. Os fornecedores que não participam na parceria mas investem “efetivamente” em atividades de I&D similares na Europa durante a fase de I&D do contrato não estão autorizados a concorrer para a fase de implementação do contrato de parceria, o que constitui uma oportunidade perdida que tem um impacto negativo na criação de crescimento e de emprego na Europa.</p>

<p>Ajuda as PME no acesso ao mercado?</p>	<p>Facilita o acesso das PME ao mercado porque (1) as dimensões do contrato crescem “gradualmente” (começando com uma pequena PCP em fases, seguido de uma PPI, mais alargada) e (2) a PCP não inclui critérios de seleção restritos. Uma PME tem maior facilidade em participar na PCP e em crescer durante a execução do mesmo, tornando-se uma empresa mais forte, capaz de concorrer contra fornecedores estabelecidos de maiores dimensões no momento em que se inicia o procedimento concursal para a PPI de seguimento.</p>	<p>Restringe o acesso das PME ao Mercado porque a combinação da I&D e da implementação num contrato único (1) aumenta o valor do contrato para uma grande compra que não é comportável para as pequenas empresas, e (2) obriga as PME a cumprirem requisitos rigorosos em matéria de qualificação e garantia financeira, que normalmente são aplicáveis unicamente aos contratos de implementação, logo desde o início da parceria e antes de se iniciar a I&D.</p>
<p>Impacto noutros investimentos em I&D?</p>	<p>As empresas que desenvolveram produtos fora do âmbito da PCP ainda podem candidatar-se a contratos de implementação (PPI). Sem exclusão das grandes fontes de investimento em I&D na Europa (recursos de I&D da própria empresa, subvenções públicas para I&D). Incentiva os fornecedores fora da PCP a investirem em I&D.</p>	<p>Apenas as empresas cuja I&D foi financiada pela parceria podem ganhar o contrato para implementação. Sério risco de exclusão de todos os outros investimentos de I&D na Europa (subvenções públicas para I&D e investimentos privados em I&D no valor de 200 mil milhões de euros por ano). Desincentiva os fornecedores que estão fora da parceria a investirem em I&D.</p>

Figura 3 – Abordagem da PCP seguida da PPI versus procedimento da parceria para a inovação

Embora as diretivas relativas aos contratos públicos de 2014 tenham sido transpostas há não muito tempo, algumas das grandes entidades adjudicantes com experiência em contratação pública de inovação já definiram a sua estratégia para decidir quando utilizar a PCP-PPI ou o procedimento da parceria para a inovação.

A opinião de uma grande entidade adjudicante sobre quando utilizar a PCP-PPI ou o procedimento da Parceria para a Inovação

"As diferenças entre as duas abordagens (PCP/PPI e Parceria para a Inovação) são verdadeiramente interessantes e a utilização de um método ou do outro depende da situação. Caso se detete a necessidade especial de uma solução específica

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

(exclusiva/altamente especializada), a Parceria para a Inovação será a melhor forma de satisfazer essa necessidade. Mas na verdade a abordagem PCP/PPI oferece uma melhor visão global do que é possível para desenvolver soluções que satisfaçam necessidades globais.

A separação das duas fases, I&D através da PCP e contratação de soluções através da PPI, é muito mais seguro para uma entidade adjudicante do que o procedimento da parceria para a inovação, sobretudo para uma central de compras como a RESAH, que representa um grande número de organizações e necessidades muito diversas."

Fonte: Dominique Legouge, Diretor da Resah-Idf (Réseau des acheteurs hospitaliers Région Île-de-France, a central de compras para os hospitais da região de Île-de-France: www.resah.fr)

4 - Definição de uma política de contratação pública inovação

As entidades adjudicantes identificam uma série de obstáculos que é necessário superar para dar início à contratação pública de inovação:³¹

40

- Condicionanismos orçamentais e de tempo (falta de pessoal);
- Falta de incentivos para enveredar pela contratação pública de inovação/cultura do setor público avessa ao risco;
- Custos de aprendizagem e de mudança elevados para os potenciais utilizadores finais ao adotarem novas soluções;
- Custos mais elevados do primeiro lote de inovações (os benefícios surgem com o tempo após o investimento);
- Falta de experiência para articular requisitos tecnológicos avançados;
- Compromisso entre a complexidade da coordenação e as vantagens da concentração da procura (redução dos custos, impacto na cadeia de fornecimento) quando há mais entidades adjudicantes envolvidas.

“A contratação pública é encarada principalmente mais como uma função administrativa do que como uma de várias funções estratégicas no desenvolvimento organizacional do setor público. Ao contrário do setor privado, os gestores de contratos públicos no setor público raramente são incluídos na equipa de gestão. Enquanto a contratação pública não for vista como uma questão estratégica na organização propriamente dita, provavelmente haverá muito a fazer até se tornar um motor de desenvolvimento económico.”

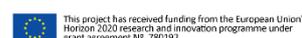
Fonte: VINNOVA (a agência governamental sueca para os sistemas de inovação), “Public Procurement as a driver for innovation and change” (2006)

³¹ Amann, M. e M. Essig (2015). "Public procurement of innovation: empirical evidence from EU public authorities on barriers for the promotion of innovation." Innovation: The European Journal of Social Science Research: I-II.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



Ao definirem uma política de contratação pública de inovação, os decisores políticos podem lidar com os obstáculos atrás referidos. Com efeito, nos países que dispõem de uma política de contratação pública de inovação, esta funciona como um incentivo crucial para as entidades adjudicantes recorrerem aos contratos públicos de inovação. Esta política proporciona um enquadramento em termos de política e de apoio que cria os incentivos para as entidades adjudicantes inscreverem a modernização dos seus serviços públicos entre as prioridades estratégicas, fornece apoio na criação de grupos de entidades adjudicantes que são necessários para criar uma pressão da procura suficiente, e dá-lhes formação e ajuda em estudos do mercado e análise de custos-benefícios para identificar as oportunidades de contratação pública de inovação que proporcionará a entidade adjudicante um retorno claro do investimento efetuado.

