

Relatório Especial

## Parcerias Público Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4,  
segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

## EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II, especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão e presidida por Iliana Ivanova, Membro do TCE. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Oskar Herics, com a colaboração de Thomas Obermayr, chefe de gabinete; Pietro Puricella, responsável principal; Enrico Grassi, responsável de tarefa e Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou e Maria Ploumaki, auditores.



*Da esquerda para a direita: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov e Pietro Puricella*

## ÍNDICE

	Pontos
Glossário	
Síntese	I - V
Introdução	1 - 19
O que é uma PPP?	1 - 4
Razões para utilizar PPP	5 - 6
O mercado europeu de PPP	7 - 8
PPP e fundos da UE	9 - 19
Âmbito e método da auditoria	20 - 23
Observações	24 - 76
Os projetos de PPP auditados permitiram uma aplicação mais rápida das políticas e tinham potencial para atingir bons níveis de exploração e manutenção, mas nem sempre foram eficazes na concretização dos seus potenciais benefícios	24 - 46
A opção PPP permitiu que as autoridades públicas adjudicassem planos de infraestruturas em grande escala através de um procedimento único	25 - 27
A adjudicação de grandes projetos de PPP aumentou o risco de concorrência insuficiente e, em alguns casos, sofreu atrasos consideráveis	28 - 32
A maioria dos projetos auditados foi afetada por atrasos significativos na construção e derrapagens nos custos	33 - 40
A maioria dos projetos auditados tem potencial para assegurar bons níveis de serviço e de manutenção	41 - 43
As PPP não protegeram o parceiro público do excesso de otimismo em relação à procura e à utilização futuras das infraestruturas planeadas	44 - 46
Os atrasos, aumentos dos custos e subutilização eram parcialmente atribuíveis a análises inadequadas e abordagens desajustadas	47 - 59
Na maioria dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia que demonstrasse que era a melhor opção para otimizar os recursos	48 - 53

A repartição dos riscos foi, com frequência, inadequada, conduzindo a menos incentivos ou a uma excessiva exposição ao risco para o parceiro privado	54 - 56
Os contratos de PPP de longa duração não são adequados à rápida evolução tecnológica	57 - 59
O quadro institucional e jurídico ainda não é adequado a projetos de PPP apoiados pela UE	60 - 76
Embora estivessem familiarizados com as PPP, nem todos os Estados-Membros visitados pelo Tribunal possuem quadros institucionais e jurídicos bem desenvolvidos	61 - 63
Apesar das implicações a longo prazo das PPP, os Estados-Membros visitados não desenvolveram uma estratégia clara para a sua utilização	64 - 68
Combinar financiamento da UE com PPP implica requisitos e incertezas adicionais	69 - 71
A possibilidade de registar os projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais arrisca-se a comprometer a transparência e a otimização dos recursos	72 - 76
Conclusões e recomendações	77 - 92
Os projetos de PPP auditados nem sempre concretizaram os benefícios esperados	79 - 81
Os atrasos, aumentos dos custos e subutilização eram parcialmente atribuíveis a análises inadequadas e abordagens desajustadas	82 - 84
O quadro institucional e jurídico ainda não é adequado a projetos de PPP apoiados pela UE	85 - 92
Anexo I	- PPP apoiadas pela UE no período de 2000-2014, em milhões de euros, por país
Anexo II	- Principais dificuldades na utilização de PPP de financiamento misto, no período de 2007-2013, e alterações introduzidas no Regulamento Disposições Comuns para 2014-2020
Anexo III	- Projetos auditados
Anexo IV	- Projetos de parcerias público-privadas – Síntese dos potenciais benefícios e riscos, bem como das observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria

## GLOSSÁRIO

**Autoridade de gestão:** uma autoridade pública nacional, regional ou local (ou qualquer outro organismo público ou privado), que tenha sido designada por um Estado-Membro para gerir um programa operacional. As suas tarefas incluem a seleção dos projetos a financiar, o acompanhamento do modo como os projetos são executados e a apresentação de relatórios à Comissão sobre os aspetos financeiros e os resultados obtidos.

**Autoridades adjudicantes:** são consideradas autoridades adjudicantes as autoridades estatais, regionais ou locais ou os organismos de direito público que têm de aplicar as diretivas relativas à contratação pública aos contratos públicos e aos concursos de conceção.

**Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC):** apoiado pelo BEI, o centro colabora com os Estados-Membros no acompanhamento da evolução do mercado das PPP a nível setorial e nacional e contribui para o reforço da capacidade institucional das administrações nacionais no que diz respeito à gestão das PPP.

**Comparador do setor público:** instrumento comparativo geralmente utilizado, que avalia a otimização dos recursos de uma proposta de investimento privado em comparação com a forma de contratação tradicional.

**Conclusão do financiamento:** momento em que todos os acordos financeiros relativos a uma PPP foram assinados e em que foram satisfeitas todas as condições previstas nos mesmos. Permite que as fontes de financiamento do projeto (por exemplo, empréstimos, capital próprio e subvenções) comecem a fluir de modo a que a execução do projeto possa começar.

**Contratação pública:** processo pelo qual as autoridades públicas nacionais, regionais e locais, ou os organismos de direito público, adquirem produtos, serviços e empreitadas de obras como estradas e edifícios. As empresas privadas também estão sujeitas às regras e/ou aos princípios de contratação pública sempre que realizem contratações financiadas predominantemente por fundos públicos.

**Efeito de alavanca:** em relação aos instrumentos financeiros financiados pelo orçamento da UE e por fundos públicos nacionais, o efeito de alavanca é expresso em termos de quantos euros de financiamento (público e privado) foram efetivamente disponibilizados para prestar apoio financeiro aos beneficiários finais por cada euro de financiamento público (fundos públicos da UE e nacionais) concedido ao instrumento.

**Fundo de Coesão (FC):** fundo que visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia através do financiamento de projetos nos domínios do ambiente e dos transportes em Estados-Membros cujo PNB *per capita* seja inferior a 90% da média da UE.

**Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER):** fundo que tem por objetivo reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas.

**Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE):** primeiro pilar do Plano de Investimento para a Europa, da Comissão, também conhecido como "Plano Juncker", que se propõe mobilizar, no período de 2015 a 2017, pelo menos 315 mil milhões de euros de investimentos privados e públicos a longo prazo em toda a UE. O FEIE foi criado no âmbito do Banco Europeu de Investimento (BEI) sob a forma de um fundo fiduciário com duração ilimitada, para financiamento de partes de projetos expostas a um risco mais elevado. O risco adicional assumido pelo BEI será compensado por uma garantia, no montante máximo de 16 mil milhões de euros, suportada pelo orçamento da UE. Os Estados-Membros têm a possibilidade de contribuir para o FEIE, que pode financiar projetos de interesse comum (PIC) ou outros projetos de interligação. À data da auditoria, aguardava-se a adoção de uma proposta legislativa no sentido de prolongar a duração do FEIE até ao final de 2020, aumentar a garantia orçamental da UE para 26 mil milhões de euros e atingir um objetivo de investimento de 500 mil milhões de euros.

**Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI):** são constituídos por cinco fundos distintos que visam reduzir os desequilíbrios regionais na União, com quadros políticos definidos para o período orçamental de sete anos do quadro financeiro plurianual (QFP). Esses fundos são: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social

Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

**Gestão partilhada:** método de execução do orçamento da UE em que a Comissão delega as tarefas de execução nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.

**Grande projeto:** projeto que engloba um conjunto de obras economicamente indivisíveis com uma função técnica precisa e objetivos claramente identificados, cujo custo total tido em consideração para determinar o montante da participação dos fundos é superior a 50 milhões de euros ou a 75 milhões de euros no caso dos projetos de transportes. É necessária a aprovação da Comissão a nível de cada projeto.

**Instrumentos financeiros:** termo genérico que designa os contratos que proporcionam ao seu detentor um crédito sobre um devedor. A UE presta apoio a três tipos de instrumentos financeiros possíveis: instrumentos de capital próprio, de empréstimo e de garantia. Os instrumentos de capital próprio ou de empréstimo são contratos entre um investidor e um beneficiário ou entre um mutuante e um mutuário. As garantias são contratos em que um garante assegura o respeito dos direitos de um investidor ou mutuante.

**JESSICA:** iniciativa da Comissão Europeia desenvolvida em cooperação com o BEI e com o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB). Apoia o desenvolvimento e a regeneração sustentáveis das zonas urbanas através de instrumentos de engenharia financeira, previstos no Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão<sup>1</sup>.

**Mecanismo Interligar a Europa (MIE):** mecanismo que concede, desde 2014, ajuda financeira a três setores — energia, transportes e tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Nestes três domínios, o MIE identifica os investimentos prioritários a realizar na próxima década, nomeadamente os corredores no setor da eletricidade e do gás,

---

<sup>1</sup> JO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

a utilização de energias renováveis, os corredores de transporte interligados e os modos de transporte mais limpos, as conexões de banda larga de alta velocidade e as redes digitais.

**Período de programação:** quadro plurianual no âmbito do qual são programadas e executadas as despesas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

**Programa operacional (PO):** um PO estabelece as prioridades e os objetivos específicos de um Estado-Membro e a forma como o financiamento (cofinanciamento da UE e nacional, público e privado) será utilizado durante um determinado período (geralmente de sete anos) para financiar projetos. Estes projetos devem contribuir para alcançar um determinado número de objetivos definidos ao nível do eixo prioritário do PO. Os PO podem ser financiados pelo FEDER, o FC e/ou o FSE. Um PO é elaborado pelo Estado-Membro e tem de ser aprovado pela Comissão antes de poderem ser efetuados quaisquer pagamentos a partir do orçamento da UE. Só podem ser alterados durante o período abrangido mediante acordo entre ambas as partes.

**Projeto de financiamento misto:** um projeto de PPP que combina os fundos da UE com recursos financeiros privados.

**Redes transeuropeias de transportes (RTE-T):** um conjunto planeado de redes de transporte rodoviário, ferroviário, aéreo, fluvial e marítimo na Europa. O desenvolvimento das infraestruturas das RTE-T está intimamente ligado à execução e evolução da política de transportes da UE. Inclui a rede principal e a rede global, que terão de ser concluídas até 2030 e 2050, respetivamente.

**Regulamento Disposições Comuns (RDC):** Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao

Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho<sup>2</sup>.

**Sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC):** as estatísticas do SEC são elaboradas a um nível macro agregado para o setor das administrações públicas e utilizadas como quadro de referência para a política de finanças públicas, nomeadamente para a elaboração dos relatórios dos Estados-Membros sobre o cumprimento dos critérios de Maastricht em matéria de dívida e défice. Em conformidade com o Regulamento (UE) nº 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, o SEC 2010 é aplicável a todos os Estados-Membros desde setembro de 2014.

**Subvenções:** contribuições financeiras diretas (liberalidades) a cargo do orçamento para financiar ações destinadas a promover a realização de um objetivo específico de uma política da UE ou o funcionamento de um organismo que prossiga um fim de interesse geral europeu ou um objetivo que se inscreva no quadro de uma política da UE.

---

<sup>2</sup> JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

## SÍNTESE

I. Os projetos de parcerias público-privadas (PPP) mobilizam o setor público e o setor privado para fornecer bens e serviços que são habitualmente fornecidos pelo setor público, ao mesmo tempo que aliviam os rigorosos condicionalismos orçamentais impostos às despesas públicas. Desde a década de 1990, chegaram à conclusão do financiamento na UE 1 749 PPP, num valor total de 336 mil milhões de euros. As PPP foram, na sua maioria, utilizadas no domínio dos transportes, que recebeu em 2016 um terço do investimento total anual, à frente da saúde e da educação.

II. Contudo, os fundos da UE têm sido até agora pouco utilizados para as PPP. Embora a política da Comissão tenha vindo a incentivar o recurso às PPP desde há alguns anos (por exemplo, a Estratégia Europa 2020) enquanto meio potencialmente eficaz para a realização dos projetos, o Tribunal constatou que, no período de 2000-2014, apenas 84 PPP, com um custo total dos projetos de 29,2 mil milhões de euros, receberam 5,6 mil milhões de euros de financiamento da UE. As subvenções dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão constituíram a principal fonte de financiamento da UE, seguidas pelos instrumentos financeiros — muitas vezes em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI).

III. O Tribunal examinou 12 PPP cofinanciadas pela UE em França, Grécia, Irlanda e Espanha, nos domínios do transporte rodoviário e das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Os Estados-Membros visitados foram responsáveis por cerca de 70% do custo total dos projetos (29,2 mil milhões de euros) das PPP apoiadas pela UE. O Tribunal avaliou se os projetos auditados conseguiram tirar partido dos benefícios esperados das PPP, se assentaram em análises sólidas e abordagens adequadas e se os quadros institucionais e jurídicos gerais dos Estados-Membros visitados eram adequados para uma execução bem-sucedida das PPP. Globalmente, o Tribunal constatou que:

- as PPP permitiram que as autoridades públicas adjudicassem grandes infraestruturas através de um procedimento único, mas aumentaram o risco de concorrência insuficiente e enfraqueceram, assim, a posição de negociação das autoridades adjudicantes;

- recorrer à contratação através de PPP implica negociar aspetos que não fazem normalmente parte da contratação tradicional, exigindo por isso mais tempo do que os projetos tradicionais. Um terço dos 12 projetos auditados foi afetado por atrasos consideráveis, tendo o seu procedimento de contratação demorado entre 5 e 6,5 anos;
- à semelhança dos projetos tradicionais, a maioria das PPP auditadas também enfrentaram consideráveis ineficiências sob a forma de atrasos na construção e grandes aumentos dos custos. No total, sete dos nove projetos concluídos (com custos agregados de 7,8 mil milhões de euros) sofreram atrasos que variaram entre dois e 52 meses. Além disso, foi necessário um montante suplementar de fundos públicos de quase 1,5 mil milhões de euros para completar as cinco autoestradas que o Tribunal auditou na Grécia e em Espanha, tendo cerca de 30% desse montante (correspondente a 422 milhões de euros) sido disponibilizados pela UE. O Tribunal considera que este montante foi gasto de forma ineficaz em termos da concretização dos potenciais benefícios;
- mais importante ainda, na Grécia (que é, de longe, o maior beneficiário das contribuições da UE, com 59% do montante total concedido pela União, ou seja, 3,3 mil milhões de euros), o custo por quilómetro das três autoestradas avaliadas aumentou até 69%, ao mesmo tempo que o âmbito dos projetos sofreu uma redução até 55%. Esta situação deveu-se principalmente à crise financeira e à insuficiente preparação dos projetos pelo parceiro público, tendo levado à celebração de contratos prematuros e pouco eficazes com os concessionários privados;
- o vasto âmbito, o custo elevado e a longa duração que habitualmente caracterizam as PPP no domínio das infraestruturas exigem especial diligência. Todavia, o Tribunal constatou que as análises prévias se basearam em cenários demasiado otimistas quanto à futura procura e utilização das infraestruturas planeadas, dando origem a taxas de utilização dos projetos até 69% (TIC) e 35% (autoestradas) inferiores às previstas, sem ter em consideração o risco iminente de as autoestradas da Grécia virem a ser fortemente subutilizadas depois de concluídas;

- um aspeto positivo é o facto de nove projetos concluídos auditados pelo Tribunal terem revelado bons níveis de serviço e manutenção e terem potencial para manter esses níveis durante a restante vida do projeto;
- na maioria dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia das opções alternativas, utilizando, por exemplo, o comparador do setor público. Deste modo, não foi demonstrado que essa opção era a melhor para otimizar os recursos e que protegia os interesses públicos através da garantia de condições equitativas entre as PPP e a contratação pública tradicional;
- a repartição dos riscos entre os parceiros públicos e privados foi, com frequência, inadequada, incoerente e ineficaz, ao mesmo tempo que as elevadas taxas de remuneração (até 14%) do capital de risco do parceiro privado nem sempre refletiram os riscos suportados. Além disso, a maioria dos seis projetos de TIC auditados não era facilmente compatível com contratos de longa duração, devido às rápidas alterações tecnológicas a que estão sujeitos.

IV. Para os projetos de PPP serem executados com êxito, é necessária uma capacidade administrativa considerável, que só quadros institucionais e jurídicos adequados e uma longa experiência na execução desse tipo de projetos podem assegurar. O Tribunal constatou que poucos Estados-Membros da UE reúnem atualmente essas condições. Por conseguinte, a situação não corresponde ao objetivo da UE de executar uma maior percentagem de fundos da UE através de projetos de financiamento misto, incluindo PPP.

V. Combinar financiamento da UE com PPP implica requisitos e incertezas adicionais. Além disso, a possibilidade de registar os projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais tem grande influência na escolha da opção PPP, mas essa prática também pode comprometer a otimização dos recursos e a transparência.

Por conseguinte, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- a) não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até as questões identificadas estarem resolvidas e as recomendações a seguir apresentadas terem sido executadas com êxito;

- b) atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro público;
- c) fundamentar a escolha da opção PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública;
- d) definir políticas e estratégias claras em matéria de PPP;
- e) melhorar o quadro da UE com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP.

## INTRODUÇÃO

### ***O que é uma PPP?***

1. A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) define as parcerias público-privadas (PPP) como acordos contratuais a longo prazo entre o governo e um parceiro privado, nos termos dos quais o segundo presta e financia serviços públicos utilizando um ativo fixo e partilhando os riscos associados<sup>3</sup>. Esta definição geral mostra que as PPP podem ser concebidas de forma a alcançarem uma vasta gama de objetivos em diversos setores, como os transportes, a habitação social e a saúde, e estruturadas segundo diferentes abordagens.
2. As PPP e os projetos sujeitos a um procedimento de contratação tradicional não diferem em termos de natureza e realizações, mas apresentam algumas diferenças no que diz respeito à gestão dos projetos e dos contratos. A principal diferença entre as PPP e os projetos tradicionais é a partilha de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado. Em princípio, os riscos de um projeto de PPP devem ser imputados à parte mais apta a geri-los, com o objetivo de atingir o equilíbrio ideal entre a transferência dos riscos e a compensação atribuída à parte que assume os riscos. O parceiro privado é frequentemente responsável pelos riscos associados à conceção, à construção, ao financiamento, à exploração e à manutenção das infraestruturas, enquanto o parceiro público assume normalmente os riscos regulamentares e políticos.
3. A forma mais comum de PPP é o contrato de "conceção-construção-financiamento-manutenção-exploração" (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*, DBFMO)<sup>4</sup>. Neste caso, são confiadas ao parceiro privado todas as fases do projeto, desde a conceção à construção, à exploração e à manutenção das infraestruturas, incluindo a angariação de fundos. Esta perspetiva a longo prazo é designada por "estratégia baseada no tempo de vida".