Uma política de contratação pública de inovação pode ser adotada a nível nacional, a nível regional ou local, ou até mesmo por entidades adjudicantes individuais. A política poderia abordar a contratação pública de inovação num setor específico (p.ex. quando a entidade adjudicante é uma importante participante do mercado nesse setor e existe uma necessidade ou oportunidade específica para a modernização dos serviços públicos nesse setor) ou poderia ser definida como uma estratégia de inovação mais alargada para vários setores que estabelece uma interligação com outros instrumentos de inovação.

EXEMPLO de uma política de inovação nacional sectorial que inclui a contratação pública de inovação

Na Suécia, foi formulada uma política nacional para o setor da água, que refere a contratação pública de inovação (tanto PCP como PPI) como uma ferramenta importante para atingir os objetivos da política. Outras

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



ferramentas mencionadas são: subsídios para projetos de I&D e para atividades de ensaio e demonstração, prémios, criação de consórcios para a plena implementação das inovações, apoio às PME para participarem no programa Horizonte 2020, apoio às PME na comercialização das suas inovações, etc.

Fonte:

http://www.svensktvatten.se/PageFiles/5511/Strategic_Water_Innovation_Programme_Application.pdf

Esta secção descreve os passos que os decisores políticos devem ter em conta na criação de uma política de contratação pública em matéria de inovação. Baseia-se em especial na recomendação feita por decisores políticos de Estados-Membros da UE com experiência na aplicação da política de contratação pública de inovação (o parecer do CEEI sobre contratos públicos de inovação) e em particular na política de contratação pública de inovação da Áustria.³²

42

Parecer do Comité do Espaço Europeu da Investigação e da Inovação (CEEI) do Conselho Europeu

No parecer do CEEI sobre contratos públicos de inovação, decisores políticos de países da UE com experiência na definição de políticas de contratação pública de inovação definiram os passos mais importantes no estabelecimento de uma política de contratação pública inovação:³³

I. Criar um quadro estratégico para a contratação pública de inovação, juntamente com um plano de ação. O quadro deve conter definições, objetivos e indicadores, ferramentas e atividades, bem como funções e responsabilidades;

³² Com base numa entrevista a Eva Buchinger, perita em matéria de PCP/PPI do Instituto Austríaco de Tecnologia

³³ Parecer do CEEI sobre contratos públicos de inovação (2015), CEEI 1209/15 p. 2.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



2. Criar um serviço de coordenação nacional que preste apoio às entidades adjudicantes e sensibilize para a contratação pública em matéria de inovação;

3. Dar incentivos financeiros às entidades adjudicantes para a adjudicação de contratos públicos de inovação, sob a forma de subvenções ou empréstimos.

Fonte: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf> Parecer do CEEL sobre contratos públicos de inovação, junho de 2015

43

Identificámos os seguintes passos mais importantes do processo de elaboração da política:

- 1) Compromisso político claro para implementar a contratação pública de inovação
- 2) Trabalho preparatório para a formulação de um plano de ação
- 3) Formulação do plano de ação
- 4) Avaliação periódica do funcionamento da política de contratação pública de inovação

Segue-se uma explicação mais circunstanciada de cada passo.

4.1 Compromisso político claro de implementar a contratação pública de inovação

A contratação pública em matéria de inovação exige cooperação entre os departamentos governamentais, muitas das vezes quando não existem processos de trabalho em vigor.³⁴ Para dar início à mudança necessária ao nível dos comportamentos e da estrutura administrativa, o governo deve tomar uma

³⁴ Parecer do CEEL, p. 5

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

decisão oficial de formular uma política de contratação pública de inovação como contributo para a subsequente formulação de um plano de ação.

“Para se alcançar um nível mais elevado de contratação pública [de inovação] será necessário assegurar uma mudança fundamental na estrutura de incentivos na contratação pública pelas autoridades públicas. Tal deverá ter por base a definição de posições claras e um compromisso claro por parte do Governo e do Parlamento, enquanto mandantes de atividades do setor público.”

Fonte: VINNOVA (a agência governamental sueca para os sistemas de inovação), “Public Procurement as a driver for innovation and change” (2006)

44

4.2 Trabalhos preparatórios para a formulação de um plano de ação

- I. Como **primeiro passo**, o decisor político deve conhecer muito bem os fundamentos subjacentes à implementação da PCP e da PPI.

Poderá adquirir esse conhecimento através de:

- Estudos teóricos;
- Reuniões com peritos em PCP/PPI; e
- Reuniões com funcionários de governos de outros países com conhecimentos especializados no que toca à definição e execução de uma política pública relacionada com contratação pública de inovação.

EXEMPLO de abordagem do reforço de capacidades

Em maio de 2006, o Governo sueco encomendou à NUTEK e à VINNOVA, em consulta com o Conselho Nacional Sueco dos Contratos Públicos (NoU), um estudo destinado a “examinar de que forma a contratação pública pode contribuir para desenvolver a inovação e a renovação criativa. O estudo devia incluir investigação que permitisse perceber como os contratos públicos podiam ser estruturados para promover ainda mais o desenvolvimento

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

tecnológico e as oportunidades de negócio”. A encomenda incluía uma avaliação que permitisse determinar:

a) Quais os métodos mais adequados para um processo de contratação pública promotor da inovação em setores em que há uma necessidade mais urgente de estabelecer condições para permitir que a contratação pública se torne um motor de inovação e renovação; e

b) Em que medida o desenvolvimento da contratação pública pode ter um papel importante a desempenhar na execução dos programas estratégicos formulados para setores chave na Suécia.

O relatório das agências foi estruturado de modo a poder servir de base a uma política, incluindo orientações para a contratação pública como motor de inovação e renovação. O relatório concluiu que a Suécia já possuía uma vasta experiência no domínio da PPI, mas falhava na implementação da PCP. Consequentemente, foi criado um programa dedicado da VINNOVA para a implementação da PCP.

Fonte: <https://www.vinnova.se/en/publikationer/public-procurement-as-a-driver-for-innovation-and-change/>

<https://www.vinnova.se/en/publikationer/innovationsupphandling/>

II. O **segundo passo** consiste em envolver as principais partes interessadas na formulação da política de contratação pública de inovação, a fim de identificar obstáculos à implementação da política, bem como oportunidades para a mesma. Nesta fase é importante transmitir claramente a necessidade de mudança e as razões pelas quais a PCP e a PPI são importantes. O envolvimento das partes interessadas é importante para:

- Sensibilizar para a necessidade da política de PCP e PPI;
- Angariar aceitação para a política prevista;
- Criar o sentimento de propriedade;

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

- Aumentar a disponibilidade das entidades adjudicantes para subsequentemente implementarem projetos concretos de PCP e PPI.³⁵

As partes interessadas são:

- Os líderes políticos que podem dar apoio à adoção da política,
- Os funcionários públicos que podem assegurar a coordenação da implementação da política; e
- As entidades adjudicantes que previsivelmente irão implementar a política, os fornecedores, etc.

46

Os seguintes tópicos deverão ser discutidos com as partes interessadas:

- A exequibilidade da política,
- Os objetivos,
- Os beneficiários,
- O financiamento necessário.

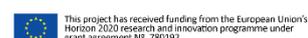
Para conseguir o envolvimento das partes interessadas, poderá ser criado um grupo de peritos e um grupo de coordenação para organizar grupos de trabalho, consultas mais alargadas, workshops.

³⁵ Instituto Austríaco de Tecnologia, “The Austrian PPPI Strategy Process 2011/12”, dezembro de 2012.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



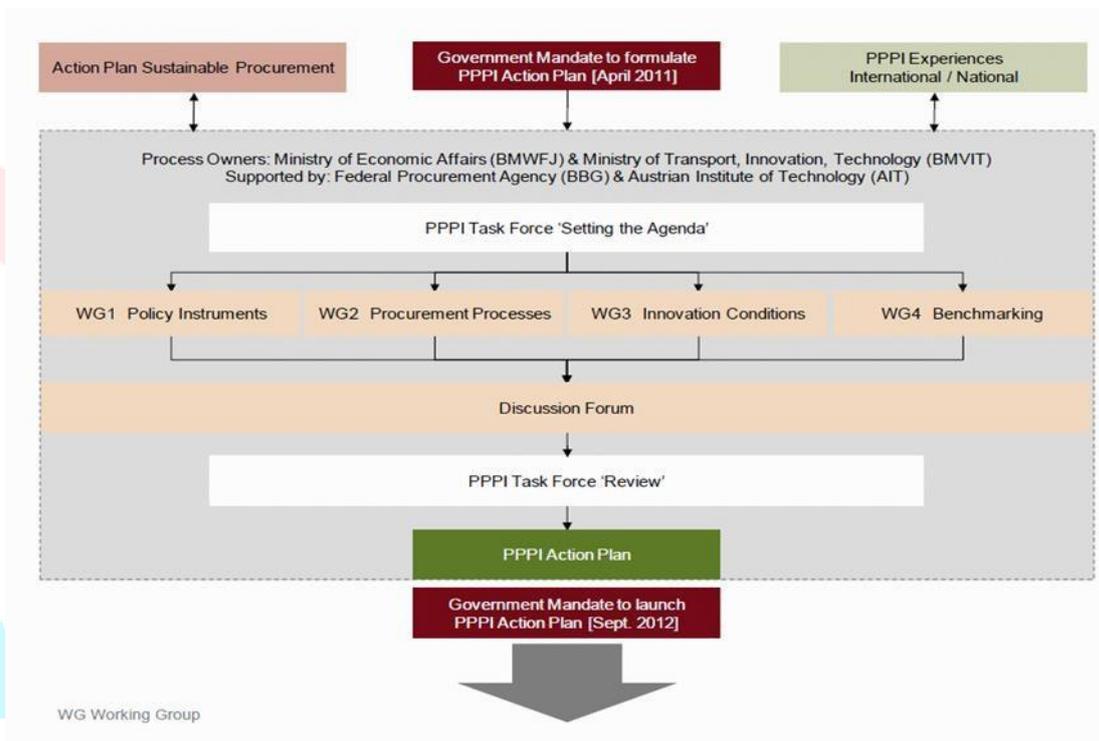


Figura 4 – Envolvimento das principais partes interessadas no Plano de Ação PPPI austríaco ³⁶

III. O **terceiro passo** consiste em integrar a política de contratação pública em matéria de inovação na política mais vasta de I&D e inovação (I&D&I).

Tal implica, por exemplo, que se faça uma avaliação geral do investimento público em I&D (p.ex. subsídios) já realizado em domínios específicos de interesse estratégico nacional e que se identifiquem as lacunas em domínios em que as entidades adjudicantes continuam a ver uma falta de soluções inovadoras que satisfaçam as suas necessidades. Estes domínios

³⁶ Fonte: Plano de Ação PPPI austríaco

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

poderão ser classificados como prioritários para os projetos de PCP e PPI. Além disso, poderão verificar-se eventuais sinergias com as políticas de contratação pública de inovação adotadas pela UE, podendo ainda os decisores políticos considerar a possibilidade de colocar os laboratórios e as infraestruturas de investigação públicos à disposição dos participantes em contratos públicos de inovação. Tal poderia reduzir os custos, quer para as entidades adjudicantes quer para os fornecedores, relacionados, por exemplo, com a realização de ensaios, e encorajar a participação das pequenas empresas.

IV. O **quarto passo** consiste em analisar as condições-quadro (regulamentação dos contratos públicos) e eliminar eventuais obstáculos à implementação, a saber:

- Incluir a contratação de inovação como objetivo específico da contratação pública com metas vinculativas para as entidades adjudicantes, a fim de evitar a não concretização dos objetivos da política;
- Definir como conduzir a PCP e/ou a PPI através de decretos, circulares ou diretrizes (incluindo orientações sobre a forma de definir estratégias adequadas em matéria de DPI para os projetos de PCP, sobre a forma de limitar a carga administrativa de modo a facilitar a participação das PME, etc.).