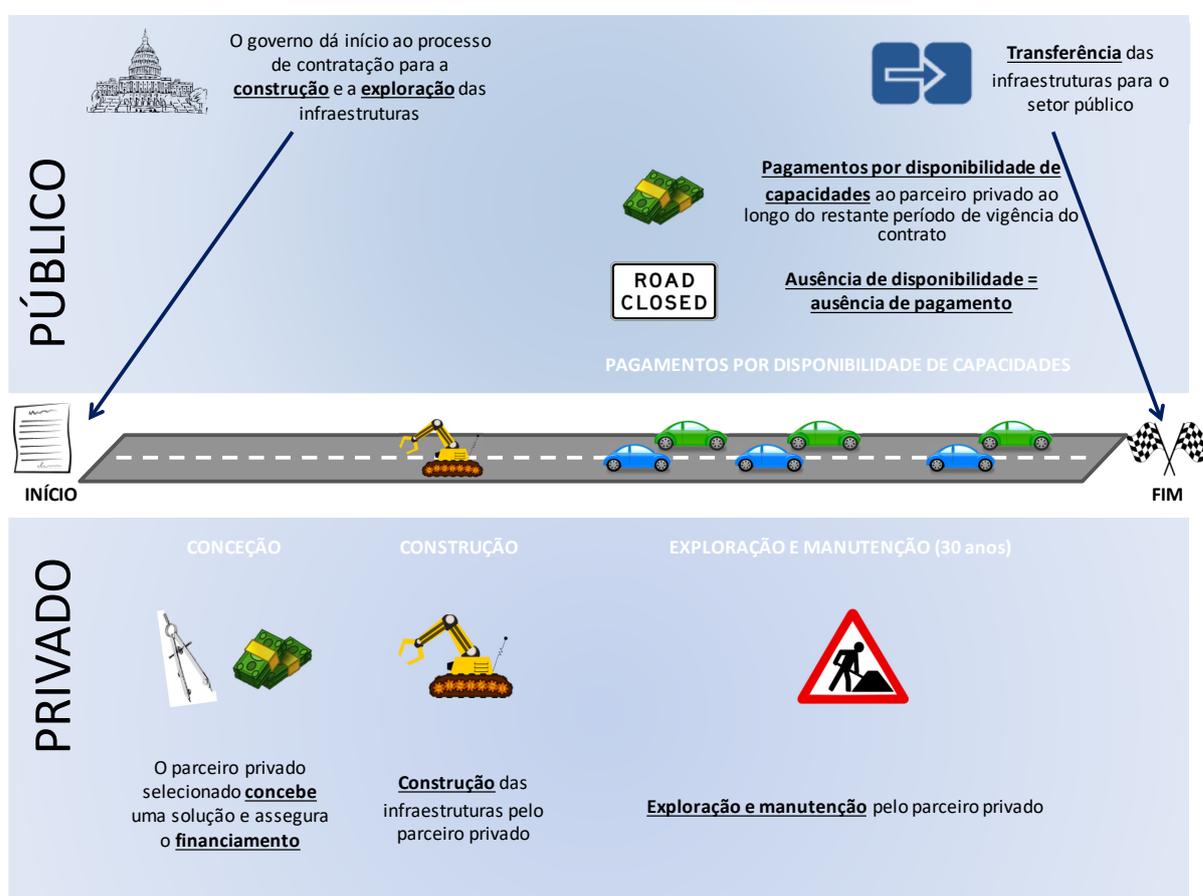
---

<sup>3</sup> OCDE, "*Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*" (Princípios no domínio da governação pública de parcerias público-privadas), 2012.

<sup>4</sup> As três principais categorias de PPP são: a) as concessões, em que, normalmente, os utilizadores finais do serviço pagam diretamente ao parceiro privado, sem qualquer remuneração (ou com uma remuneração reduzida) por parte do setor público; b) as empresas comuns, ou PPP

4. A **figura 1** mostra uma representação gráfica das várias fases de uma PPP de tipo DBFMO, sob a forma de responsabilidades, respetivamente, do parceiro público e do parceiro privado. O parceiro público começa a pagar à parte privada pela utilização do serviço quando a fase de construção é concluída. O nível das prestações varia normalmente em função da disponibilidade das infraestruturas (PPP baseada na disponibilidade) ou do nível de utilização das infraestruturas (PPP baseada na procura), a fim de garantir que as normas de qualidade exigidas são cumpridas ao longo do tempo de vida do projeto.

**Figura 1** — Esquema de uma PPP de tipo DBFMO baseada na disponibilidade<sup>5</sup>



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

institucionais, em que tanto o setor público como o setor privado se tornam acionistas de uma terceira empresa; c) as PPP contratuais, em que a relação entre as partes é regida por um contrato.

<sup>5</sup> PPP no âmbito das quais o parceiro público paga ao parceiro privado pelos serviços prestados.

### ***Razões para utilizar PPP***

5. A literatura e a investigação neste domínio<sup>6</sup> indicam que as PPP são essencialmente utilizadas com o intuito de obter potenciais benefícios que os métodos de contratação pública tradicionais não proporcionam, como por exemplo:
- a) a execução precoce de um programa de investimento de capital planeado, uma vez que as PPP podem proporcionar um financiamento adicional importante para complementar as dotações orçamentais tradicionais;
  - b) a possibilidade de obter ganhos de eficiência na execução dos projetos através da conclusão mais rápida de cada projeto individual;
  - c) a possibilidade de partilhar riscos com o parceiro privado e otimizar os custos ao longo de todo o tempo de vida dos projetos;
  - d) a possibilidade de assegurar melhores níveis de manutenção e de serviço do que os projetos tradicionais através de uma estratégia baseada no tempo de vida;
  - e) a possibilidade de combinar as competências dos setores público e privado da forma mais eficaz para realizar avaliações aprofundadas dos projetos e otimizar o seu âmbito.

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, o *PPP Infrastructure Resource Centre* do Banco Mundial; EPEC, "*The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and methodology*" (Os benefícios não financeiros das PPP — Uma análise dos conceitos e da metodologia), junho de 2011; OCDE, *Journal on Budgeting*, Volume 2011/1, "*How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*" (Como obter a otimização dos recursos: Comparação entre as PPP e os contratos públicos de infraestruturas tradicionais); EPEC, "*PPP Motivations and challenges for the Public Sector*" (Motivações e desafios das PPP para o setor público), outubro de 2015.

6. Além disso, o quadro contabilístico da UE (SEC 2010)<sup>7</sup> permite, em determinadas condições, registar a participação do setor público nas PPP como elementos extrapatrimoniais. Esta possibilidade incentiva a sua utilização para melhorar a conformidade com os critérios de convergência do euro, também denominados critérios de Maastricht<sup>8</sup>.

### ***O mercado europeu de PPP***

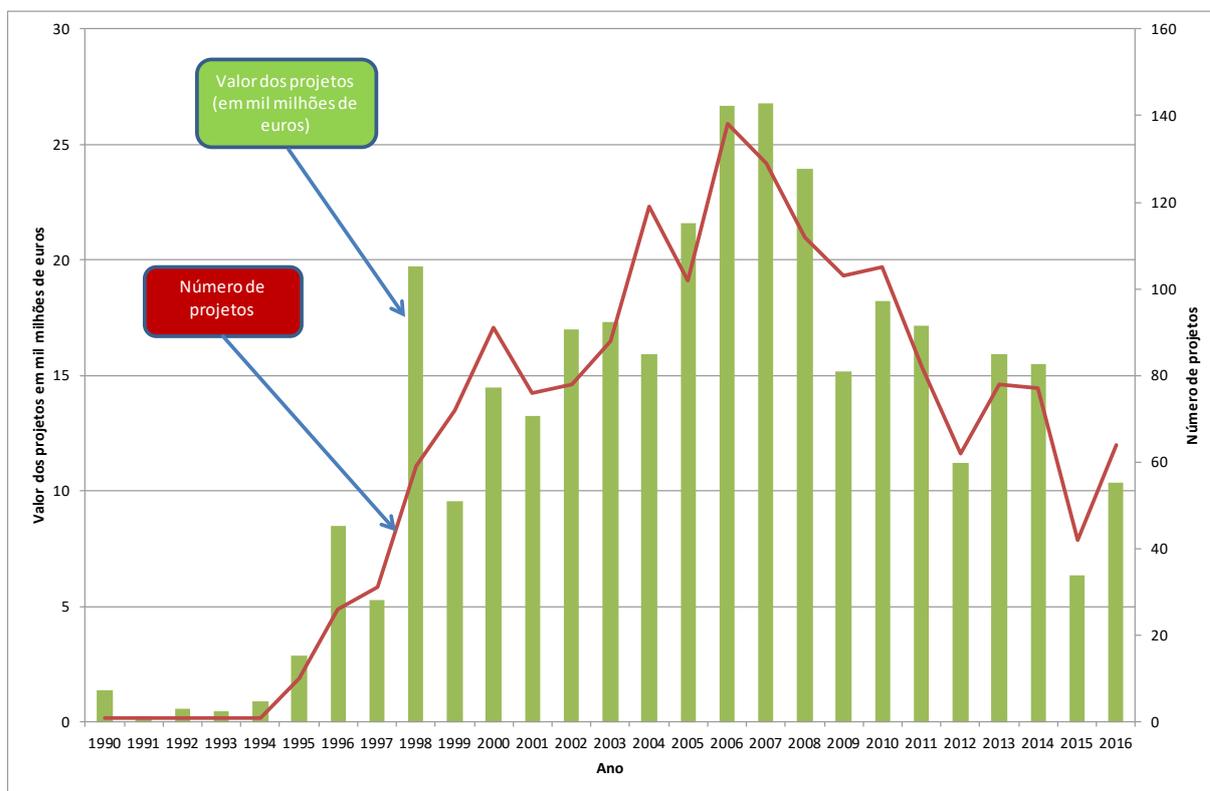
7. Segundo o Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC), entre 1990 e 2016, 1 749 projetos de PPP, num valor total de 336 mil milhões de euros, chegaram à conclusão do financiamento no mercado de PPP da UE. Antes da crise financeira e económica, o mercado de PPP estava a registar um forte aumento em termos de volume, mas a partir de 2008 o número de novos projetos de PPP diminuiu consideravelmente (ver ***figura 2***). Em 2016, o valor agregado das 64 operações de PPP que chegaram à conclusão do financiamento no mercado da UE foi de 10,3 mil milhões de euros. A maioria dos projetos pertencia ao setor dos transportes, responsável em 2016 por um terço do investimento total em PPP, seguido pelos setores da saúde e da educação.

---

<sup>7</sup> Regulamento (UE) nº 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (SEC 2010) (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1), aplicável a todos os Estados-Membros desde setembro de 2014.

<sup>8</sup> Os critérios de convergência do euro, também conhecidos por "critérios de Maastricht", baseiam-se no artigo 140º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Os Estados-Membros são obrigados a cumprir estes critérios para entrarem na terceira fase da União Económica e Monetária e adotarem o euro como moeda. Os critérios orçamentais são de que o rácio do défice orçamental anual não deve ultrapassar 3% do PIB a preços de mercado e de que o rácio dívida das administrações públicas/PIB não deve ser superior a 60% no termo do exercício fiscal.

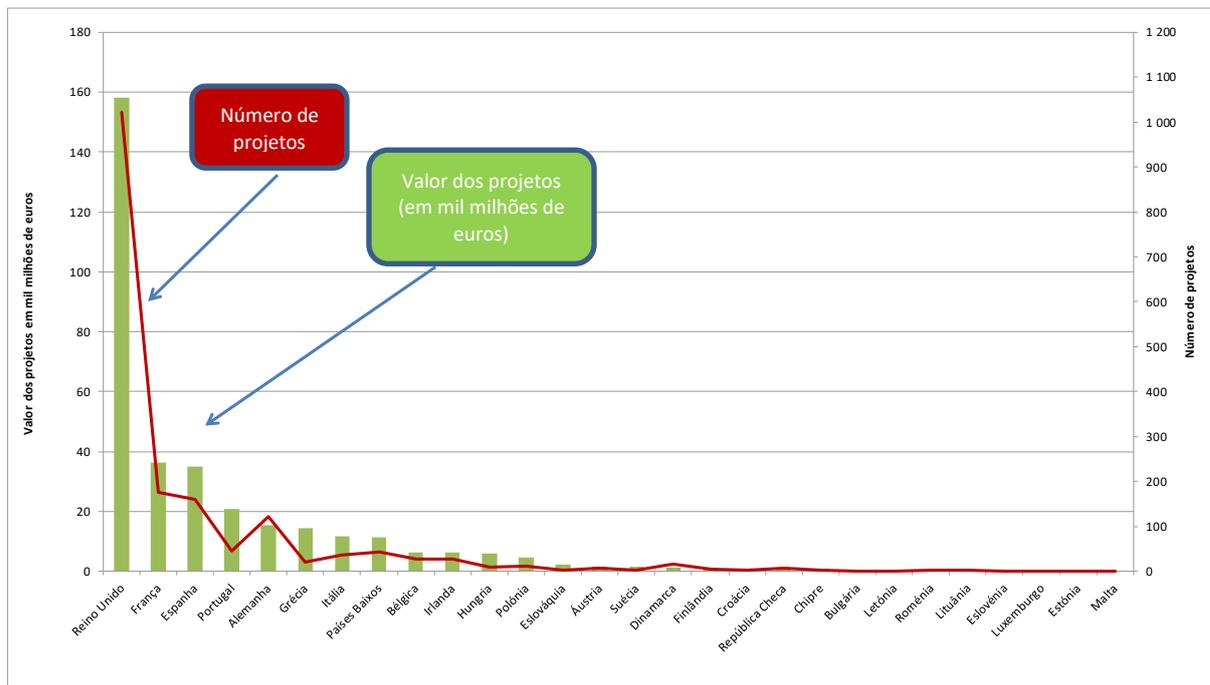
**Figura 2 – Mercado de PPP da UE entre 1990 e 2016**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em informações fornecidas pelo EPEC.

8. Como mostra a **figura 3**, o mercado de PPP da UE está principalmente concentrado no Reino Unido, França, Espanha, Portugal e Alemanha, que executaram projetos correspondentes a 90% do valor global do mercado no período de 1990-2016. Enquanto alguns Estados-Membros executaram inúmeros projetos de PPP, como é o caso do Reino Unido com mais de 1 000 projetos de PPP no valor de quase 160 mil milhões de euros nesse período, seguida pela França com 175 PPP no valor de quase 40 mil milhões de euros, 13 dos 28 Estados-Membros executaram menos de cinco projetos de PPP.

**Figura 3 – Mercado de PPP da UE entre 1990 e 2016**



Fonte: TCE, com base em informações fornecidas pelo EPEC.

### PPP e fundos da UE

9. Os projetos de PPP que combinam fundos da UE com fontes de financiamento privadas são designados por PPP de financiamento misto. Através da integração de fundos da UE numa PPP, o setor público pode tornar um projeto economicamente mais acessível ao reduzir os níveis de financiamento necessários.

10. Tem-se observado uma tendência no sentido de um efeito de alavanca mais intensivo dos fundos públicos com financiamento privado através das PPP. Por exemplo, a Estratégia Europa 2020<sup>9</sup> salienta a importância das PPP. Segundo a Estratégia, a mobilização de meios financeiros através da articulação das finanças públicas e privadas e da criação de instrumentos inovadores para financiar os investimentos necessários é um dos aspetos

<sup>9</sup> Comunicação da Comissão, EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM(2010) 2020 final.

fundamentais que a Europa deve explorar para realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020.

11. O Livro Branco de 2011 da Comissão sobre os transportes<sup>10</sup>, entre outros aspetos, incentiva os Estados-Membros a recorrerem mais a PPP, embora reconheça que nem todos os projetos se adequam a esse mecanismo. Além disso, reconhece que os instrumentos financeiros podem apoiar o financiamento por PPP numa maior escala.

12. No quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a Comissão prestou maior atenção ao efeito de alavanca mais intensivo de fundos públicos com fundos privados e ao papel que as PPP podem desempenhar nesse aspeto.

13. Tanto no Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período de 2014-2020 como no Regulamento MIE<sup>11</sup>, as PPP são consideradas um meio potencialmente eficaz para executar projetos de infraestruturas que garantam a realização de objetivos de política pública combinando diferentes formas de recursos públicos e privados.

14. O regulamento relativo ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), adotado em 2015, também prevê a utilização de uma vasta gama de instrumentos financeiros para mobilizar os investimentos privados. O FEIE pode igualmente ser utilizado para apoiar as PPP<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> COM(2011) 144 final, de 28 de março de 2011, "Livro Branco: Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos", p. 33.

<sup>11</sup> Regulamento (UE) nº 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) nº 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) nº 680/2007 e (CE) nº 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

<sup>12</sup> Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) nº 1291/2013 e (UE) nº 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

### *Projetos apoiados pela UE até 2014*

15. Durante a recolha de dados sobre as PPP apoiadas pela UE com vista à presente auditoria (abril de 2016), o Tribunal identificou 84 projetos de PPP de financiamento misto, com um custo total de 29,2 mil milhões de euros e uma contribuição da UE de 5,6 mil milhões de euros, para o período de 2000-2014. A Grécia foi, de longe, o maior beneficiário de contribuições da UE (59% do total, ou seja, 3,3 mil milhões de euros). Em 13 Estados-Membros não houve PPP apoiadas pela UE (ver **anexo I**). Tal como indicado no **quadro 1**, o setor dos transportes teve a percentagem mais elevada em termos de custo total (88%), enquanto as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) foram responsáveis por cerca de 5% e todos os outros setores (lazer, serviços hídricos, ambiente, etc.) por 7%.