V. O **quinto passo** consiste em superar os obstáculos culturais e a atitude avessa ao risco das entidades adjudicantes.³⁷ Ao contrário da aplicação de medidas de inovação do lado da oferta (p .ex. subsídios), que normalmente se concentra num reduzido número de agências públicas, a política de contratação pública de inovação deverá ser implementada por

³⁷ Parecer do CEEI, página 7.

um grande número de entidades adjudicantes, o que poderá ser dificultado pela insuficiência de competências e capacidades e pela consequente aversão ao risco da parte das entidades adjudicantes.

Convém que os decisores políticos estejam cientes de que o fracasso de um projeto de PCP/PPI pode estar associado a importantes penalizações em termos de carreira para os gestores das entidades adjudicantes, ao passo que os benefícios em termos de reputação poderão não ser visíveis de imediato. Os orçamentos de contratos públicos não relacionados com I&D estão frequentemente associados a obrigações de fornecimento e uma boa relação qualidade-preço, sem quaisquer incentivos para que as entidades adjudicantes assumam os riscos que os contratos inovadores comportam.³⁸

49

Para fazer face a este obstáculo é necessário:

- *Definir claramente as funções e as responsabilidades*

As agências governamentais que são utilizadores finais importantes e têm necessidades avançadas podem ser identificadas e mandatadas para implementar PCP e/ou PPI. Além disso, poderá ser criada a função de coordenador central/nacional para prestar assistência e avaliar o desempenho das agências de execução.

As principais tarefas do coordenador central poderão ser as seguintes:

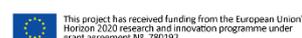
- Inventariar as oportunidades promissoras da procura antecipada de contratos públicos inovadores e identificar setores estratégicos de contratos públicos inovadores, de acordo com as especificidades políticas do Estado-Membro (por exemplo: cuidados de saúde, transportes, habitação, energia).

³⁸ Ver também Câmara dos Lordes página 11.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



- Depois de convidar diferentes entidades adjudicantes a apresentarem um plano anual de contratos públicos de inovação, definindo os respetivos projetos com previsões de montantes e/ou metas, este serviço de coordenação prestaria então apoio à gestão desses planos com um referente das aquisições inovadoras em cada departamento.

- Publicar os planos e as metas para permitir que as empresas possam identificar mercados futuros e posicionar-se a montante. Tal facilitaria também a comunicação de informações qualitativas sobre os contratos públicos de inovação.

- Facilitar o trabalho em rede e a partilha de conhecimentos entre as partes interessadas, coordenar as iniciativas de implementação, tais como ações de formação, plataformas em linha, exposições comerciais, etc. As ações de formação especializada destinadas a mobilizar as entidades adjudicantes para a contratação pública de inovação deveriam realçar o envolvimento de diferentes intervenientes em diálogos com o mercado.

- Prestar apoio e aconselhamento às entidades adjudicantes na definição de inovação, na resolução de aspetos jurídicos e contratuais dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos de inovação, sobre os instrumentos da UE disponíveis no âmbito do programa Horizonte 2020 e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

- Difundir as boas práticas entre as autoridades regionais e locais por forma a facilitar a sensibilização e a aprendizagem interpares em matéria de contratos públicos de inovação, incluindo também ferramentas de avaliação não só da gestão da partilha de riscos mas também dos benefícios da contratação pública de inovação.

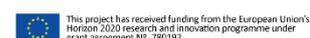
Fonte: Parecer do CEEI 2015

- *Reforçar a capacitação através de:*
 - Atividades de sensibilização (tais como conferências, boletins informativos (newsletters), etc.);
 - Ações de formação;
 - Serviço de assistência (*helpdesk*) permanente.
- *Criar incentivos:*
 - Atribuindo prémios às soluções inovadoras implementadas através de contratos públicos;

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



- Oferecendo cofinanciamento às entidades adjudicantes para a preparação e implementação de PCP e PPI.
- *Expressar claramente o reconhecimento e a aceitação dos riscos da contratação pública de inovação:*
 - É necessário que os riscos sejam compreendidos, aceites e tolerados em certa medida. Uma abordagem adequada poderá passar pela criação de uma carteira de grandes projetos que inclua apenas um pequeno número de projetos de alto risco de modo a repartir o risco de insucesso. Os políticos deverão estar preparados para redirecionar a atenção para o desempenho da carteira como um todo.
 - Poderão ser envolvidas companhias de seguros para oferecerem garantias que cubram as potenciais perdas (ou parte das perdas) das entidades adjudicantes resultantes de contratos públicos de inovação que não foram bem sucedidos, etc.

EXEMPLOS de incentivos à contratação pública em matéria de inovação

Na Finlândia, a TEKES está a executar um programa designado “Smart Procurement” (2013-2016) que oferece um incentivo financeiro às entidades adjudicantes da Finlândia para realizarem contratos públicos mais “inovadores”. O orçamento do programa ronda os 60 milhões de EUR, sendo metade deste montante coberta pela TEKES, que financia o planeamento de contratos públicos que visem a renovação de serviços e atividades. Este financiamento tem como destinatários todas as entidades adjudicantes finlandesas, e normalmente cobre 50% dos custos totais do planeamento dos projetos. O contrato público deve ser suficientemente extensivo para ter um impacto no desenvolvimento do setor, pelo menos a nível regional. O planeamento e a preparação de uma PPI deverão incentivar um diálogo ativo com os potenciais proponentes e utilizadores finais. Além disso, espera-se da parte da entidade adjudicante um compromisso estratégico para com as PPI.

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

Exemplos de projetos bem sucedidos incluem o “Sistema de alerta de risco de inundações” para uma gestão abrangente do risco de inundações, bem como o “Edifício de Energia Zero” em Järvenpää, que experimenta soluções inovadoras para a construção energeticamente eficiente de um centro de enfermagem.

Fonte: Parecer do CEEI 2015, mais informações sobre o programa de contratos públicos inteligentes da TEKES:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

52

4.3 Formular o plano de ação

O plano de ação deve incluir as seguintes partes:

- a. Análise do ponto de partida – onde estamos;
- b. Visão, missão e objetivos – onde queremos estar e o que pretendemos alcançar;
- c. Metas e estratégias – como chegar lá;
- d. Execução:
 - Identificar os projetos – o decisor político poderá começar por patrocinar um ou mais projetos-piloto. As necessidades ou áreas específicas de implementação poderão ser decididas pelo decisor político (p. ex., o ministro) na sequência de um convite à apresentação de ideias sobre tópicos para contratação pública em matéria de inovação dirigido às entidades adjudicantes que irão executar o(s) projeto(s). O decisor político poderá também apoiar as entidades adjudicantes no lançamento de consultas abertas ao mercado para permitir a comunicação com potenciais fornecedores, a realização de processos de prospetiva e de estudo de mercado ou a formulação de roteiros tecnológicos.
 - Definir um calendário para a implementação;

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

- Afetar orçamentos para os projetos;
 - Reforçar o know-how e a capacitação (p.ex. planos de formação, criação de um ponto de especialização concentrada, formulação de diretrizes, redes de boas práticas, etc.);
 - Definir claramente as responsabilidades dos principais intervenientes, várias instituições e partes interessadas;
- e. Acompanhamento, avaliação e revisão – indicadores de sucesso e de progresso.

4.4 Avaliação periódica do funcionamento da política de contratação pública de inovação

É importante assegurar que todas as entidades envolvidas na contratação pública de inovação funcionem de acordo com as mesmas normas coerentes e têm um entendimento semelhante das regras da política. Para tal, é necessário instituir um sistema de controlo robusto, sob a coordenação, por exemplo, da função coordenadora central supramencionada:

- Estabelecendo mecanismos de acompanhamento e medição, com base na apresentação de relatórios periódicos;
- Os relatórios devem fornecer informações atualizadas e exatas suficientes para avaliar o cumprimento dos requisitos gerais para contratos públicos de inovação bem sucedidos;
- Os indicadores de cumprimento e de progresso utilizados na avaliação poderão ser:
 - O montante dos orçamentos afetados à PCP e à PPI;
 - A percentagem de contratos de I&D no orçamento total despendido (fatia de PCP);

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

- Ampla consulta do mercado e envolvimento dos potenciais fornecedores.

Além disso, é importante avaliar o impacto da política e introduzir mudanças em conformidade tendo em conta as grandes metas da política de contratação pública de inovação:

- Estimular a inovação tecnológica e fomentar o crescimento económico; e
- Fornecer às entidades adjudicantes novas soluções eficazes em termos de custos para satisfazer as suas necessidades.

54

Os indicadores de impacto poderão, assim, envolver:

- O impacto nas oportunidades de negócio para os fornecedores que participaram em PCP/PPI. (p.ex. crescimento do emprego e das vendas pelo facto de estarem envolvidos na contratação pública de inovação);
- O nível das melhorias da qualidade e da eficiência (p.ex. redução dos custos) geradas pelos PCP/PPI para a entidade adjudicante que implementou a contratação pública de inovação;
- Benefícios sociais mais vastos, p.ex. proteção ambiental proporcionada pela nova solução.

UMA INICIATIVA:

COFINANCIADO POR:

MEDIÇÃO da contratação pública de inovação

A contratação pública de inovação não foi, no passado, incluída na recolha de dados periódica efetuada pelos Estados-Membros, uma situação que tem vindo a mudar lentamente.

- A nível europeu, a [contratação pública de inovação](#) está incluída como parte do [Inquérito Inobarómetro](#), do [Inquérito Comunitário à Inovação](#), e do [Painel Europeu da Inovação no Setor Público](#).
- A nível nacional, vários países deram início a atividades de acompanhamento e estão a preparar avaliações – p.ex. Áustria, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Lituânia, Noruega, Portugal, Espanha e Suécia.
- A [Comissão Europeia](#) e a [OCDE](#) estão a trabalhar no desenvolvimento de normas para o acompanhamento e a [medição da contratação pública de inovação](#) (hyperlink não operacional em 15 de julho 2020).

Fonte: Comité do Espaço Europeu da Investigação e da Inovação – CEEI – Secretariado (2015) Parecer do CEEI sobre contratos públicos de inovação, p.12.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-I209-2015-INIT/en/pdf>

55

Apresentamos em seguida alguns exemplos de políticas nacionais relacionadas com a contratação pública de inovação.

Alemanha

A Alemanha definiu orientações sobre a maneira de fazer o melhor uso possível dos contratos públicos na política inovação e nos programas de I&D temáticos que desenvolvem novas tecnologias e novas descobertas científicas.

A Estratégia High Tech 2020 define 5 áreas que o desenvolvimento tecnológico futuro deve visar: clima/energia, saúde/nutrição, mobilidade, segurança e comunicação. A Estratégia recomenda o uso de técnicas avançadas para estabelecer objetivos específicos relacionados com desenvolvimento científico, tecnológico e social ao longo de um período de dez a quinze anos.

Em 2012, foram disponibilizados incentivos financeiros às entidades adjudicantes federais alemãs para realizarem contratos públicos intensivos de I&D,

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

nomeadamente PCP. Além disso, o Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia criou em 2013 um centro de excelência sobre contratação pública que cumpre diversas funções:

- Uma plataforma em linha para promover as boas práticas de contratação pública em matéria de inovação;
- Um mercado virtual, onde entidades adjudicantes e fornecedores comunicam;
- Informação, aconselhamento e formação para as entidades adjudicantes sobre formas eficazes, em termos de custos, de aquisição de produtos e serviços inovadores, incluindo informação e aconselhamento sobre PCP;
- Organização de um “Dia das Entidades Adjudicantes” anual, que oferece às entidades adjudicantes a oportunidade de discutirem questões reais relativas aos contratos públicos;
- Atribuição de um prémio anual (“Innovation schafft Vorsprung” ou “A inovação traz liderança”) para um contrato público de inovação alemão excecional.