#### **Quadro 1 — Fundos afetados a projetos de PPP apoiados pela UE para o período de 2000-2014, em milhões de euros, por setor**

Setores	Número de projetos	Custo total	%	Contribuição da UE	%
Transportes	24	25 538	87	4 555	81
TIC	28	1 740	6	472	8
Todos os outros setores	32	1 964	7	613	11
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>29 242</b>	<b>100</b>	<b>5 640</b>	<b>100</b>

*Fonte:* TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão, pelo EPEC e pelos Estados-Membros selecionados.

16. As subvenções dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão constituíram a principal fonte de financiamento de PPP da UE (67 dos 84 projetos) no período de 2000-2014. A Comissão apoiou as outras 17 PPP através de instrumentos financeiros, muitas vezes em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI):

- a) seis projetos de PPP foram apoiados pelo Instrumento de Garantia de Empréstimos a Projetos da Rede Transeuropeia de Transportes (LGTT) e quatro por instrumentos da iniciativa obrigações para financiamento de projetos (PBI – *Project Bond Initiative*)<sup>13</sup>,

<sup>13</sup> Regulamento (CE) nº 680/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes e de energia (JO L 162 de 22.6.2007, p. 1) com a

que foram aplicados e geridos pelo BEI no âmbito de acordos de cooperação celebrados com a Comissão;

- b) quatro projetos de PPP foram financiados no âmbito do Fundo Marguerite<sup>14</sup>, uma iniciativa do BEI, dos bancos de fomento nacionais e da Comissão para realizar investimentos de capitais próprios em projetos de infraestruturas da UE;
- c) três projetos de PPP foram financiados através da iniciativa Apoio Europeu Conjunto ao Investimento Sustentável em Zonas Urbanas (JESSICA).

17. Segundo a Comissão<sup>15</sup>, prevê-se que instrumentos financeiros como o LGTT e o investimento direto da UE no Fundo Marguerite (80 milhões de euros) aumentem a taxa e o ritmo de implantação das infraestruturas de RTE-T e provoquem um efeito de alavanca no impacto dos fundos RTE-T.

#### *Evolução recente*

18. Posteriormente, em 2015, a Comissão e o BEI lançaram formalmente o instrumento de dívida do MIE, que sucedeu e deu continuidade às carteiras anteriormente desenvolvidas pelo LGTT e pela iniciativa PBI. O instrumento de capital próprio do MIE, que visa fornecer financiamento de capital próprio e quase-capital a projetos de menor dimensão e risco mais elevado, estava em desenvolvimento à data da auditoria.

19. Desde 2015, os projetos de PPP também são financiados no âmbito do FEIE, uma iniciativa conjunta da Comissão e do BEI. Dos 224 projetos aprovados até junho de 2017, 18 tinham sido assinalados como PPP.

---

alteração que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) nº 670/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2012.

<sup>14</sup> Decisão C(2010) 941 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2010, relativa à participação da União Europeia no Fundo Europeu 2020 para a energia, as alterações climáticas e as infraestruturas (Fundo Marguerite).

<sup>15</sup> Decisão C(2010) 796 final da Comissão, de 2010, que estabelece um programa de trabalho anual para a concessão de apoio financeiro no domínio da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) para 2010.

## **ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA**

20. O objetivo principal da auditoria do Tribunal era examinar se os projetos de PPP financiados pela UE tinham sido geridos de forma eficaz e garantiam uma otimização dos recursos adequada, tendo em conta a tendência para um efeito de alavanca mais intensivo dos fundos públicos com financiamento privado através de PPP. Em especial, o Tribunal examinou se:

- a) os projetos auditados conseguiram tirar partido dos benefícios esperados das PPP (ver **pontos 24-46**);
- b) os projetos auditados se basearam em análises sólidas e abordagens adequadas (ver **pontos 47-59**);
- c) os quadros institucionais e jurídicos gerais dos Estados-Membros auditados eram adequados para uma execução bem-sucedida das PPP (ver **pontos 60-76**).

21. O trabalho de auditoria foi realizado entre maio de 2016 e setembro de 2017, nos serviços da Comissão (Direções-Gerais MOVE, REGIO, ECFIN e ESTAT) e em quatro Estados-Membros: França, Irlanda, Grécia e Espanha.

22. O Tribunal examinou as políticas, estratégias e legislação pertinentes, bem como a documentação dos projetos; realizou entrevistas na Comissão e com as autoridades públicas e os parceiros privados dos quatro Estados-Membros, e efetuou controlos no local de 12 projetos de PPP cofinanciados pela UE, nos domínios do transporte rodoviário (seis projetos) e das TIC (seis projetos<sup>16</sup>) (ver **figura 4** e **anexo III**), selecionados a partir da população identificada de 84 PPP apoiadas pela UE (ver **ponto 15**).

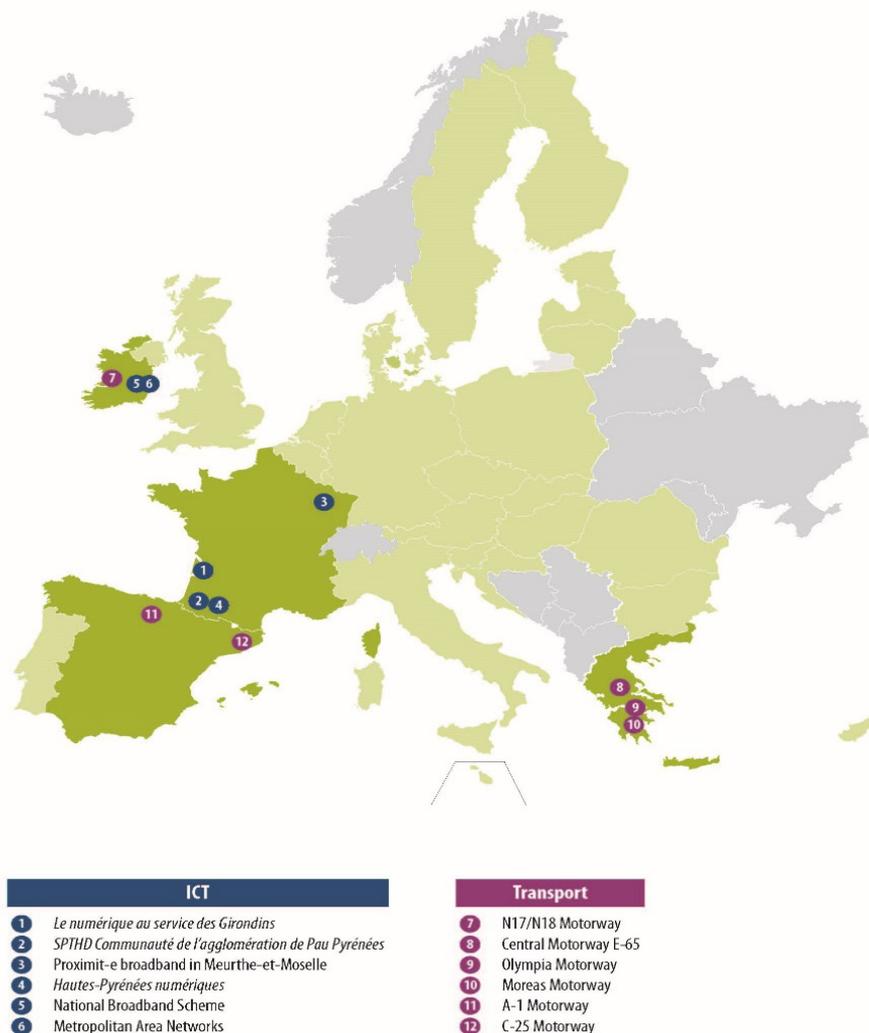
---

<sup>16</sup> Tendo em conta as divergências quanto à interpretação e à definição do que constitui uma PPP nos diversos Estados-Membros (por exemplo, as concessões são consideradas PPP na Grécia, mas não em França), a equipa de auditoria adotou uma interpretação mais ampla de PPP, que inclui várias formas de cooperação plurianual entre os parceiros públicos e privados. O Tribunal selecionou, assim, dois projetos de TIC na Irlanda, que não foram formalmente considerados e adjudicados como PPP pelas autoridades irlandesas, mas incluem algumas características desse tipo de parcerias.

23. Com esta seleção, a cobertura da auditoria apresentava as seguintes características:

- a) os Estados-Membros selecionados representaram cerca de 70% do custo total das PPP apoiadas pela UE entre 2000 e 2014 (20,4 de 29,2 mil milhões de euros) e 71% da contribuição da UE para as PPP (4,0 de 5,6 mil milhões de euros), ver **anexo I**;
- b) os setores dos transportes e das TIC corresponderam a 93% do custo total das PPP apoiadas pela UE (27,3 de 29,2 mil milhões de euros), ver **quadro 1**;
- c) os projetos selecionados representaram um custo total de 9,6 mil milhões de euros e uma contribuição da UE de 2,2 mil milhões de euros (ver **anexo III**);
- d) os projetos selecionados foram financiados tanto pelos Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão como por instrumentos financeiros.

**Figura 4 — 12 projetos de PPP cofinanciados pela UE avaliados na presente auditoria**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

### **OBSERVAÇÕES**

***Os projetos de PPP auditados permitiram uma aplicação mais rápida das políticas e tinham potencial para atingir bons níveis de exploração e manutenção, mas nem sempre foram eficazes na concretização dos seus potenciais benefícios***

24. O Tribunal analisou se os projetos auditados conseguiram explorar os potenciais benefícios em termos de execução dos projetos de acordo com o prazo e o orçamento, bem como do nível de utilização das infraestruturas construídas.

**A opção PPP permitiu que as autoridades públicas adjudicassem planos de infraestruturas em grande escala através de um procedimento único**

25. Com a contratação pública tradicional, as empresas privadas participantes em grandes projetos de infraestruturas são pagas durante o período de construção, que normalmente demora um número limitado de anos. As autoridades públicas são, por conseguinte, obrigadas a prever recursos orçamentais suficientes para financiar toda a construção num período de tempo relativamente curto. Quando o financiamento é insuficiente, os projetos podem ser divididos em várias partes, a adjudicar em vários anos, conforme o orçamento o permita, prolongando assim a construção da infraestrutura completa por um maior número de anos.

26. Em contrapartida, as PPP exigem normalmente que o parceiro privado financie a totalidade da construção e seja depois reembolsado pelo parceiro público ou pelos utilizadores durante o período operacional do contrato, cuja duração é geralmente superior a 20 anos e pode, muitas vezes, chegar aos 30. Esta prática permite que o parceiro público inicie imediatamente a construção de toda a infraestrutura, acelerando desse modo a respetiva conclusão e a obtenção de todos os benefícios que esta pode proporcionar globalmente.

27. Foi este o caso dos projetos de autoestrada auditados na Irlanda, na Grécia e em Espanha, todos individualmente adjudicados num único exercício. Por exemplo, as autoridades gregas optaram pela opção PPP para obterem acesso a financiamento privado, sem o qual, no seu entender, os projetos não teriam tido condições para avançar. Em consequência, a construção e/ou a modernização de 744 km de estradas (174 km da autoestrada Central, 365 km da autoestrada Olympia e 205 km da autoestrada Moreas) foi adjudicada através de apenas três concursos públicos, o que contrasta fortemente com a anterior experiência de construção de autoestradas adjudicadas da forma tradicional na Grécia. Por exemplo, os dois troços já existentes da autoestrada Olympia, com um total de 82 km, demoraram até 20 anos e foram necessários 31 processos de contratação pública

para serem construídos<sup>17</sup>. No entanto, o âmbito de dois dos projetos auditados na Grécia foi consideravelmente reduzido durante a sua execução (ver **quadro 3**).

**A adjudicação de grandes projetos de PPP aumentou o risco de concorrência insuficiente e, em alguns casos, sofreu atrasos consideráveis**

28. Enquanto os projetos tradicionais de obras podem ser divididos em lotes para atrair mais proponentes, os projetos de PPP necessitam de ter uma dimensão mínima para justificar os custos do processo de contratação e facilitar as economias de escala necessárias para aumentar a eficiência da exploração e da manutenção. Contudo, o âmbito muito vasto de um projeto pode, por vezes, reduzir o nível de concorrência, visto que, em geral, poucas empresas possuem meios financeiros suficientes para apresentarem propostas. No caso dos contratos de valor muito elevado, apenas um pequeno número de operadores, talvez não mais do que um, consegue oferecer todos os produtos ou serviços exigidos, o que pode colocar a autoridade adjudicante numa posição de dependência.

29. Houve indícios de uma situação deste tipo, por exemplo, no caso da autoestrada Central da Grécia, cujos custos previstos ascendiam, no total, a 2 375 milhões de euros. Das quatro empresas convidadas a apresentarem propostas, duas fizeram-no, mas só uma proposta foi avaliada na fase final do procedimento de contratação. A avaliação de, pelo menos, duas propostas teria colocado o parceiro público numa melhor posição de negociação para obter condições contratuais mais vantajosas.

30. Para adjudicar um contrato de PPP, é necessário identificar e negociar todos os aspetos relativos à execução, ao financiamento, à exploração e à manutenção do projeto — incluindo indicadores e sistemas de avaliação do desempenho que, normalmente, não fazem parte da contratação pública tradicional de projetos e costumam demorar mais tempo. Também podem ocorrer atrasos adicionais, no caso das PPP, por o parceiro privado ter necessidade de angariar fundos para o financiamento do projeto. A adjudicação da

---

<sup>17</sup> A modernização de um troço de 64 km da autoestrada Elefsina-Korinthos demorou 20 anos (de 1986 a 2006) e foi executada através de 21 contratos públicos tradicionais. Da mesma forma, a construção de um troço de 18 km da autoestrada circular de Patra demorou 11 anos (de 1991 a 2002) e foi executada através de 10 contratos públicos tradicionais.

autoestrada N17/N18, na Irlanda, demorou cinco anos, muito acima dos 15 meses, em média, necessários nesse país para os projetos de PPP. A falta de liquidez subsequente à crise financeira aumentou a dificuldade do parceiro privado em encontrar fontes de financiamento suficientes para concluir o financiamento, causando um atraso de três anos, pelo menos<sup>18</sup>.

31. Além disso, a utilização da opção PPP não teve efeitos benéficos em relação a dois dos motivos de atraso mais comuns, designadamente, as ações judiciais e os estudos preparatórios incompletos, que o Tribunal concluiu terem afetado não só muitos projetos sujeitos a um procedimento de contratação tradicional que auditou no setor dos transportes<sup>19</sup>, mas também as três autoestradas adjudicadas sob a forma de PPP na Grécia. Estas autoestradas demoraram, em média, 6,5 anos desde o início do processo até à entrada em vigor dos contratos. Além disso, 3,5 meses desses atrasos eram exclusivamente atribuídos à escolha da opção PPP, dado que os contratos tinham de ser ratificados pelo Parlamento sem que houvesse, na altura, um quadro jurídico adequado para as concessões a nível nacional e da UE.

32. Em Espanha, os projetos de autoestrada foram adjudicados em tempo oportuno, mas os contratos foram renegociados pouco tempo depois (ver **ponto 34, alínea a)**), o que suscita dúvidas sobre a boa gestão do processo de contratação. Não obstante a complexidade adicional da abordagem de PPP, os projetos de banda larga em França e na Irlanda foram, de um modo geral, adjudicados em tempo oportuno, mas o seu âmbito era inferior ao dos projetos de autoestrada auditados.

---

<sup>18</sup> Ao contrário dos projetos tradicionais, em que o parceiro privado é remunerado durante as obras da infraestrutura, no caso das PPP o parceiro privado tem de financiar os custos da infraestrutura na sua totalidade, antes de começar a ser remunerado. Por conseguinte, necessita de identificar e celebrar contratos de crédito com terceiros para empreender o projeto.

<sup>19</sup> Ver Relatório Especial nº 23/2016, "Transporte marítimo na UE: em águas revoltas — muitos investimentos ineficazes e insustentáveis", e Relatório Especial nº 4/2012, "A utilização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão para cofinanciar infraestruturas de transportes nos portos marítimos constitui um investimento eficaz?". (<http://eca.europa.eu>).

## **A maioria dos projetos auditados foi afetada por atrasos significativos na construção e derrapagens nos custos**

### A maioria dos projetos auditados não foi concluída de acordo com o prazo e o orçamento

33. Segundo a literatura nesta matéria, é mais fácil os projetos de infraestruturas executados através de PPP obterem ganhos de eficiência do que os projetos tradicionais, concluindo a construção de acordo com o prazo e o orçamento<sup>20</sup>. Isto porque o parceiro privado terá normalmente um forte incentivo para terminar as obras de construção em conformidade com o contrato, de modo a permitir que os pagamentos por disponibilidade de capacidades ou a cobrança das taxas de utilização comecem em tempo oportuno e a evitar aumentos dos custos, cujos riscos normalmente assume.

34. O Tribunal concluiu, todavia, que os potenciais benefícios das PPP muitas vezes não se concretizaram, visto que as infraestruturas não foram concluídas dentro dos prazos e do orçamento previstos. Em sete dos nove projetos concluídos<sup>21</sup>, cujos custos ascenderam a 7,8 mil milhões de euros, os atrasos variaram entre dois e 52 meses e os aumentos dos custos atingiram, no total, quase 1,5 mil milhões de euros, cerca de 30% dos quais foram cofinanciados pela UE. Na Grécia, o aumento dos custos foi de 1,2 mil milhões de euros (suportados pelo parceiro público e cofinanciados a 36% pela UE) e em Espanha de 0,3 mil milhões de euros (suportados pelo parceiro público), enquanto em França os custos sofreram um aumento de 13 milhões de euros, ou 73%, o que corresponde, em termos relativos, ao maior aumento observado nos projetos auditados (ver mais pormenores no **anexo III**):

- a) os contratos relativos às autoestradas espanholas foram renegociados pouco tempo depois da sua assinatura, por ter sido necessário introduzir alterações nas obras planeadas, o que provocou aumentos dos custos de cerca de 300 milhões de euros a

---

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, EPEC, "*The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology*" (Os benefícios não financeiros das PPP — Uma análise dos conceitos e da metodologia), junho de 2011.

<sup>21</sup> Três projetos na Grécia, dois em Espanha e dois em França.

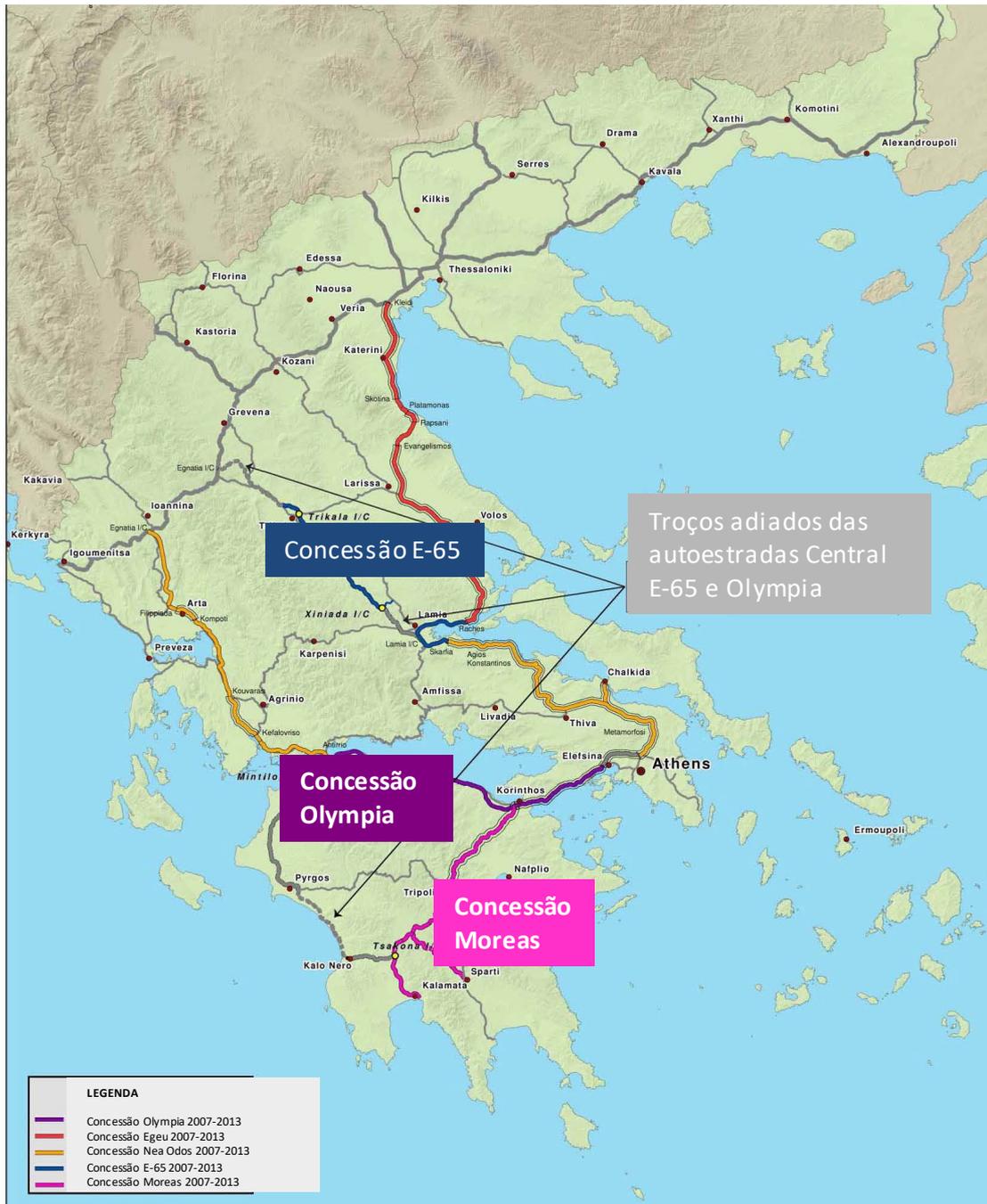
suportar pelo parceiro público. O custo da autoestrada A-1 aumentou 33% (158 milhões de euros) e o projeto sofreu um atraso de dois anos, enquanto a autoestrada C-25 teve um aumento de 20,7% nos seus custos (143,8 milhões de euros, incluindo 88,9 milhões de euros de custos financeiros) e um atraso de 14 meses;

- b) o custo do projeto de TIC Pau Pirenéus, em França, aumentou 73% (de 18 para 31 milhões de euros), a fim de dar cumprimento a alterações regulamentares; apesar de a infraestrutura do projeto Girondins ter sido concluída dentro do prazo, a entrada em funcionamento do projeto sofreu um atraso de 16 meses por razões administrativas;
- c) a fase de construção do projeto de TIC de rede metropolitana (MAN), na Irlanda, foi mal planeada, o que levou à posterior redução do projeto na sua globalidade, com a implantação de um menor número de redes MAN (em 66 cidades em vez de 95) e um aumento dos custos de 4,2% (50 953 euros) por cidade;
- d) a construção das três autoestradas na Grécia sofreu atrasos significativos (quatro anos em média) e a renegociação da PPP obrigou o parceiro público a suportar custos suplementares substanciais (1,2 mil milhões de euros), não obstante o âmbito dos dois projetos ter sido consideravelmente reduzido (ver secção seguinte).

A "reinicialização" grega: O que acontece quando as coisas correm mal numa PPP e quem paga a fatura? Quase 1,2 mil milhões de euros suplementares pagos pelo setor público

35. A primeira vaga de PPP na Grécia foi adjudicada na década de 1990 e incluiu projetos como a ponte Rion Antirion, a estrada de circunvalação de Atenas e o novo aeroporto internacional de Atenas. A segunda vaga de PPP foi adjudicada em 2007-2008 e envolveu essencialmente a construção de autoestradas (ver **figura 5**). O Tribunal auditou três dessas autoestradas.

**Figura 5 — Autoestradas concessionadas na Grécia**



*Fonte:* Autoridade de gestão grega responsável pelo Programa Operacional Infraestruturas de Transporte, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

36. Estes projetos foram, em grande medida, financiados pelas receitas das portagens situadas em troços de autoestrada predefinidos, exploradas pelo parceiro privado. No entanto, a grave crise financeira e económica que atingiu a Grécia provocou uma redução drástica do volume de tráfego, cerca de 50% superior à prevista nos cenários mais

pessimistas<sup>22</sup>, e conseqüentemente uma queda acentuada das receitas efetivas e das receitas estimadas das três concessões auditadas. Em especial, entre 2011 e a "reinicialização" (ver **ponto 37**), as três autoestradas auditadas sofreram uma diminuição acentuada das receitas devido a uma redução de tráfego de, pelo menos, 63% (autoestrada Central), 49% (autoestrada Olympia) e 20% (autoestrada Moreas) em comparação com as previsões<sup>23</sup>. Uma vez que as autoridades públicas tinham em grande medida transferido o risco relativo à procura (tráfego) para os parceiros privados (concessionários) nos contratos de PPP, a redução das receitas afetou gravemente o equilíbrio financeiro dos contratos e induziu os mutuantes a deixarem de financiar os projetos, por já não acreditarem na viabilidade financeira dos mesmos, o que levou à suspensão imediata das obras.

37. Na sequência de uma cláusula contratual (cláusula de força maior alargada para o parceiro privado em caso de circunstâncias excepcionais) acordada pelas autoridades gregas, estas ficaram numa situação em que só tinham a possibilidade de:

- a) suspender a construção das autoestradas, expondo-se a processos judiciais e ao possível pagamento de sanções e indemnizações;
- b) ou renegociar os acordos de concessão com os concessionários (e mutuantes), a fim de lhes restituir a viabilidade, mas também com custos adicionais para o setor público.

As autoridades gregas consideraram que o primeiro cenário, ou seja, a suspensão da construção das autoestradas, era menos favorável, tendo em conta as conseqüências macroeconómicas e sociais mais vastas que uma decisão desse tipo implicaria. Por conseguinte, após três anos de negociações, os contratos com os concessionários foram renegociados ("reiniciados") em novembro de 2013 (autoestradas Olympia e Central E-65) e dezembro de 2015 (autoestrada Moreas) (ver **quadro 2**). Esta opção, como se especifica a

---

<sup>22</sup> Antes de celebrar os contratos de crédito, os mutuantes dos projetos elaboraram cenários de esforço, com o pressuposto mais pessimista de uma redução de 20% do tráfego relativamente ao cenário de base.

<sup>23</sup> Ver também as decisões relativas a auxílios estatais C(2013) 9274 final, Assunto: Auxílio estatal SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, Auxílio estatal SA.36878 (2013/N) e C(2014)7798 final, Auxílio estatal SA.39224 (2014/N).

seguir, obrigou o parceiro público a suportar custos suplementares de quase 1,2 mil milhões de euros (ver **ponto 39**).

**Quadro 2 — Atrasos na execução dos projetos após a "reinicialização"**

Execução	Central	Olympia	Moreas
<b>Data de início da concessão</b>	<b>31.3.2008</b>	<b>4.8.2008</b>	<b>3.3.2008</b>
Data de conclusão inicialmente fixada	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Data de suspensão das obras	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Data de conclusão revista após a reinicialização	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Data estimada/efetiva de conclusão do projeto	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
<b>Atraso previsto em meses em relação à data de conclusão inicialmente fixada</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>52</b>

*Fonte:* TCE, com base em informações fornecidas pelas autoridades gregas.

38. Com a "reinicialização", embora a data fixada para o termo das concessões não fosse alterada, foi tomada a decisão de adiar a construção de importantes troços de autoestrada (45% da autoestrada Olympia e 55% da Central) e prorrogar os prazos para a conclusão da construção dos três projetos, o que provocou uma redução dos períodos de exploração para reembolso dos custos das infraestruturas. O adiamento dos projetos e a redução do seu âmbito tiveram impacto no objetivo de ampliar a rede de autoestradas da Grécia e repercussões na RTE-T em geral. Além disso, subsiste ainda o risco de os projetos da autoestrada Central e do troço Lefktro-Esparta da autoestrada Moreas serem fortemente subutilizados, o que contraria os critérios de boa gestão financeira (ver, em especial, a **caixa 1**).

39. Além disso, o parceiro público também foi obrigado a suportar quase 1,2 mil milhões de euros de custos suplementares (ver **quadro 3**). Na sequência da decisão anteriormente mencionada de renegociar os contratos:

- a) foi paga uma contribuição financeira adicional de 470 milhões de euros (incluindo 422 milhões de euros de fundos da UE) para os períodos de construção das autoestradas Olympia e Central. A finalidade era cobrir os défices de financiamento criados, principalmente, pela diminuição das receitas resultante dos volumes de tráfego inferiores e do aumento significativo dos custos financeiros dos projetos em

consequência da crise financeira, que alteraram seriamente o equilíbrio financeiro dos contratos;

b) além disso, o parceiro público também teve de pagar aos concessionários das três autoestradas 705 milhões de euros adicionais, que não eram necessários para reforçar as capacidades, sobretudo devido a acordos para acelerar as obras e aos seguintes atrasos imputáveis ao parceiro público:

- remoção de vestígios arqueológicos;
- obtenção das licenças ambientais necessárias;
- finalização das expropriações de terras necessárias.

O elevado montante deste pagamento deveu-se também à deficiente preparação dos projetos e, em especial, ao facto de os contratos de PPP terem sido assinados antes de algumas questões pertinentes ficarem resolvidas e de os atrasos não terem levado automaticamente à alteração dos prazos de termo da exploração. Em vez disso, os parceiros privados tiveram menos tempo para obter receitas e alcançar a rentabilidade esperada.

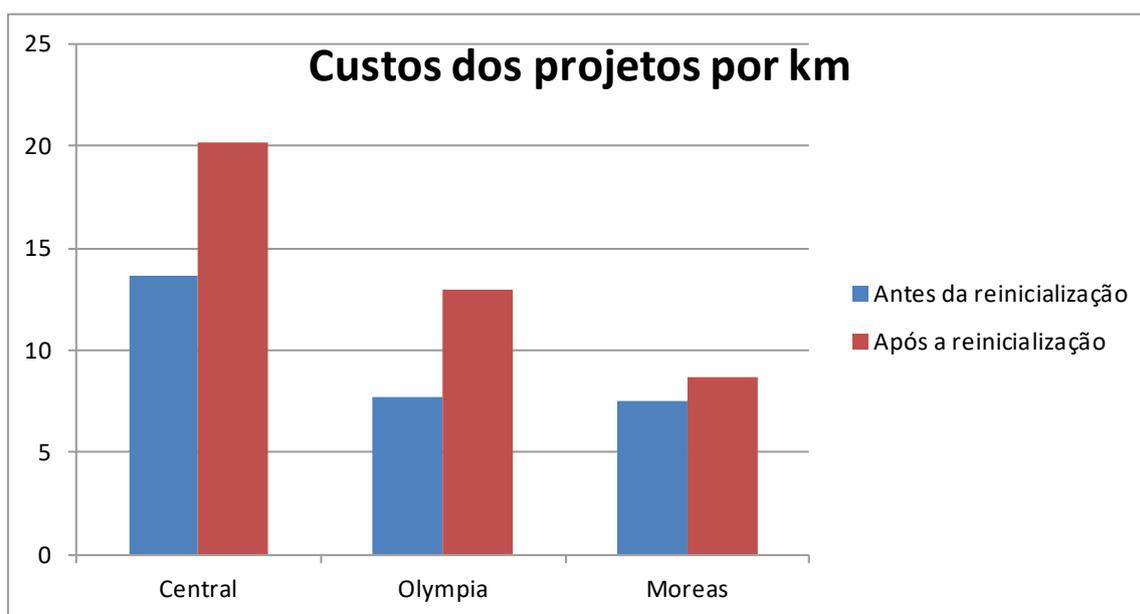
### **Quadro 3 — Custos dos projetos auditados antes e depois da "reinicialização"**

Custos	Autoestradas		
	Central	Olympia	Moreas
<b>Inicialmente previstos</b>			
Extensão da estrada em km	174,0	365,0	205,0
Custo total do projeto em milhões de euros	2 375,0	2 825,0	1 543,0
<b>Custo total do projeto em milhões de euros por km</b>	<b>13,7</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>
<b>Após a reinicialização</b>			
Extensão da estrada em km	79,0	202,0	205,0
Custo total do projeto em milhões de euros	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Dos quais:			
Contribuição financeira suplementar do Estado: <b>469,9 milhões de euros</b>	231,4	238,5	-
(dos quais cofinanciados pela UE: <b>422,1 milhões de euros</b> )	203,6	218,5	-
Pagamentos do Estado aos concessionários: <b>705,2 milhões de euros</b>	181,4	439,7	84,1
<b>Custo total do projeto em milhões de euros por km</b>	<b>20,2</b>	<b>13,0</b>	<b>8,7</b>

Fonte: TCE, com base em informações fornecidas pelas autoridades gregas.

40. Em resultado do pagamento do Estado aos concessionários e do substancial aumento dos custos financeiros, o custo total do projeto por km para a autoestrada Olympia aumentou 69%, de 7,7 para 13,0 milhões de euros, ao passo que extensão de estrada a construir foi reduzida em 45%. Do mesmo modo, o custo total por km do projeto da autoestrada Central aumentou 47%, dos 13,7 milhões de euros iniciais para 20,2 milhões de euros por km, embora a estrada a construir tenha sido reduzida em 55% (ver **figura 6**). Globalmente, em consequência da reinicialização, o custo total dos projetos das três autoestradas aumentou 36%, de 9,1 para 12,4 milhões de euros por km, e a contribuição da UE para o custo total dos projetos por km sofreu um aumento de 95%, de 2,1 milhões de euros por km para 4,1 milhões de euros por km<sup>24</sup>.

**Figura 6 — Aumento do custo por km após a "reinicialização"**



*Fonte:* TCE, com base em informações fornecidas pelas autoridades gregas.

### **A maioria dos projetos auditados tem potencial para assegurar bons níveis de serviço e de manutenção**

41. Outro potencial benefício das PPP é a possibilidade de assegurar melhores níveis de manutenção e de serviço do que os projetos tradicionais, através de uma estratégia baseada

<sup>24</sup> Ou seja, 1,6 mil milhões de euros por 744 km contra 2,0 mil milhões de euros por 486 km.

no tempo de vida, uma vez que o parceiro privado responsável pela construção é igualmente responsável pela exploração e a manutenção das infraestruturas ao longo de toda a duração do projeto — muito mais do que o período de garantia normalmente previsto nas regras de contratação pública tradicional. Esta situação obrigará o parceiro privado a ter em conta, no seu planeamento, os custos de exploração e de manutenção a longo prazo que terá de suportar e a prestação dos níveis de serviço a longo prazo a que se comprometeu no contrato de PPP. Terá, assim, de prestar especial atenção à qualidade da construção.

42. Além disso, os projetos sujeitos a um procedimento de contratação tradicional não incluem, habitualmente, os recursos orçamentais necessários para a exploração e a manutenção das respetivas infraestruturas, já que estes aspetos são contratados à parte. Uma vez que os contratos de PPP incluem disposições relativas à exploração e à manutenção, permitem afetar os fundos necessários desde o início do período de construção, garantindo assim que não estão sujeitos à discricção das autoridades públicas.