Fonte: website da BMWI

56

Áustria

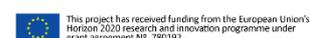
O plano de ação austríaco “Public Procurement Promoting Innovation - PPPI” (Contratos Públicos Promotores da Inovação) de 2012 visa promover o uso da contratação pública em matéria de inovação (PCP e PPI) na Áustria. Antes da execução do plano de ação PPPI, este tipo de contratos era uma questão marginal na Áustria. A mobilização das entidades públicas assume, por isso, a maior importância, pelo que foi adotada uma abordagem abrangente assente no envolvimento e na capacitação das entidades adjudicantes.

A abordagem abrangente desenvolve-se como uma estrutura de apoio constituída por intervenientes e serviços interligados. Em 2013, foi criado na Agência Federal dos Contratos Públicos (BBG) um serviço central de contratos públicos de inovação que oferece uma variedade de serviços, desde as plataformas eletrónicas às atividades de sensibilização passando pela organização de eventos e a assessoria e formação personalizadas. Todos estes serviços são bem recebidos pela comunidade ligada à contratação pública. Subsequentemente, em 2014, foram criados centros complementares de competências em contratação pública da inovação a fim de cooperarem estreitamente com o serviço central. Neste momento existem compromissos para a criação de “centros de competências gerais” com a Agência Austríaca de Promoção da Investigação (FFG) para PCP e com o Austria Wirtschaftsservice (aws) para PPI.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



Foram estabelecidos compromissos para a criação de “centros de competências setoriais” com a AustriaTech para a “mobilidade inteligente” e com a Agência Austríaca da Energia para a “energia”. O próximo compromisso está em curso e abrange os “edifícios”. Além deste, as Câmaras Económicas da Áustria (WKO) e a Plataforma de Entidades Adjudicantes das Províncias Federais Austríacas concordaram em servir como “centro de contactos” para a PPPI. Com o intuito de assegurar a devida coordenação, foi criado um “Conselho PPPI”, que inclui todos os intervenientes anteriormente referidos e as principais entidades adjudicantes. Por último, a dimensão jurídica – i.e. a alteração da lei dos contratos públicos para abarcar explicitamente a inovação, 2013 – completa a abordagem política abrangente da Áustria.

No âmbito desta política, foi concebido e implementado um regime nacional de PCP, que confere às entidades adjudicantes o papel central no que respeita às questões temáticas, envolvendo-as além disso no financiamento. O regime de PCP austríaco é cofinanciado pelo Ministério dos Transportes, da Inovação e da Tecnologia (BMVIT) e pelo Ministério da Ciência, da Investigação e da Tecnologia (BMWFW) e é administrado pela Agência Austríaca de Promoção da Investigação (FFG).

Em 2014, foram concluídos dois PCP no setor dos transportes. As entidades adjudicantes – os Caminhos de Ferro Austríacos (ÖBB-INFRA) e a Agência Rodoviária Austríaca (ASFINAG) – estão muito satisfeitos com os resultados. Estão em curso dois outros PCP; um trata de soluções inovadoras no setor dos edifícios em que o Burghauptmannschaft Österreich (BHÖ) é a entidade adjudicante, e a outra que trata uma vez mais de desafios no domínio dos transportes (ÖBB-PRODUKTION). A implementação de PPI está também a crescer. Os eventos de intercâmbio atraem um número crescente de participantes e contribuidores do setor público bem como da indústria.

Em 2014, foi concluído com êxito um concurso para vouchers de serviços CPI que apoia as entidades adjudicantes na preparação de um CPI (contrato público de inovação) (80.000 €), tendo sido selecionados 5 excelentes projetos de PPI; cf: https://www.ioeb.at/fileadmin/ioeb/Dokumente/Jahresberichte/Onlineversion_IO_B-Jahresbericht_Barrierefrei.pdf).

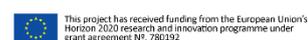
A cooperação com o plano de ação relativo aos contratos públicos ecológicos e o centro de serviços é outro aspeto importante do poder de mobilização crescente a favor das PPI.

Fontes: Buchinger, E. (2014) Policy brief: Implementation of the Austrian PPPI action plan (Public Procurement Promoting Innovation), Viena: Instituto Austríaco de Tecnologia

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



Objective	Increasing the share of innovation related public procurement in Austria			
Principles	Demand-side innovation policy	Combination of policy instruments (policy mix)	Incentives to increase industrial R&D	
	Public procurers as "intelligent customers"	Better services for citizens	Establishment of reference markets	
Pivotal elements	Strategic aspects	Operational aspects	Legislative aspects	Monitoring & benchmarking
	<ul style="list-style-type: none"> Political commitment Procurement strategies Setting objectives & priorities Dialogue Communication of benefits Sectoral characteristics SME 	<ul style="list-style-type: none"> Qualification & training Institutional setting Risk aversion of procurers Budgets & spending Awareness Controlling & evaluation 	Innovation as explicit as well as implicit objective of procurement	Outcome orientation
Measures	innovation related procurement plans	PPPI-Service-Point and PPPI-Competence-Centers	Amending procurement law	Establishment of monitoring system
	Political support	PPPI stimulation programs & PPPI pilots		
Synergies	RTI-Strategy	naBe action plan	Lead Market Initiative	Europe 2020 and Innovation Union

Figura 5 – Visão geral do Plano de Ação PPPI Austríaco

Fonte: Plano de Ação PPPI Austríaco

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

5 - Ligação das políticas de contratação pública de inovação com as políticas de desenvolvimento local/regional e de cooperação internacional