43. A maioria dos nove projetos auditados que já estavam concluídos à data das visitas de auditoria do Tribunal revelou bons níveis de serviço e manutenção, como integridade estrutural, sinalização horizontal e vertical das autoestradas e, no caso das TIC, tempo de resposta aos pedidos de banda larga por parte dos clientes e muitos outros aspetos. Estes projetos têm potencial para assegurar bons níveis de serviço e manutenção no período remanescente de vigência dos contratos, o que pode ser atribuído aos incentivos e sanções contratuais que poderiam afetar o montante dos pagamentos anuais. À exceção da autoestrada C-25, em Espanha, e das três autoestradas gregas auditadas, em que se aplicam procedimentos *ad hoc* às sanções, os pagamentos anuais podem ser automaticamente reduzidos se a manutenção for insuficiente, ou aumentados se os níveis de manutenção e de serviço forem excelentes.

#### **As PPP não protegeram o parceiro público do excesso de otimismo em relação à procura e à utilização futuras das infraestruturas planeadas**

44. A possibilidade de combinar competências públicas e privadas na conceção de uma PPP é geralmente considerada benéfica para uma avaliação realista da futura utilização das infraestruturas previstas. No entanto, o facto de os pagamentos se poderem repartir durante um período de 20 a 30 anos reduz a pressão para otimizar o âmbito dos projetos em

função das necessidades reais e, por conseguinte, aumenta o risco de as entidades públicas participarem em projetos de infraestruturas maiores do que o necessário ou que, de outro modo, não poderiam pagar<sup>25</sup>. Esta situação, juntamente com cenários excessivamente otimistas quanto à procura e à utilização futuras das infraestruturas planeadas, pode levar à subutilização dos projetos, pelo que a otimização dos recursos e os benefícios seriam inferiores aos esperados.

45. Foi o caso de três dos projetos de autoestrada auditados, que correm o risco de ser fortemente subutilizados, como a autoestrada Central (ver **caixa 1**) e o troço Lefktro-Esparta da autoestrada de Moreas, na Grécia, e a autoestrada A-1 em Espanha, já concluída, que têm tido níveis de tráfego 35% inferiores aos inicialmente previstos (20 463 veículos em vez de 31 719).

**Caixa 1 — Exemplo de uma autoestrada na Grécia em risco de ser fortemente subutilizada**

Quando o projeto da autoestrada Central E-65 arrancou na Grécia, já havia poucas expectativas de que esta atraísse níveis elevados de tráfego (previam-se apenas 4 832 veículos por dia no primeiro ano de exploração, o que não é um tráfego suficiente para justificar a construção de uma autoestrada à luz dos critérios de boa gestão financeira). Em 2013, as estimativas do tráfego diminuíram ainda mais, para 1 792 veículos por dia, ou seja, mais de 63% abaixo das estimativas iniciais. É muito provável que esta infraestrutura venha a ser fortemente subutilizada. Não obstante, as especificações da autoestrada foram definidas sem ter suficientemente em conta se era possível construir uma alternativa menos dispendiosa<sup>26</sup>. Além disso, o âmbito do projeto foi consideravelmente reduzido, pelo que apenas o troço intermédio (79 km) da autoestrada planeada está atualmente a ser construído (ver **figura 7**) e não os troços norte e sul, que fariam a ligação com outras autoestradas existentes e que foram adiados. Sem essas ligações, é provável que os níveis de tráfego futuros sejam muito inferiores aos já baixos níveis de tráfego estimados.

---

<sup>25</sup> Esta situação é frequentemente designada por "ilusão financeira".

<sup>26</sup> Segundo o Relatório Especial nº 5/2013 do TCE, "Os fundos da Política de Coesão da UE são bem despendidos nas estradas?", a escolha das vias rápidas pode muitas vezes ser, em média, 43% menos onerosa do que a das autoestradas.

**Figura 7 — Obras de construção da autoestrada Central E-65 na Grécia**



*Fonte:* Tribunal de Contas Europeu.

46. Os projetos de banda larga auditados em França e na Irlanda também registaram uma taxa de utilização inferior, por vezes muito inferior, ao previsto. As receitas do projeto em Meurthe-et-Moselle (França) foram quase 50% inferiores às expectativas (ver **quadro 4**) e a taxa de utilização real do projeto NBS (Irlanda) foi 69% inferior ao previsto (42 004 clientes em vez de 135 948).

**Quadro 4 — Taxa de utilização dos projetos de PPP franceses em Gironde, Meurthe-et-Moselle e Altos Pirenéus**

<b>Projeto (data de início)</b>	<b>Gironde (2009)</b>	<b>Meurthe-et-Moselle (2008)</b>	<b>Altos Pirenéus (2010)</b>
Receitas reais no final de 2015 (% das receitas estimadas no final de 2015)	7,8 milhões de euros  (83,9%)	7,0 milhões de euros  (50,9%)	9,2 milhões de euros  (89,6%)

***Os atrasos, aumentos dos custos e subutilização eram parcialmente atribuíveis a análises inadequadas e abordagens desajustadas***

47. A fim de identificar as razões das eventuais insuficiências na execução dos projetos (ver no ***anexo IV*** uma síntese dos potenciais benefícios e riscos e as respetivas observações de auditoria), o Tribunal avaliou se tinha sido realizada uma análise prévia suficiente para justificar a escolha e o âmbito de cada projeto, bem como o recurso às PPP. O Tribunal examinou também se a abordagem de PPP escolhida se adequava às circunstâncias específicas.

**Na maioria dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia que demonstrasse que era a melhor opção para otimizar os recursos**

48. Em virtude de muitos países não exigirem que os custos totais das PPP sejam previamente orçamentados quando o compromisso é assumido, e de os encargos anuais só serem reconhecidos vários anos após a aprovação do projeto e o fim da construção, as declarações dos custos das PPP sofrem grandes atrasos e surgem muito depois de as principais decisões terem sido tomadas. Os decisores políticos podem submeter as PPP a um escrutínio menos cuidadoso do que aquele que reservam aos contratos tradicionais, uma vez que os custos de capital destes últimos são previamente orçamentados e têm de concorrer com outros projetos pelo acesso a recursos financeiros limitados. Além disso, os parceiros públicos confiam frequentemente na análise efetuada pelos mutuantes, cujos objetivos podem ser muito diferentes.

49. Uma vez que as PPP têm implicações a longo prazo para as gerações futuras, a sua escolha exige uma análise e uma justificação particularmente sólidas. As boas práticas de gestão preveem a realização de análises comparativas entre as diferentes opções de contratação (por exemplo, entre os contratos tradicionais e as PPP), para que seja escolhida a opção que garante melhor otimização dos recursos. Um instrumento geralmente utilizado é o comparador do setor público. Se a opção PPP for escolhida sem qualquer análise comparativa que assegure o tratamento equitativo dos diferentes métodos de contratação, não pode haver garantias de que seja a melhor opção para otimizar os recursos e a mais suscetível de proteger os interesses públicos.

50. Em três dos 12 projetos auditados, os procedimentos nacionais não previram a realização de qualquer análise comparativa, como o comparador do setor público, para identificar a opção de contratação mais adequada, devido ao facto de estes projetos não preverem pagamentos diretos pelo setor público. Contudo, a fundamentação da escolha de cinco dos restantes nove projetos auditados (ver **anexo III**) — ou seja, todos os projetos de autoestrada auditados na Grécia e em Espanha — não se baseou em qualquer análise comparativa, que teria fornecido elementos quantitativos e considerações de otimização dos recursos adicionais para justificar a decisão sobre a opção de contratação (apresenta-se um exemplo da importância dessas análises na **caixa 2**). Além disso, em relação a um dos nove projetos, o acesso do Tribunal aos documentos pertinentes foi recusado (ver **ponto 51**).

51. Embora o investimento da Comissão no Fundo Marguerite esteja abrangido pelo Regulamento RTE, que garante os direitos de auditoria do Tribunal, mesmo que o beneficiário seja um parceiro privado<sup>27</sup>, as autoridades irlandesas recusaram fornecer ao Tribunal o comparador do setor público e o processo de concurso do projeto de autoestrada N17/18, que também não estavam disponíveis na Comissão. Por conseguinte, não foi possível avaliar a fundamentação subjacente à conceção e adjudicação do projeto e à escolha da opção PPP em vez dos métodos de contratação alternativos (como a contratação pública tradicional e as concessões).

**Caixa 2 — Importância dos comparadores do setor público para os projetos de infraestruturas**

Os comparadores do setor público podem revelar-se particularmente pertinentes quando se avalia a otimização dos recursos da opção PPP para projetos de infraestruturas. Uma vez que os parceiros

---

<sup>27</sup> A contribuição da Comissão para o Fundo Marguerite foi financiada ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 680/2007 (Regulamento RTE), que estipula, no artigo 11.º, que os Estados-Membros têm determinadas obrigações, tais como "executar os projetos de interesse comum que beneficiem do apoio financeiro comunitário concedido nos termos do [Regulamento RTE]", efetuar "o acompanhamento técnico e o controlo financeiro dos projetos em estreita colaboração com a Comissão" e certificar "a veracidade e conformidade das despesas efetuadas no quadro dos projetos ou de partes de projetos", sem estabelecer qualquer distinção entre as diferentes formas de financiamento. Consequentemente, no que diz respeito à execução, ao acompanhamento e ao controlo financeiro dos projetos apoiados pelo Fundo Marguerite, o Tribunal podia solicitar diretamente aos Estados-Membros que lhe fornecessem as informações pertinentes para efeitos da auditoria, incluindo as relativas ao procedimento nacional de adjudicação dos contratos de PPP.

privados suportam normalmente custos financeiros mais avultados e exigem uma remuneração elevada para o seu capital de risco<sup>28</sup>, tendem a minimizar os custos de manutenção a longo prazo através da melhoria da qualidade da construção, o que também implica custos de construção mais elevados. Por conseguinte, é necessário que as poupanças nos custos de manutenção sejam suficientes para compensar os custos de construção e financeiros mais elevados. Assim, é importante que os comparadores do setor público avaliem até que ponto podem ser obtidas poupanças a longo prazo e se uma PPP constitui a opção certa para determinada infraestrutura. Esta questão é particularmente pertinente no caso de infraestruturas como as estradas ou autoestradas, cujas despesas de manutenção anuais não excedem 3% dos custos da infraestrutura e têm, por isso, margens limitadas para a obtenção de poupanças a longo prazo na manutenção<sup>29</sup>.

52. Embora tivessem sido realizados comparadores do setor público para as três PPP francesas baseadas na disponibilidade que foram examinadas, estes foram prejudicados pela falta de dados fiáveis sobre os custos e previram sistematicamente níveis de receitas demasiado otimistas<sup>30</sup> que, na maioria dos casos, não conseguiram corresponder à taxa de utilização real (ver **ponto 46**), tendo como resultado uma eficácia inferior à prevista. Além disso, o projeto de Pau-Pirenéus, em França, e o projeto MAN, na Irlanda, também não dispunham de uma análise custo-benefício global, o que dificultou a identificação dos benefícios esperados e a otimização da dimensão e do âmbito dos projetos. No caso do projeto MAN, esta situação levou a que o âmbito do projeto fosse reduzido de 95 para 66 MAN e o custo por município servido pelo projeto aumentou 4,2% (ver **ponto 34, alínea c)**).

---

<sup>28</sup> Normalmente, os parceiros privados têm acesso a condições de concessão de crédito mais onerosas do que as administrações públicas e exigem uma elevada remuneração do capital de risco. No caso dos projetos auditados, esta atingiu, por vezes, a taxa de 14% ao ano.

<sup>29</sup> Os modelos financeiros elaborados pelo Tribunal revelaram que, quanto mais elevados forem os custos de manutenção exigidos pela infraestrutura e menor for a diferença entre as taxas de juro pagas pelo setor público e pelo setor privado, mais provável é que as PPP consigam obter poupanças suficientes a longo prazo.

<sup>30</sup> O Tribunal de Contas francês também assinalou insuficiências na utilização dos comparadores do setor público no seu relatório de auditoria intitulado "*Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015*" (As parcerias público-privadas das autoridades regionais ou locais: riscos a controlar, Tribunal de Contas francês, Relatório público anual 2015).

53. A avaliação dos projetos de PPP auditados realizada pelo Tribunal revelou que determinados aspetos podem influenciar consideravelmente o desempenho dos projetos e, por conseguinte, podem inserir-se no âmbito de uma avaliação específica da Comissão. Embora a estruturação, a adjudicação e a execução dos projetos de PPP sejam da competência exclusiva dos Estados-Membros, a Comissão pode desempenhar um papel importante quando tem de aprovar grandes projetos a cofinanciar por recursos da UE. No entanto, até ao período de programação de 2007-2013, não tinha adotado instrumentos de avaliação específicos (por exemplo, critérios de avaliação dos projetos para demonstrar o valor acrescentado da UE, a otimização dos recursos e a compatibilidade com os contratos de longa duração) para analisar o impacto de aspetos específicos das PPP em grandes projetos individuais<sup>31</sup>.

**A repartição dos riscos foi, com frequência, inadequada, conduzindo a menos incentivos ou a uma excessiva exposição ao risco para o parceiro privado**

54. Um motivo para a escolha da opção PPP é a possibilidade de repartir os riscos (por exemplo, o risco associado à construção, à procura ou à disponibilidade) segundo o princípio de que estes devem ser assumidos pelo parceiro mais apto a geri-los.

55. A capacidade de identificar e repartir corretamente os riscos associados ao projeto, a fim de obter o equilíbrio ideal entre a transferência de riscos e a compensação para a parte que assume o risco, é um fator crucial para o sucesso de uma PPP. Não o fazer pode acarretar implicações financeiras para o parceiro público e prejudicar a concretização dos objetivos do projeto. Insuficiências nas modalidades de partilha de riscos podem levar a menos incentivos para o parceiro privado ou a custos do projeto mais elevados e menos recompensas para o parceiro público.

---

<sup>31</sup> No âmbito do período de programação de 2007-2013 dos FEEI, dos 968 grandes projetos, no valor de 155,2 mil milhões de euros, aprovados pela Comissão Europeia, 28 eram projetos de PPP no valor de 11,8 mil milhões de euros, com uma contribuição da UE de 4,8 mil milhões de euros. Os projetos cofinanciados pelo fundo Marguerite são aprovados pelo Comité de Investimento desse fundo. A Comissão não faz parte desse comité.

56. Embora o Tribunal tenha identificado pelo menos uma boa prática (o projeto de banda larga francês, em Gironde, teve em conta a concretização dos níveis de serviço esperados e previu sanções caso a taxa de utilização não correspondesse aos modelos financeiros apresentados na proposta com vista à obtenção do contrato), também detetou vários casos em que os riscos não foram repartidos de forma coerente. Por exemplo:

- a) repartição dos riscos incoerente com os critérios de adjudicação do contrato de PPP: embora os proponentes no âmbito do projeto de Meurthe-et-Moselle, em França, tenham sido selecionados de acordo com critérios de adjudicação que incluíam a proposta, por parte dos potenciais parceiros privados, de modelos financeiros para a comercialização de serviços de banda larga, não foram estes que assumiram os riscos comerciais, mas sim o parceiro público. Esta situação fez com que os parceiros privados não fossem responsáveis pela sua previsão de receitas na fase de apresentação de propostas. Durante a auditoria, o Tribunal constatou que as receitas ficaram quase 50% aquém das expectativas; uma repartição dos riscos mais coerente teria proporcionado incentivos mais fortes para assegurar a comercialização efetiva de serviços de banda larga;
- b) repartição dos riscos incoerente com a remuneração do capital de risco privado: no caso de um projeto relativo a uma autoestrada, o parceiro privado assumiu o risco associado à disponibilidade, mas não o risco associado à procura. Uma vez que o primeiro depende mais dos níveis de manutenção atingidos pelo parceiro privado do que de fatores exógenos, expõe o parceiro privado a menos incertezas e, por conseguinte, deverá resultar em taxas de remuneração inferiores para o capital do parceiro privado do que o risco associado à procura. Contudo, neste caso o contrato de PPP previa uma taxa de retorno de quase 14% ao ano para o capital próprio do parceiro privado, o que representa uma das mais elevadas taxas verificadas nos projetos auditados;
- c) repartição dos riscos desadequada — riscos excessivos assumidos pelo parceiro privado: os projetos auditados na Grécia revelaram que, quando a parte dos riscos assumida pelo parceiro privado é excessivamente elevada (como, por exemplo, na autoestrada Olympia, em que o parceiro público transferiu todo o risco associado à procura para o parceiro privado, embora não pudesse de forma alguma influenciar a procura em

termos de tráfego), podem surgir grandes desafios sob a forma de um risco acrescido de falência do parceiro privado e, assim, de custos adicionais e de menor otimização dos recursos para o parceiro público (ver **pontos 36-40**). Uma repartição dos riscos semelhante foi também equacionada para o projeto NBS, na Irlanda, em que a taxa de utilização real acabou por ser muito inferior à inicialmente planeada (ver **ponto 46**); se o parceiro privado não fosse financeiramente sólido, as receitas significativamente mais baixas obtidas teriam comprometido todo o projeto;

- d) **repartição dos riscos ineficaz**: no projeto relativo à autoestrada A-1, em Espanha (ver **figura 8**), o risco associado à procura e o risco associado à disponibilidade foram transferidos para o parceiro privado, uma vez que a remuneração do projeto se baseou em portagens virtuais pagas pelo parceiro público e ajustadas de modo a incluir bónus ou sanções em função da qualidade da manutenção da infraestrutura. Embora os níveis de tráfego tenham ficado significativamente abaixo do esperado, a qualidade da manutenção (facilitada pelos reduzidos níveis de tráfego) deu origem a bónus que compensaram as perdas do parceiro privado decorrentes do risco associado à procura. Por conseguinte, embora todos os riscos tenham sido assumidos pelo parceiro privado, na prática este não sofreu quase nenhuns prejuízos financeiros, ao passo que o parceiro público estava contratualmente obrigado a pagar montantes substancialmente mais elevados para assegurar a manutenção excecional de uma autoestrada subutilizada.

**Figura 8 — Autoestrada A-1 em Espanha**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

### **Os contratos de PPP de longa duração não são adequados à rápida evolução tecnológica**

57. Habitualmente, espera-se que as PPP visem maximizar os seus benefícios, combinando e tirando partido dos pontos fortes do conhecimento especializado público e privado. Deste modo, espera-se que gerem maior qualidade das infraestruturas e dos serviços e que proporcionem incentivos à identificação de soluções inovadoras na prestação de serviços públicos<sup>32</sup>.

58. Os projetos de banda larga auditados foram executados como PPP principalmente pelo facto de os parceiros públicos considerarem que não possuíam a capacidade técnica para os executar de forma tradicional sem correrem um elevado risco de problemas relativos à interface técnica. Contudo, depararam-se com um problema recorrente para as PPP no

---

<sup>32</sup> Ver, por exemplo, EPEC, "*The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology*" (Os benefícios não financeiros das PPP — Uma análise dos conceitos e da metodologia), junho de 2011.

domínio das novas tecnologias, no qual a escolha das soluções tecnológicas mais adequadas é um fator crucial para o sucesso da execução de contratos de longa duração. O compromisso com uma determinada tecnologia e um determinado desempenho durante a vigência, normalmente longa, de um contrato de PPP expôs os projetos a um significativo risco de obsolescência tecnológica, o que implicaria inevitavelmente a diminuição das receitas assim que ficasse disponível uma nova tecnologia.

59. Por exemplo, três dos quatro projetos de PPP relativos a banda larga auditados em França têm uma duração prevista de 18 a 24 anos e baseiam-se numa combinação de tecnologias, incluindo uma ampla utilização de tecnologias sem fios que exigem atualizações onerosas a cada cinco ou seis anos (ver também a **caixa 3**). Com a introdução da estratégia francesa relativa à Internet de débito muito elevado<sup>33</sup>, para criar a infraestrutura pertinente será necessário lançar novos processos de contratação para cobrir áreas anteriormente apenas abrangidas por tecnologia sem fios e relativamente às quais já existe um contrato de PPP em vigor até 2030 e para além desta data. É provável que esta situação leve a que dois ou mais contratos de PPP sobrepostos abranjam a mesma área (um deles baseado em tecnologia obsoleta), bem como a possíveis renegociações de contratos de PPP em vigor, aumentos de custos e consequências imprevisíveis para toda a rede.

**Caixa 3 — As PPP face à rápida evolução tecnológica: o projeto em Meurthe-et-Moselle**

Os critérios de adjudicação para o projeto de banda larga em Meurthe-et-Moselle salientaram o fator velocidade na obtenção da cobertura geográfica pretendida, mas não foram atribuídos pontos pela qualidade das soluções técnicas apresentadas pelos proponentes. Consequentemente, embora 95% dos agregados familiares tenham cobertura a 6 Mbps, muitas vezes essa cobertura provém de satélite ou de WiFi-MAX, que são tecnologias menos duradouras e com um desempenho inferior, que não seguem a tendência de expandir a cobertura dos agregados familiares com recurso a fibra ótica. Por conseguinte, foi necessário reservar recursos suplementares consideráveis para atualizar regularmente a qualidade da rede, pelo que o custo relativo às grandes operações de manutenção e renovação da infraestrutura (32 milhões de euros) representa 84,4% do custo total de

---

<sup>33</sup> O "Plan France Très Haut Débit 2013-2022" (Plano França de Débito Muito Elevado 2013-2022), lançado em fevereiro de 2013, comprometeu o próprio governo a alcançar, até 2022, 100% de cobertura da infraestrutura de banda larga com fibra ótica.

investimento do projeto de 37 milhões de euros — uma proporção significativamente superior à de outros projetos de banda larga com uma utilização mais ampla de fibra ótica.

***O quadro institucional e jurídico ainda não é adequado a projetos de PPP apoiados pela UE***

60. O Tribunal avaliou se os quadros jurídicos e institucionais da UE conseguem dar resposta aos números mais elevados de projetos de PPP em todos os Estados-Membros. Os aspetos tidos em conta incluem a existência de legislação adequada relativa às PPP, unidades de consultoria em matéria de PPP para apoiar a execução de projetos de PPP através de aconselhamento, contratos-tipo, modelos de análises comparativas e mecanismos funcionais adequados para facilitar a aplicação de todos esses sistemas, bem como de estratégias adequadas para a utilização de PPP como parte da política de investimento global.

**Embora estivessem familiarizados com as PPP, nem todos os Estados-Membros visitados pelo Tribunal possuem quadros institucionais e jurídicos bem desenvolvidos**

61. Para serem bem-sucedidas, as PPP necessitam de quadros e processos jurídicos e institucionais sólidos e abrangentes. Além disso, a execução de PPP com êxito também depende, em grande medida, da capacidade administrativa das autoridades competentes.

62. O Tribunal examinou os quadros institucionais e jurídicos dos quatro Estados-Membros visitados, tendo identificado algumas insuficiências que prejudicam a execução bem-sucedida de PPP:

- a) em França e na Irlanda, o quadro relativo às PPP só abrange tipos específicos de PPP a nível central: em França, o quadro institucional abrangente aplicou-se sobretudo aos "*Contrats de Partenariat*" (CP) — como o regime de PPP de tipo DBFMO baseadas na disponibilidade — que são negociados a nível nacional. Outras formas de PPP, como a "*Délégation de Service Public*" (PPP de concessão) e os CP a nível regional, não estavam sujeitas a disposições semelhantes. Na Irlanda, disposições contratuais como as existentes para o projeto MAN não estão sujeitas aos mesmos procedimentos de escrutínio e de análise comparativa aplicável às PPP baseadas na disponibilidade, o que poderia ter evitado, neste caso, um mau planeamento (ver **ponto 34, alínea c)**);

- b) na Grécia, o quadro relativo às PPP apenas abrange projetos com custos de construção inferiores a 500 milhões de euros, o que exclui das avaliações obrigatórias previstas na legislação relativa às PPP os projetos de infraestruturas de muito grande dimensão, como as três autoestradas selecionadas para a auditoria do Tribunal<sup>34</sup>; Esta situação não facilita a aplicação, pelo serviço responsável pelas PPP, dos procedimentos definidos e impede-o de beneficiar de forma coerente da experiência da unidade responsável pelas PPP no caso de projetos de grande escala;
- c) em Espanha não existia um serviço específico nem uma unidade responsável pelas PPP que apoiasse a execução dos projetos de PPP auditados: por conseguinte, as PPP não conseguiram beneficiar de cláusulas contratuais, orientações e ferramentas normalizadas a nível central. Os projetos de PPP espanhóis não foram objeto de uma análise comparativa com outras opções de contratação pública (ver **ponto 50**), nem de quaisquer outras avaliações específicas da otimização dos recursos adaptadas a projetos de PPP.

63. Além disso, o Tribunal constatou que apenas poucos Estados-Membros acumularam suficiente experiência duradoura e conhecimentos especializados do setor público a partir da execução de projetos de PPP bem-sucedidos (ver **figura 3**). A análise do Tribunal relativa aos projetos de PPP financiados pelo FEIE confirmou que estes estão concentrados nos Estados-Membros mais familiarizados com esta opção de contratação pública: 14 das 18 PPP aprovadas ao abrigo do FEIE, até junho de 2017, situavam-se em França, no Reino Unido, nos Países Baixos, em Itália, na Alemanha, na Irlanda e na Grécia. Esta situação é corroborada pelo parecer do Tribunal relativo à proposta de prorrogação e de alargamento do âmbito de aplicação do atual Regulamento do FEIE<sup>35</sup>, que salientou desequilíbrios geográficos graves e concentrações setoriais, uma vez que 63% do financiamento do FEIE ao abrigo da secção

---

<sup>34</sup> Os projetos de PPP com custos mais elevados podem ficar sujeitos à legislação relativa às PPP mediante uma decisão por unanimidade da Comissão Interministerial para as PPP.

<sup>35</sup> Parecer nº 2/2016, "FEIE: uma proposta de prorrogação e de alargamento prematura" (<http://www.eca.europa.eu>).

Infraestruturas e Inovação são atribuídos ao Reino Unido, a Itália e a Espanha, sobretudo nos setores da energia (46%) e dos transportes (19%).

**Apesar das implicações a longo prazo das PPP, os Estados-Membros visitados não desenvolveram uma estratégia clara para a sua utilização**

64. Um dos potenciais benefícios dos projetos de PPP é a execução precoce de um programa de investimento de capital planeado, uma vez que as PPP podem proporcionar uma importante fonte suplementar de financiamento para complementar as dotações orçamentais tradicionais.

65. Contudo, o financiamento de grandes projetos de infraestruturas e o compromisso com pagamentos anuais para a sua construção, exploração e manutenção têm implicações a longo prazo para os orçamentos e as decisões políticas dos Estados-Membros, o que exigiria que os governos desenvolvessem uma abordagem estratégica para identificar em que domínios e em que circunstâncias a opção PPP é a mais indicada e em que casos pode ser adequado assumir um compromisso orçamental a longo prazo. O Tribunal constatou que a maioria dos Estados-Membros visitados não tinha uma política ou uma estratégia claras relativamente à utilização das PPP:

- a) na Irlanda e na Grécia, as PPP foram consideradas sobretudo uma fonte de financiamento adicional, quer para financiar principalmente investimentos suplementares, ou seja, projetos adicionais que o orçamento de investimento nacional não podia cobrir (Irlanda), quer para atrair fundos privados (Grécia);
- b) em França não existe uma abordagem estratégica para a utilização de PPP. O governo procurou incentivar a utilização de PPP enquanto medida anticíclica para fazer face à crise financeira e económica, mas não forneceu indicações claras quanto ao papel que as PPP devem desempenhar nas estratégias de investimento. Por exemplo, os projetos de PPP auditados no setor da banda larga foram executados sem que existisse uma estratégia global a nível nacional para a concretização do objetivo de assegurar um acesso a Internet de alta velocidade para todos (ver **ponto 59**);

- c) em Espanha, os projetos de PPP foram identificados com base na sua maturidade e não na sua pertinência, impacto ou otimização dos recursos, o que explica o motivo de, por exemplo, um projeto mais maduro num troço da autoestrada A-1 com menos tráfego ter sido executado através de uma PPP.

66. Do ponto de vista da política de infraestruturas europeia, os seis projetos de banda larga auditados em França e na Irlanda davam resposta às principais prioridades da UE em matéria de TIC. Contudo, o Tribunal constatou que dois terços dos projetos de autoestradas auditados<sup>36</sup> não faziam parte da rede principal da RTE-T, de prioridade elevada, que deve estar concluída até 2030, mas antes da rede global, cuja conclusão apenas está prevista para 2050. Embora as PPP possam contribuir, enquanto alternativa suplementar aos métodos de contratação pública tradicionais, para a conclusão de planos prioritários de infraestruturas de grande dimensão, é discutível se valeu a pena e se se justificou assumir os requisitos complexos e os riscos adicionais associados a uma opção PPP para esses projetos, que não integram a rede principal a concluir até 2030 e que se revelaram especialmente problemáticos, conforme salientado no presente relatório.

67. O papel que as PPP devem desempenhar no âmbito de estratégias de investimento mais alargadas deveria possivelmente assentar em abordagens estratégicas coerentes. Dos quatro Estados-Membros visitados, a Irlanda e, em menor medida, a Grécia ponderaram limitar a utilização de PPP a fim de não afetarem montantes excessivos de orçamentos futuros, tirando partido da falta de reconhecimento e controlos antecipados do orçamento. A Irlanda considerou limitar as despesas relativas a PPP a 10% das despesas de capital agregadas globais, numa base anual, ao passo que na Grécia o total de pagamentos para PPP ao abrigo do quadro legislativo em matéria de PPP não deve exceder 10% do programa de investimento público anual e o total anual para pagamentos por disponibilidade de capacidades a operadores privados não deve exceder os 600 milhões de euros<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> A autoestrada N17/N18 na Irlanda, a autoestrada C-25 em Espanha e a autoestrada Central, a autoestrada Moreas e os troços remanescentes da autoestrada Olympia, na Grécia.

<sup>37</sup> Estas disposições não se aplicam aos projetos de PPP de grande escala acima de 500 milhões de euros, que não estão abrangidos pelo quadro relativo às PPP.

68. Em França e em Espanha não existe limite máximo de pagamentos anuais totais para PPP. O risco de flexibilidade orçamental reduzida, devido ao montante de capital superior ao efetivamente possível, tendo em conta os constrangimentos orçamentais atuais e a longo prazo, foi especialmente visível a nível regional (ver caixa 4).

#### **Caixa 4 — Exemplo de flexibilidade orçamental reduzida na região da Catalunha**

A região espanhola da Catalunha está a executar um programa de investimento substancial em matéria de PPP, cuja fundamentação económica remonta a previsões otimistas para as finanças públicas, assentes num rápido crescimento económico, antes da crise económica e financeira. Com efeito, em 2007, os projetos de PPP representaram despesas no valor de 178,8 milhões de euros, ou 8,9% do orçamento anual (2 000 milhões de euros) do serviço responsável pelas infraestruturas de transportes. O serviço considerou que estes encargos financeiros não comprometeriam a sustentabilidade de orçamentos futuros, uma vez que, nessa altura, a economia estava a crescer a um ritmo considerável. Na sequência da crise, contudo, o orçamento anual do serviço foi reduzido para 300 milhões de euros, levando a que os pagamentos relativos a PPP passassem a representar a maior parte desse orçamento. Esta situação deixou pouca margem de flexibilidade orçamental e, por conseguinte, comprometeu a capacidade da região para se adaptar a prioridades emergentes ou para financiar investimentos urgentes.

#### **Combinar financiamento da UE com PPP implica requisitos e incertezas adicionais**

69. Muito poucos Estados-Membros executam PPP de forma sistemática recorrendo a apoio da UE (ver pontos 9-19). As visitas do Tribunal à Irlanda, França, Espanha e Grécia confirmaram que um dos principais obstáculos a projetos de PPP de financiamento misto são os requisitos mais complexos impostos pelo processo de pedido de subvenção da UE, para além do intrincado processo de contratação e gestão das PPP. Esta situação pode levar a que ambos os parceiros evitem a utilização de fundos mistos (PPP) desde o início e, em vez disso, optem por um tipo tradicional de contratação pública ou por utilizar PPP sem qualquer tipo de apoio da UE.

70. A par de outros fatores, como os efeitos da crise financeira e económica, preferências políticas e uma capacidade reduzida do setor público para lidar com PPP, até à data a utilização muito limitada de apoio da UE nas PPP deve-se, em certa medida, a dificuldades práticas ligadas aos anteriores regulamentos relativos a financiamento da UE. Os

regulamentos sobre os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão para o período de programação de 2007-2013 não incluíam quaisquer disposições específicas sobre as PPP, uma vez que estavam essencialmente adaptados a mecanismos de aprovação e pagamento de subvenções criados para formas de contratação tradicionais.

71. As novas disposições do RDC para o período de programação de 2014-2020 introduziram um capítulo específico sobre PPP, com vista a esclarecer as possibilidades oferecidas pelos FEEI para apoio a projetos de PPP e a resolver algumas das principais dificuldades práticas. Por exemplo, foram introduzidas simplificações no cálculo do défice de financiamento e na possibilidade de prorrogar o período de pagamento da subvenção (ver mais pormenores no **anexo II**). Embora estas disposições possam fomentar uma utilização mais alargada dos projetos de PPP de financiamento misto da UE, muito poucos estavam elaborados à data da auditoria (setembro de 2017).

**A possibilidade de registar os projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais arrisca-se a comprometer a transparência e a otimização dos recursos**

72. O Tribunal constatou que o tratamento estatístico das PPP é uma consideração importante para as autoridades públicas quando tomam decisões sobre a utilização desta forma de contratação pública. Segundo o SEC 2010 (ver **ponto 6**), as PPP devem ser inscritas no balanço do proprietário económico do ativo, nomeadamente a parte que suporta a maior parte dos riscos e que tem direito à maior parte dos proveitos do ativo. Em função da repartição de riscos/proveitos entre os parceiros públicos e privados, as regras preveem duas possibilidades:

- a) as PPP podem ser inscritas no balanço das administrações públicas, de forma semelhante aos projetos sujeitos a um procedimento de contratação tradicional. Esta opção trata o ativo PPP como um investimento público que gera um aumento da dívida das administrações públicas equivalente ao investimento e, por conseguinte, tem impacto no cumprimento dos critérios de Maastricht;

- b) as PPP podem ser inscritas fora do balanço das administrações públicas, transferindo os custos de investimento do orçamento de investimento para os orçamentos de funcionamento anuais de anos futuros. A vantagem reside no facto de a parte da dívida relativa à PPP não ser tida em conta para efeitos de cumprimento dos critérios de Maastricht.

73. A repartição dos riscos entre os parceiros públicos e privados é uma das características centrais de um contrato de PPP (ver **ponto 54**). Uma vez que manter as PPP fora do balanço das administrações públicas significa transferir a maior parte dos riscos e benefícios para o parceiro privado, existe um risco inerente de que as disposições em matéria de distribuição sejam influenciadas pelo tratamento estatístico escolhido, em detrimento do princípio segundo o qual os riscos devem ser suportados pela parte que se encontra em melhor posição para os gerir e para otimizar os recursos. Em termos gerais, a inscrição de ativos PPP no balanço pode assegurar condições mais equitativas entre as diferentes opções de contratação pública, resumindo-se a escolha a considerações relativas apenas à otimização dos recursos.