59

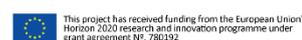
Quando se cria um plano de ação para a contratação pública de inovação, é importante identificar quais são os contratos que podem ser mais bem realizados por entidades adjudicantes a nível nacional versus aqueles em que seria mais proveitoso recorrer à cooperação internacional. As aquisições em grupo permitem às entidades adjudicantes oferecer uma perspetiva do mercado suficientemente ampla para incentivar as empresas inovadoras a investir em I&D de alto risco (PCP) e uma ampla comercialização dos produtos (PPI). A concentração do poder aquisitivo também oferece às entidades adjudicantes maior poder de manobra na contratação das empresas e permite-lhes proceder a uma partilha de competências especializadas e dos custos da implementação de contratos públicos de inovação. A CE cofinancia grupos de entidades adjudicantes de diferentes Estados-Membros da UE e dos países associados que partilham um desafio comum e pretendem realizar uma PCP ou uma PPI em conjunto.³⁹ Isto acontece desde 2012 ao abrigo do 7 PQ (sétimo programa-quadro), do CIP (Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação) e do programa Horizonte 2020. Ao criar um plano de ação para a contratação pública de inovação, é igualmente uma boa ideia identificar quais são as necessidades de compra que correspondem a prioridades locais ou

³⁹ Para mais pormenores sobre os convites à apresentação de propostas no âmbito de diferentes programas de trabalho do Horizonte 2020 para apoiar PCP e PPI, consultar: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/news/calls-eu-funding-opportunities-pre-commercialprocurement-and-public-procurement-innovative>.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



regionais específicas. Além de utilizarem orçamentos próprios para contratos públicos de inovação, as entidades adjudicantes dos Estados-Membros da UE podem obter cofinanciamento do programa dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para realizarem – por sua conta - PCP e PPI que correspondem às prioridades identificadas na estratégia de especialização inteligente do município/da região.

Os decisores políticos podem, assim, reforçar a sua política de inovação do seguinte modo:

60

1) Utilizando também alguns fundos dos FEEI⁴⁰ para contratos públicos de inovação a nível local/regional

A inclusão da contratação pública de inovação como condição para beneficiar de fundos estruturais é possível devido ao facto de os FEEI apoiarem investimentos avultados, sobretudo através de contratos públicos de larga escala (p.ex. estes contratos representaram 46% do orçamento total da política de coesão no período 2007-2013), nos seguintes setores: transportes, ambiente, energia, infraestruturas de TIC, desenvolvimento urbano, saúde, investigação e infraestruturas de educação.⁴¹ Estes setores são intensivos em emprego, têm uma grande necessidade de inovação e são domínios em que as indústrias europeias são líderes mundiais.⁴²

⁴⁰ Há cinco FEEI: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e o Fundo de Coesão (FC).

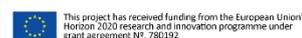
⁴¹ Comissão Europeia, “A contratação pública como motor de inovação nas PME e nos serviços públicos” (2014).

⁴² Cf. Comissão Europeia, (Versão preliminar. EGESIF_14-0023-00 PPI, página 19), Cf. <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/cfr/cocof/Paginas/DocumentosEGESIF.aspx> documento EGESIF_14-0023-00 PPI.docx em opção I+D+I. Cf. também Comissão Europeia, “Enabling Synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes – Guidance for policy-makers and implementing bodies” (2014), <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_en.pdf> acessado 7 Abril 2015.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



As novas regras dos FEEL de 2014 encorajam os investimentos em I&D e em soluções inovadoras que aumentem a capacidade e a eficiência da administração pública e deem resposta a grandes desafios sociais.

Permitem que as autoridades de gestão dos FEEL em cada país incluam explicitamente a contratação pública em matéria de inovação como um tipo de ação a ser utilizado nos programas operacionais (PO) dos FEEL no âmbito de diferentes objetivos temáticos (OT) para realizar as prioridades de investimento (PI) desses objetivos. Existem três possibilidades:

61

I. As autoridades de gestão que pretendam promover a I&D e a inovação nos contratos públicos nos vários sectores podem lançar convites para apresentação de propostas que cofinanciam a implementação de PCP ou PPI pelas entidades adjudicantes em qualquer setor cujas propostas abordem os tópicos mais adequados para PCP/PPI, a partir do orçamento do:

- OT I (PIIB) Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação.

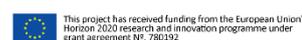
II. As autoridades de gestão que pretendam promover a utilização da contratação pública em matéria de inovação a fim de satisfazer necessidades específicas em domínios específicos de interesse público podem lançar convites à participação em PCP/PPI nos OT que correspondam a esses domínios. As entidades adjudicantes também podem utilizar diretamente a PCP/PPI como um instrumento dentro de um projeto financiado por um convite à apresentação de propostas das autoridades de gestão para realizar os seguintes OT específicos:

- OT I (PIIA) Reforço das infraestruturas de investigação e inovação (I&I)

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



- OT 2 (PI2C) Reforço das aplicações no domínio das TIC para a governação-e, a aprendizagem-e, a ciberinclusão, a cultura eletrónica e a saúde-e
- OT 4 (todas as PI) Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores
- OT 5 (todas as PI) Promoção da adaptação às alterações climáticas, prevenção e gestão de risco
- OT 6 (todas as PI) Proteção do ambiente e promoção da utilização sustentável dos recursos
- OT 7 (todas as PI) Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede.

III. Além disso, as autoridades de gestão podem utilizar os seguintes OT para melhorar a capacidade administrativa das entidades adjudicantes em diferentes setores para implementar procedimentos de adjudicação de contratos públicos de inovação (p.ex. através de ações de formação financiadas pelo OT11) e para incentivar a utilização de aplicações TIC tendo em vista uma implementação mais eficiente dos procedimentos concursais para aquisição de inovação (p.ex. através da contratação pública eletrónica financiada pelo OT2):

- OT 11 (PI11) Melhoria da capacidade institucional e da eficiência da administração pública
- OT 2 (PI2C) Reforço das aplicações no domínio das TIC para a governação-e, a aprendizagem-e, a ciberinclusão, a cultura eletrónica e a saúde-e.