74. A análise das políticas, estratégias e projetos de PPP nos quatro Estados-Membros revelou que:

- a) na Irlanda, para além da consideração fundamental relativa à otimização dos recursos, a possibilidade de registar as PPP fora do balanço das administrações públicas foi um fator importante na escolha da opção PPP. Dois dos projetos auditados, com um custo total de 1,2 mil milhões de euros, foram registados como elementos extrapatrimoniais, tendo um outro sido registado no balanço;
- b) na Grécia, o principal aspeto tido em consideração ao selecionar a opção PPP era a vontade de atrair financiamento privado. As preocupações relativas ao tratamento estatístico também tiveram importância, pelo que as três concessões auditadas, num valor total de 6,7 mil milhões de euros, foram inicialmente registadas como elementos extrapatrimoniais. Contudo, foram reclassificadas como elementos patrimoniais após as condições contratuais terem sido renegociadas e significativamente alteradas (ver **pontos 37-40**). Não foi realizada qualquer avaliação dos projetos relativamente à

otimização dos recursos para efetuar uma comparação com outras opções de contratação pública;

- c) a França inscreve sistematicamente as suas PPP no balanço das administrações públicas, pelo que a escolha da opção PPP se baseia exclusivamente em considerações relativas à otimização dos recursos. Os quatro projetos auditados foram inscritos no balanço e, excetuando o projeto Pau Pirenéus, foi realizada uma análise comparativa das outras opções de contratação pública;
- d) o registo dos projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais foi igualmente uma consideração fundamental para as autoridades espanholas. Em geral, as PPP que teriam impacto no balanço das administrações públicas não foram promovidas e as PPP auditadas não tinham sido avaliadas por comparação com opções alternativas e recorrendo a critérios de otimização dos recursos. Por exemplo, o estudo de viabilidade para o projeto da autoestrada A-1 previa uma repartição dos riscos de forma a manter o projeto fora do balanço das administrações públicas e, dessa forma, beneficiar de uma das vantagens fundamentais das PPP<sup>38</sup>. Contudo, o serviço nacional de contabilidade não o permitiu, declarando que os dois projetos auditados tinham de ser registados no balanço, uma vez que os riscos suportados pelo parceiro privado eram insuficientes.

75. O Tribunal constatou que, em cinco dos 12 projetos auditados (com um custo total de 7,9 mil milhões de euros), foi dada especial atenção à possibilidade de registar as PPP como elementos extrapatrimoniais ao selecionar a opção PPP. Estas práticas aumentam o risco de efeitos secundários negativos, que podem prejudicar a otimização dos recursos, como uma abordagem tendenciosa em relação a projetos de PPP mesmo nos casos em que considerações relativas à otimização dos recursos pudessem conduzir a escolhas diferentes, modalidades de repartição dos riscos desequilibradas e custos mais elevados para o parceiro público.

---

<sup>38</sup> *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, p. 15, março de 2006.

76. A par da falta de bases de dados públicas fiáveis relativas a projetos de PPP<sup>39</sup> que indiquem os compromissos das entidades públicas nos próximos anos, registar os projetos de PPP fora dos balanços das administrações públicas reduz o nível de informações transparentes fornecidas ao público em geral acerca dos compromissos a longo prazo em matéria de PPP e dos passivos conexos e, por conseguinte, acerca do seu impacto nos níveis da dívida e do défice dos Estados-Membros em causa.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

77. O Tribunal constatou que, apesar de as PPP terem potencial para acelerar a execução das políticas públicas e assegurar bons níveis de manutenção ao longo do seu tempo de vida, as PPP apoiadas pela UE que foram auditadas nem sempre foram geridas de forma eficaz e não proporcionaram uma otimização dos recursos adequada. Frequentemente, os potenciais benefícios das PPP auditadas não se concretizaram, pois, à semelhança do que acontece com os projetos sujeitos a um procedimento de contratação tradicional, ocorreram atrasos, aumentos de custos e subutilização das realizações dos projetos, o que deu origem a 1,5 mil milhões de euros de despesas ineficientes e ineficazes, das quais 0,4 mil milhões provenientes de fundos da UE.

78. Além disso, não existiam análises adequadas sobre o potencial das PPP para proporcionarem uma maior otimização dos recursos, estratégias adequadas para a utilização das PPP nem quadros institucionais e jurídicos. Visto que poucos Estados-Membros possuem um nível adequado de experiência e de conhecimentos especializados no que se refere à execução bem-sucedida de projetos de PPP, existe um risco significativo de as PPP não contribuírem para o objetivo (expresso, nomeadamente, no Livro Branco sobre os transportes, no atual MIE e nos regulamentos do FEIE) de um efeito de alavanca mais intensivo dos fundos da UE com financiamento privado incluindo PPP.

---

<sup>39</sup> Os Estados-Membros têm de enviar ao Eurostat, semestralmente, uma lista dos dez maiores projetos de PPP. Contudo, essa lista não é tornada pública.

**Recomendação 1 — Não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até que as questões identificadas estejam resolvidas e as recomendações formuladas em seguida tenham sido executadas com êxito**

A Comissão e os Estados-Membros não devem promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até que as questões identificadas no presente relatório estejam resolvidas e as recomendações formuladas em seguida tenham sido executadas com êxito; em especial, melhorar os quadros institucionais e jurídicos e a gestão dos projetos, bem como reforçar a garantia de que a escolha da opção PPP é a que proporciona a melhor otimização dos recursos e que os projetos de PPP têm probabilidade de ser bem geridos.

**Prazo de execução: imediatamente.**

**Os projetos de PPP auditados nem sempre concretizaram os benefícios esperados**

79. As estratégias e os regulamentos pertinentes da UE preveem a utilização das PPP como um meio potencialmente eficaz para executar projetos de infraestruturas que garantam a realização de objetivos de política pública combinando diferentes formas de recursos públicos e privados. Contudo, o Tribunal constatou que a execução de projetos de escala superior à habitual e a junção, num único contrato, das fases de conceção, financiamento, construção, exploração e manutenção de um projeto, aumentavam o risco de baixos níveis de concorrência (colocando assim a autoridade pública numa posição de dependência) e a complexidade global dos projetos.

80. Na maioria dos projetos auditados, a escolha da opção PPP não produziu os benefícios esperados das PPP em termos da conclusão do projeto de acordo com o prazo e o orçamento. Conforme já constatado pelo Tribunal relativamente aos projetos sujeitos a procedimentos de contratação tradicional, também a maioria dos projetos de PPP auditados (sete em 12, que representam custos de projetos de 7,8 mil milhões de euros) foi afetada por ineficiências, que incluíram processos de adjudicação de contratos (com uma duração até 6,5 anos) e fases de construção prolongados (atrasos de dois a 52 meses). Com efeito, o potencial das PPP para alcançar esses benefícios era limitado, pois alguns desses atrasos foram causados por fatores que a opção PPP não poderia influenciar (atrasos na obtenção das autorizações e licenças pertinentes, processos judiciais relativos ao processo de

contratação ou a renegociações do projeto), mas outros fatores eram diretamente imputáveis à escolha da opção PPP (como as dificuldades em alcançar a conclusão do financiamento e uma maior vulnerabilidade a recessões económicas e financeiras, o que conduziu a uma retirada de mutuantes e a custos adicionais significativos a suportar pelo parceiro público - 1,5 mil milhões de euros).

81. A possibilidade de financiar projetos de grande escala ao longo de um período maior reduz a pressão para otimizar a dimensão do projeto em função das necessidades reais e, por conseguinte, aumenta o risco de as entidades públicas executarem projetos de infraestruturas maiores do que o necessário. Nos projetos auditados, as avaliações realizadas pelos parceiros públicos e privados e pelos mutuantes não impediram a elaboração de cenários excessivamente otimistas quanto à procura e utilização futuras da infraestrutura planeada. Por exemplo, as estimativas de tráfego para alguns dos troços de autoestrada na Grécia e em Espanha ficaram muito abaixo da capacidade potencial, e a taxa de utilização real dos projetos de banda larga auditados em França e na Irlanda ficou bastante aquém das previsões (até 69%), resultando, assim, numa otimização dos recursos e numa eficácia inferiores às esperadas.

**Recomendação 2 — Atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro público**

A fim de repartir melhor entre os parceiros o custo dos atrasos e das renegociações, com vista a atenuar o impacto financeiro dos atrasos imputáveis ao parceiro público e das renegociações contratuais nos custos finais das PPP suportados pelo parceiro público, o Tribunal recomenda que:

- a) os Estados-Membros identifiquem e proponham disposições contratuais normalizadas, que limitem os montantes de custos suplementares que o parceiro público pode suportar;
- b) os Estados-Membros avaliem quaisquer renegociações precoces dos contratos, para garantir que os decorrentes custos suportados pelo parceiro público são devidamente justificados e obedecem aos princípios da otimização dos recursos.

**Prazo de execução: imediatamente.**

**Os atrasos, aumentos dos custos e subutilização eram parcialmente atribuíveis a análises inadequadas e abordagens desajustadas**

82. O Tribunal constatou que, muitas vezes, a escolha da opção PPP não assentava numa análise suficientemente sólida. A maioria dos projetos auditados não foi objeto de uma análise comparativa, como o comparador do setor público, para demonstrar que uma PPP proporcionava a melhor otimização dos recursos ou para proteger os interesses públicos garantindo condições equitativas em relação a métodos de contratação pública diferentes.

83. Embora o investimento da Comissão Europeia no Fundo Marguerite esteja abrangido pelo Regulamento RTE-T, que garante os direitos de auditoria do Tribunal, mesmo que o beneficiário seja um parceiro privado, as autoridades irlandesas recusaram fornecer ao Tribunal o comparador do setor público e o processo de concurso do projeto de autoestrada N17/18, que também não estavam disponíveis na Comissão. Por conseguinte, não foi possível avaliar a fundamentação subjacente à conceção e adjudicação do projeto e à escolha da opção PPP em vez dos métodos de contratação alternativos (como a contratação pública tradicional e as concessões).

84. A maior parte dos projetos de PPP auditados demonstrou insuficiências na utilização da opção PPP. As modalidades de partilha dos riscos foram mal concebidas, o que levou a uma repartição ineficaz ou incoerente dos riscos ou a uma excessiva exposição ao risco para o parceiro privado. Num projeto auditado, a elevada remuneração (14%) do capital de risco do parceiro privado não era coerente com os baixos riscos que lhe tinham sido atribuídos. Além disso, a combinação de novas tecnologias, como no setor das TIC, com contratos de longa duração nem sempre foi bem gerida, pois os parceiros públicos tinham de continuar a executar o contrato mesmo que a evolução rápida desse origem a obsolescência tecnológica.

**Recomendação 3 — Fundamentar a escolha da opção PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública**

Para assegurar que a opção PPP é a melhor para otimizar os recursos, o Tribunal recomenda que:

- a) os Estados-Membros fundamentem a seleção da opção PPP em análises comparativas sólidas, como o comparador do setor público, e em abordagens adequadas que garantam que essa opção só é selecionada se for a melhor para otimizar os recursos, incluindo em cenários pessimistas;
- b) a Comissão assegure que o Tribunal de Contas tem pleno acesso às informações necessárias a fim de avaliar a escolha da opção de contratação pública e da respetiva adjudicação por parte das autoridades públicas, mesmo nos casos em que o apoio da UE é concedido diretamente a entidades privadas através de instrumentos financeiros.

**Prazo de execução: a partir de setembro de 2018.**

**O quadro institucional e jurídico ainda não é adequado a projetos de PPP apoiados pela UE**

85. As insuficiências identificadas na auditoria do Tribunal revelam que é necessária uma considerável capacidade administrativa para a execução bem-sucedida de projetos de PPP, o que só pode ser garantido através de quadros institucionais e jurídicos adequados e de uma ampla experiência. O Tribunal constatou que atualmente essas condições apenas existem em muito poucos Estados-Membros, o que é contrário à crescente ênfase que a UE tem

colocado num efeito de alavanca mais generalizado e intensivo de fundos públicos com fundos privados e no papel que as PPP podem desempenhar a esse respeito.

86. Esta situação é corroborada pela elevada concentração geográfica e setorial dos projetos avaliados (59% do montante total concedido pela UE à Grécia, ou 3,3 mil milhões de euros; 88% do custo total dos projetos apoiados pela UE no setor dos transportes), e pelo padrão observado no que diz respeito aos projetos financiados ao abrigo do FEIE, uma vez que 63% do financiamento desse fundo se concentrou no Reino Unido, em Itália e em Espanha, e principalmente nos setores da energia (46%) e dos transportes (19%).

87. Além disso, embora estivessem familiarizados com a execução de projetos de PPP e de concessões, três dos Estados-Membros visitados (França, Grécia e Espanha) não dispunham de um quadro institucional plenamente adequado para garantir uma boa gestão dos projetos de PPP.

88. Os Estados-Membros visitados não dispunham, em diferentes graus, de uma abordagem estratégica adequada para a utilização de PPP. Estas eram consideradas um meio de atrair financiamento adicional sob a forma de fundos privados, mas não existia qualquer indicação clara do papel que deviam desempenhar nas estratégias de investimento nacionais, nem dos domínios a que seria aconselhável afetar uma parte significativa de orçamentos futuros.

89. Embora, enquanto opção suplementar dos métodos de contratação pública tradicionais, as PPP possam contribuir para a conclusão de planos prioritários de infraestruturas de grande dimensão e para assegurar bons níveis de serviço e manutenção, o Tribunal constatou que dois terços dos projetos de autoestradas auditados não se situavam na rede principal da RTE-T, de prioridade elevada, que deve estar concluída até 2030, mas antes na rede global, cuja conclusão apenas está prevista para 2050. Além disso, algumas das PPP auditadas foram executadas em setores (como as TIC) sujeitos a rápidas alterações tecnológicas, que não se coadunam facilmente com contratos de longa duração.

90. Por último, poucos Estados-Membros ponderaram limitar a utilização de PPP para não afetarem montantes excessivos de orçamentos futuros, o que vincularia o parceiro público mesmo em períodos de recessão económica e bloquearia recursos para a execução de políticas futuras.

#### **Recomendação 4 — Definir políticas e estratégias claras em matéria de PPP**

A fim de assegurar que os Estados-Membros dispõem da capacidade administrativa necessária e que existem estratégias e políticas claras em matéria de PPP para executar com êxito projetos de PPP apoiados pela UE, o Tribunal recomenda que:

- a) os Estados-Membros definam políticas e estratégias claras em matéria de PPP, que identifiquem claramente o papel que se espera que as PPP desempenhem no âmbito das suas políticas de investimento em infraestruturas, com vista a identificar os setores aos quais as PPP são mais adequadas e a estabelecer possíveis limites à utilização efetiva de PPP;
- b) a Comissão proponha alterações legislativas destinadas a concentrar o apoio financeiro a futuras PPP em setores que considera de elevada pertinência estratégica e compatíveis com os compromissos a longo prazo das PPP, como a rede principal da RTE-T.

**Prazo de execução: a partir do próximo período de programação.**

91. Cinco dos 12 projetos de PPP avaliados, com um custo total de 7,9 mil milhões de euros, foram inicialmente registados como elementos extrapatrimoniais. Embora esteja em conformidade com o quadro contabilístico da UE, esta prática aumenta o risco de efeitos secundários negativos que prejudicam a transparência e a otimização dos recursos, como uma parcialidade em relação a projetos de PPP mesmo que considerações relativas à otimização dos recursos pudessem conduzir a escolhas diferentes.

92. A combinação de financiamento da UE com PPP gerou complexidades e incertezas adicionais, que não incentivaram a sua utilização. O número de projetos de PPP apoiados pela UE em percentagem do mercado global de PPP continuou a ser reduzido. Os novos regulamentos dos FEEI esclareceram, em parte, as possibilidades previstas pelos fundos no

que se refere ao financiamento de PPP e eliminaram algumas das complexidades decorrentes do financiamento misto, embora ainda exista margem para maior simplificação.

**Recomendação 5 — Melhorar o quadro da UE com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP**

A fim de atenuar o risco de parcialidade a favor da opção PPP, promover uma maior transparência e assegurar que as PPP podem ser apoiadas de forma eficaz por fundos da UE, o Tribunal recomenda que:

- a) a Comissão associe o apoio da UE a projetos de PPP à garantia de que a escolha da opção PPP era justificada por considerações relativas à otimização dos recursos e, portanto, não era indevidamente influenciada por considerações relativas a condicionalismos orçamentais ou ao seu tratamento estatístico;
- b) os Estados-Membros reforcem a transparência através da publicação regular de listas de projetos de PPP, que incluam dados suficientes e úteis sobre os ativos financiados, os seus compromissos futuros e o seu tratamento contabilístico, assegurando simultaneamente a proteção de dados confidenciais e sensíveis do ponto de vista comercial;
- c) a Comissão avalie a complexidade adicional de projetos de PPP de financiamento misto da UE, com vista a tomar mais medidas destinadas a simplificar as regras e os procedimentos aplicáveis dos programas da UE.

**Prazo de execução: até ao final de 2019.**

O presente Relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Iliana IVANOVA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de fevereiro de 2018.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

**ANEXO I****PPP apoiadas pela UE no período de 2000-2014, em milhões de euros, por país**

<b>Países</b>	<b>Número de projetos</b>	<b>Custo total</b>	<b>Contribuição da UE</b>	<b>% da contribuição da UE</b>
<b>Grécia</b>	<b>8</b>	<b>6 806</b>	<b>3 301</b>	<b>58,53%</b>
Portugal	3	2 379	564	10,00%
<b>França</b>	<b>21</b>	<b>9 856</b>	<b>324</b>	<b>5,74%</b>
<b>Espanha</b>	<b>4</b>	<b>2 422</b>	<b>311</b>	<b>5,51%</b>
Polónia	4	388	272	4,82%
Alemanha	14	2 147	254	4,50%
Itália	6	553	210	3,72%
Reino Unido	3	2 212	110	1,95%
Bélgica	2	686	101	1,79%
<b>Irlanda</b>	<b>3</b>	<b>1 286</b>	<b>81</b>	<b>1,44%</b>
Lituânia	3	99	40	0,71%
Eslovénia	10	52	36	0,64%
Croácia	1	331	20	0,35%
Malta	1	21	12	0,21%
Estónia	1	4	4	0,07%
<b>Total geral</b>	<b>84</b>	<b>29 242</b>	<b>5 640</b>	<b>100,00%</b>

*Fonte:* Quadro elaborado pelo TCE com base em dados fornecidos pela Comissão, pelo EPEC e por Estados-Membros seleccionados. As fontes para a contribuição da UE foram: FEDER, Fundo de Coesão, Fundo Marguerite, LGTT, PBI e JESSICA.