Além de cofinanciarem o custo efetivo da aquisição, os FEEI podem financiar a coordenação, a ligação em rede e a preparação das atividades para a

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

implementação de um PCP e/ou um PPI através de um programa CTE (Cooperação Territorial Europeia).

Lituânia e Hungria implementam contratos públicos de inovação financiados pelos FEEI

A Estratégia Nacional de I&D de 2013-2020 da Hungria prevê a realização de PCP e PPI. Está previsto para o segundo semestre de 2016 um primeiro concurso para adjudicação de contratos públicos de inovação financiados pelos programas operacionais húngaros ao abrigo dos FEEI.

Fonte: <https://nkfi.gov.hu/english-2017/strategic-documents/national-smart>⁴³

O Ministério de Economia desenvolveu diretrizes para os PCP e a agência lituana da ciência e tecnologia MITA providencia cofinanciamento (FEEI) para as entidades adjudicantes lituanas lançarem PCP.

Fonte: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2015-50/lithuania_12535.pdf

63

2) Candidatando-se ao financiamento do Horizonte 2020 para PCP/PPI que beneficiam da cooperação internacional

O programa Horizonte 2020 oferece tipos de financiamento que permitem aos grupos de entidades adjudicantes:

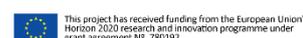
- Preparar e realizar em conjunto um PCP ou um PPI (convites à adoção de medidas PCP ou PPI).
- Cooperar na identificação de oportunidades e na preparação de futuros PCP/PPI (convites à adoção de medidas de coordenação e apoio).

⁴³ “Investment in the future. National Research and Development and Innovation Strategy (2013-2020)”. Em <https://nkfi.gov.hu/english-2017/national-smart/national-smart-180603>, pesquisar por “National RDI strategy”. Ver resultado da pesquisa “[National RDI strategy](#)” (link não operacional em 15 de julho 2020). October 10, 2013”

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



Os convites à apresentação de propostas de candidaturas a estes fundos são publicados através do portal dos participantes do Horizonte 2020: existem convites para diversos domínios, tais como saúde, segurança, energia, transportes, espaço, alterações climáticas/ambiente, infraestruturas de investigação europeias, tecnologias da informação e comunicação.

O que dizem as entidades adjudicantes sobre as vantagens de efetuar aquisições públicas no âmbito de uma cooperação europeia

64

“Reforçamos sem dúvida a nossa posição no mercado ao estabelecermos uma parceria com o Rijkswaterstaat (para implementar a PCP CHARM que visa a criação de uma arquitetura modular aberta para a próxima geração de centros de gestão do tráfego). Dizer que estávamos a comprar para 14 centros de gestão de tráfego chamou efetivamente a atenção do mercado, fazendo com que os operadores nos ouvissem e nos respondessem.”

Fonte: Ian Chalmers, gestor de projetos da PCP CHARM financiado pelo 7PQ, Highways England

3) Criando sinergias entre a utilização do financiamento do Horizonte 2020 e dos FEEI⁴⁴

Existem várias sinergias que é possível estabelecer entre o financiamento do Horizonte 2020 e de FEEI⁴⁵:

- A utilização conjunta ou simultânea dos fundos (quando diferentes atividades no âmbito de uma PCP/PPI são financiadas ou pelo Horizonte 2020 ou pelos FEEI). Por exemplo, a coordenação e a preparação de

⁴⁴ See European Commission, “Enabling Synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes – Guidance for policymakers and implementing bodies” (2014), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_en.pdf acedido em 7 de abril de 2015.

⁴⁵ Vasileios Tzanidis, “Possible Synergies for innovation procurement between ESIF and Horizon 2020 in the programming period 2014-2020” disponível em <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/138105/ESIFH2020synergiesforinnovationprocurement2016-17.pdf/1ab24a75-4168-4ebc-ab1d-a67e1ce85af4>

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392

uma PCP são cofinanciadas pelos FEEI, enquanto a execução dos contratos é cofinanciada pelo Horizonte 2020.

- Financiamento sequencial (p.ex. quando a PCP é financiada ao abrigo do Horizonte 2020 e a PPI ao abrigo de FEEI).
- Financiamento adicional (p.ex. quando dinheiro dos FEEI é utilizado para reforçar as capacidades das entidades adjudicantes nacionais/regionais e dos utilizadores finais para utilizarem produtos inovadores adquiridos através do Horizonte 2020).
- Financiamento alternativo (quando se utilizam FEEI para financiar projetos que obtiveram uma avaliação positiva ao abrigo do Horizonte 2020, mas não foram financiados devido à insuficiência de fundos).

65

Todos os cenários acima descritos exigem que a Autoridade de Gestão dos FEEI tenha conhecimento antecipado dos convites lançados ao abrigo do Horizonte 2020, a fim de assegurar a sincronização entre convites H2020 e FEEI. Dos 4 cenários considerados, o financiamento sequencial apresenta o risco mais baixo de duplicação ilegal do financiamento da mesma atividade por mais de uma fonte de financiamento europeia.⁴⁶

Região da Renânia do Norte-Vestefália – Exemplo de sinergias entre o Horizonte 2020 e os Fundos Estruturais

A Renânia do Norte-Vestefália decidiu ajudar financeiramente as entidades adjudicantes da região para participarem em projetos de PCP e PPI financiados pela UE financiando a própria contribuição das entidades adjudicantes para essa sua participação, até um montante máximo de 200.000 EUR. Além disso, a região da Renânia do Norte-Vestefália decidiu arrancar com projetos de PCP e PPI que utilizem ativamente o financiamento do Horizonte 2020 e de FEEI em sinergia e designou o ZENIT como coordenador desses projetos.

Fonte: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/digital-innovation-procurement>

⁴⁶ Idem 41.

UMA INICIATIVA:



COFINANCIADO POR:



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 720392