Nos restantes 13 Estados-Membros não houve apoio da UE a PPP.

**ANEXO II**

**Principais dificuldades na utilização de PPP de financiamento misto, no período de 2007-2013, e alterações introduzidas no Regulamento Disposições Comuns para 2014-2020**

2007-2013	2014-2020
<p>A necessidade de selecionar o parceiro privado antes de dar início ao pedido de subvenção expôs as autoridades públicas ao risco de a subvenção não ser aprovada, apesar de já terem assumido um compromisso de PPP.</p>	<p>Embora continuasse a ser possível fazer um pedido de subvenção apenas após a celebração do contrato de PPP, as novas disposições também preveem uma aprovação condicional para que um parceiro privado possa beneficiar de uma subvenção antes da sua seleção formal no âmbito do processo de contratação da PPP. Esta prática permite que a autoridade adjudicante trate o pedido de subvenção em paralelo com o processo de contratação e obtenha uma autorização condicional de subvenção antes da adjudicação do contrato de PPP, proporcionando uma maior clareza e certeza quanto às fontes de financiamento desde uma fase inicial e eliminando o risco, para o parceiro público, de a subvenção não ser aprovada, quando este já assumiu um compromisso de PPP.</p>
<p>O requisito de as subvenções serem pagas no prazo de dois anos a partir do ano da atribuição (a regra n+2) limitou a utilização das subvenções ao pagamento de custos de capital iniciais e não se adequava às estruturas de PPP, nas quais os pagamentos são realizados a muito mais longo prazo.</p>	<p>As novas disposições preveem um alargamento do período de pagamento das subvenções, que pode equivaler à duração da PPP. A subvenção é transferida para uma conta de garantia bloqueada, controlada pelo parceiro público, o que permite que os pagamentos estejam mais em consonância com o perfil de pagamentos a mais longo prazo de uma PPP.</p>
<p>A complexidade e a incerteza do cálculo do montante máximo exato de assistência da UE (o défice de financiamento<sup>1</sup>) para projetos geradores de receitas, antes da celebração do contrato de PPP, expuseram as autoridades públicas a um risco de financiamento caso o montante da subvenção fosse inferior ao previsto.</p>	<p>Embora ainda seja possível utilizar o método do défice de financiamento para calcular o montante de apoio da UE para projetos geradores de receitas, as novas disposições preveem alternativas consideravelmente simplificadas, que utilizam taxas fixas predefinidas relativas ao défice de financiamento para setores específicos.</p>
	<p>As novas disposições permitem a substituição do parceiro privado beneficiário sem perda da subvenção, tendo assim mais em conta os direitos de intervenção e de substituição dos mutuantes.</p>

<sup>1</sup> Os projetos geradores de receitas são aqueles em que os utilizadores pagam diretamente pelos serviços. O princípio é o de que os FEEL só devem ser utilizados para colmatar o défice remanescente entre os custos do projeto e as receitas geradas. A soma das contribuições nacionais e da UE não pode exceder o défice de financiamento.

## ANEXO III

## Projetos auditados

	Setor/projetos	Estado e duração do contrato	Atraso (meses)	Custo total previsto do projeto	Custo total provisório do projeto	Custos adicionais suportados pelo parceiro público	% do aumento dos custos	Observações	Apoio da UE	Fonte do financiamento da UE	Inscrito no balanço/elemento extrapatrimonial	Comparador do Setor Público
				Em milhões de euros					Em milhões de euros			
	<b>Grécia</b>											
1	Transportes: Autoestrada Central E-65 <sup>1</sup>	Concessão de 30 anos (até 2038), construção em curso	47	2 375	1 594	413	ver observações	O custo total provisório é inferior ao custo total previsto devido a uma redução de 55% do âmbito do projeto. Contudo, o custo total por quilómetro aumentou 47%. O valor de 413 milhões de euros inclui uma contribuição financeira adicional do Estado de 231,4 milhões de euros e pagamentos ao concessionário no montante de 181,4 milhões de euros.	647,6	FEDER e Fundo de Coesão	Tratado inicialmente como elemento extrapatrimonial e inscrito no balanço apenas após a reinicialização	não
2	Transportes: Autoestrada Olympia <sup>2</sup>	Concessão de 30 anos (até 2038), construção em curso	37	2 825	2 619	678	ver observações	O custo total provisório é inferior ao custo total previsto devido a uma redução de 45% do âmbito do projeto. Contudo, o custo total por quilómetro aumentou 69%. O valor de 678 milhões de euros inclui uma contribuição financeira adicional do Estado de 238,5 milhões de euros e pagamentos ao concessionário no montante de 439,7 milhões de euros.	1 012,4	FEDER e Fundo de Coesão	Tratado inicialmente como elemento extrapatrimonial e inscrito no balanço apenas após a reinicialização	não
3	Transportes: Autoestrada Moreas <sup>3</sup>	Concessão de 30 anos (até 2038), construção concluída	52	1 543	1 791	84	ver observações	O custo total por quilómetro aumentou 16%. O valor de 84 milhões de euros refere-se a pagamentos efetuados ao concessionário.	328,6	FEDER e Fundo de Coesão	Tratado inicialmente como elemento extrapatrimonial e inscrito no balanço apenas após a reinicialização	não
	<b>Espanha</b>											
4	Transportes: Autoestrada A-1 <sup>4</sup>	Concessão de 19 anos (até 2026), construção concluída	24	475	633	158	33%	Foram necessárias alterações às obras previstas.	2,2	Fundo Marguerite	inscrito no balanço	não
5	Transportes: Autoestrada C-25 <sup>5</sup>	Concessão de 33 anos (até 2044), construção concluída	14	695	838	144	21%	Foram necessárias alterações às obras previstas e o contrato foi renegociado.	70	LGTT	inscrito no balanço	não
	<b>Irlanda</b>											
6	Transportes: Autoestrada N17/18 <sup>6</sup>	Concessão de 25 anos (até 2042), construção em curso	n/a	946	n/a	n/a	ver observações	À data da auditoria, o projeto estava em fase de construção.	2,7	Fundo Marguerite	elemento extrapatrimonial	n/a

	Setor/projetos	Estado e duração do contrato	Atraso (meses)	Custo total previsto do projeto	Custo total provisório do projeto	Custos adicionais suportados pelo parceiro público	% do aumento dos custos	Observações	Apoio da UE	Fonte do financiamento da UE	Inscrito no balanço/elemento extrapatrimonial	Comparador do Setor Público
				Em milhões de euros					Em milhões de euros			
7	TIC: Regime nacional de banda larga <sup>7</sup>	Acordo de projeto para um período de 5,7 anos, construção concluída	0	223	169	n/a	ver observações	O projeto gerou menos receitas do que o previsto na proposta inicial, devido a uma taxa de utilização substancialmente inferior à prevista. Este fator teve também impacto nas despesas operacionais totais, diminuindo o financiamento inicialmente previsto para o projeto.	36	FEDER	elemento extrapatrimonial	n/a
8	TIC: Rede metropolitana <sup>8</sup>	Até 25 anos a contar da última certificação da rede metropolitana	n/a	117	84	n/a	ver observações	O âmbito do projeto foi reduzido e houve um aumento de 4,2% do custo médio por cidade abrangida. O valor apresentado para os custos exclui a exploração e manutenção da infraestrutura, relativamente aos quais existe um contrato autónomo, assim como a contribuição das autoridades locais.	42,1	FEDER	inscrito no balanço	n/a
	<b>França</b>											
9	TIC: <i>Le numérique au service des Girondins</i> <sup>9</sup>	20 anos (até 2029), construção concluída	16	146	143	-4	-2%	A construção da infraestrutura foi concluída dentro do prazo, mas houve um atraso de 16 meses na entrada em funcionamento do projeto, por razões administrativas.	12,5	FEDER	inscrito no balanço	sim
10	TIC: <i>SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées</i> <sup>10</sup>	15 anos (até 2018), construção em curso	n/a	18	31	13	73%	À data da auditoria, o projeto estava em fase de construção. Aumento de 73% nos custos a fim de cumprir as alterações regulamentares introduzidas.	7,7	FEDER	inscrito no balanço	n/a
11	TIC: Banda larga Proximit-e em Meurthe-et-Moselle <sup>11</sup>	26 anos (até 2034), construção concluída	2	148	148	0	0%		5,9	FEDER	inscrito no balanço	sim
12	TIC: <i>Haute Pyrénées numérique</i> <sup>12</sup>	22 anos (até 2031), construção concluída	0	107	106	-1	-1%		0,9	FEDER	inscrito no balanço	sim
	<b>Total</b>			<b>9 618</b>	<b>8 156</b>	<b>1 490</b>			<b>2 169</b>			

- <sup>1</sup> O projeto implica: a) conceção, financiamento, construção, exploração e manutenção de uma nova autoestrada de 174 km e b) funcionamento, manutenção e exploração de um troço da autoestrada Atenas-Salónica entre Skarfia e Raches (57 km), construída pelo Estado grego (DBFMO).
- <sup>2</sup> O projeto implica: a) conceção, construção, funcionamento, manutenção e exploração de uma nova autoestrada de 283,7 km que liga as cidades gregas de Corinto e Tsakona e b) funcionamento, manutenção e exploração de dois troços de autoestrada já existentes entre a cidade de Elefsina, próxima de Atenas, e Corinto (com uma extensão de 63,2 km) e do troço da autoestrada circular de Patra (com uma extensão de 18,3 km) (DBFMO).
- <sup>3</sup> O projeto implica: a) conceção, construção, funcionamento, manutenção e exploração de uma nova autoestrada de 76 km que liga Tripoli e Kalamata, e de uma outra autoestrada com 47 km que liga a primeira desde Lefktro a Esparta, bem como b) melhoria, funcionamento, manutenção e exploração de um troço de 82 km de uma autoestrada existente entre Corinto e Tripoli (DBFMO).
- <sup>4</sup> O projeto implica melhorias para cumprir requisitos de autoestrada e a manutenção da autoestrada A-1 (troço de Santo Tomé del Puerto até Burgos) com uma extensão total de 150,12 km (DBFMO).
- <sup>5</sup> O projeto implica a construção de faixas de duas vias, melhorias para cumprir requisitos de autoestrada e a manutenção da rodovia (DBFMO).
- <sup>6</sup> Projeto DBFMO executado de raiz, relativo a 53 km de autoestrada com faixas de rodagem separadas, de Gort até Tuam, e de uma circular a oeste de Tuam, bem como de outra circular de 4 km, sem características de autoestrada, com faixas de rodagem separadas e situada a oeste de Tuam (DBFMO).
- <sup>7</sup> O objetivo do NBS é incentivar e garantir a prestação de serviços de banda larga acessíveis em zonas-alvo identificadas nas quais não estejam atualmente disponíveis esses serviços (acordo de projeto).
- <sup>8</sup> Segunda fase do programa, que implicou a aquisição por métodos tradicionais de contratação de redes intermediárias de fibra ótica, abertas e neutras, pelas autoridades locais e a subsequente concessão a um único parceiro privado da gestão, manutenção e venda no mercado grossista aos operadores de comunicações (métodos tradicionais de contratação e concessão).
- <sup>9</sup> Este projeto implica a construção e exploração de uma infraestrutura de telecomunicações de alta velocidade no departamento de Gironde. O projeto visa fornecer serviços de Internet de débito muito elevado (ou seja, superior a 30 Mbps) ("*très haut débit*") a zonas de atividade económica (ZAE) e a estabelecimentos públicos, bem como serviços de Internet de alta velocidade (ou seja, superior a 2 Mbps) ("*haut débit*") à população das chamadas zonas brancas, nas quais há falta de iniciativa privada por parte dos operadores em virtude de uma baixa rentabilidade ("*contrat de partenariat*").

- <sup>10</sup> Este projeto implica a exploração e comercialização de uma infraestrutura de telecomunicações de débito muito elevado na aglomeração de Pau-Pirenéus. O projeto visava a prestação de serviços de Internet de alta velocidade (ou seja, superior a 10 Mbits) ("*haut débit*") a todos os utilizadores situados dentro do perímetro da *Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées* ("*délégation de service public*").
- <sup>11</sup> Este projeto implica a construção e exploração, em Meurthe-et-Moselle, de uma rede departamental de telecomunicações de alta velocidade. O objetivo do projeto consistia em fornecer uma infraestrutura de rede de base de fibra e 100% de cobertura de Internet a uma velocidade mínima de 2 Mbps, incluindo 95% de cobertura a uma velocidade superior a 6 Mbps, utilizando uma combinação de tecnologias: fibra ótica, ADSL e WiFi-MAX ("*contrat de partenariat*").
- <sup>12</sup> Este projeto implica a construção e exploração, no departamento dos Altos Pirenéus, de uma rede departamental de telecomunicações de alta velocidade. O objetivo do projeto consistia em fornecer uma infraestrutura de rede de base de fibra e 100% de cobertura de Internet a uma velocidade mínima de 2 Mbps, e uma velocidade superior a 20 Mbps para todos os locais públicos e áreas comerciais, utilizando uma combinação de tecnologias que incluem a fibra ótica, ADSL, WiFi-MAX e Internet por satélite ("*contrat de partenariat*").

**Projetos de parcerias público-privadas — Síntese dos potenciais benefícios e riscos, bem como das observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria**

Benefícios teóricos das PPP	Riscos	Observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria: 12 PPP cofinanciadas pela UE (seis projetos de autoestradas e seis projetos no domínio das TIC) em quatro Estados-Membros: França, Grécia, Irlanda e Espanha	
		Positiva	Negativa
Podem permitir a execução de projetos de grande escala de uma só vez.	Menor concorrência devido à dimensão da infraestrutura a adjudicar. Ilusão financeira, ou seja, utilização do orçamento de Estado para mais projetos ou de maior dimensão do que aqueles que normalmente seriam viáveis.	O financiamento adicional permitiu que as autoridades públicas concluíssem planos de infraestruturas de maior escala.	A execução de projetos de maior escala aumentou o risco de baixos níveis de concorrência (colocando, assim, a autoridade pública numa posição de dependência) e a complexidade global dos projetos. Foi o que se verificou, por exemplo, numa autoestrada na Grécia, em que, dos quatro candidatos a quem foi solicitada uma proposta, apenas dois o fizeram, tendo apenas sido avaliada uma proposta na fase final da contratação.
A junção, num único contrato, das fases de conceção, financiamento, construção, exploração e manutenção de um projeto pode assegurar uma estratégia baseada no tempo de vida tendo em vista benefícios a longo prazo.	O financiamento da totalidade dos custos de construção através do parceiro privado pode dificultar e atrasar a conclusão do financiamento, aumentar os custos financeiros e expor o parceiro privado a riscos financeiros acrescidos.		No caso de um projeto de autoestrada na Irlanda, o processo de contratação sofreu um atraso de três anos, dando origem a um período de contratação total de cinco anos, devido a dificuldades em concluir o financiamento.

Benefícios teóricos das PPP	Riscos	Observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria: 12 PPP cofinanciadas pela UE (seis projetos de autoestradas e seis projetos no domínio das TIC) em quatro Estados-Membros: França, Grécia, Irlanda e Espanha	
		Positiva	Negativa
	<p>A combinação de diferentes fases num único contrato implica requisitos complexos e riscos adicionais para o processo de contratação, podendo dar origem a atrasos.</p> <p>Os contratos de longa duração não são compatíveis com a rápida evolução tecnológica.</p>		<p>Os três projetos de autoestrada na Grécia foram suspensos porque os mutuantes se retiraram dos projetos.</p> <p>A combinação da contratação de PPP e de projetos de TIC num ambiente de rápida evolução tecnológica conduziu a custos adicionais e a possíveis sobreposições com futuras iniciativas (como aconteceu em França, em três de quatro projetos de banda larga).</p>
<p>A partilha e a repartição dos riscos, que são imputados à parte mais apta a geri-los.</p>	<p>A repartição dos riscos pode ser influenciada pelas capacidades de negociação das partes envolvidas, com resultados insatisfatórios.</p> <p>A repartição dos riscos pode ser influenciada por considerações relativas ao tratamento estatístico do projeto.</p>		<p>A repartição dos riscos foi incoerente (por exemplo, remuneração de 14% do capital de risco do parceiro privado, apesar da reduzida exposição aos riscos) ou inadequada, uma vez que houve uma transferência excessiva para o parceiro privado do risco associado à procura (nomeadamente o risco de níveis máximos de tráfego).</p> <p>Além disso, num caso, as sanções e os bónus anulavam-se mutuamente, resultando na ausência de risco para o parceiro privado (= repartição dos riscos ineficaz).</p>

Benefícios teóricos das PPP	Riscos	Observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria: 12 PPP cofinanciadas pela UE (seis projetos de autoestradas e seis projetos no domínio das TIC) em quatro Estados-Membros: França, Grécia, Irlanda e Espanha	
		Positiva	Negativa
Eficiência em termos de custos e de tempo.	<p>É provável que os requisitos adicionais aumentem a duração do processo de contratação, anulando eventuais ganhos de eficiência durante a construção.</p> <p>Muitas vezes, as causas dos atrasos não estão relacionadas com o facto de o projeto ter sido adjudicado de forma convencional ou como PPP.</p> <p>O impacto das insuficiências no planeamento e na execução dos projetos é amplificado e pode levar a que o parceiro público tenha de suportar pagamentos significativos.</p>		<p>Atrasos significativos na contratação devido à utilização da opção PPP ou a fatores que esta não podia influenciar. Além disso, durante a fase de construção: atrasos (de 2 a 52 meses) em sete dos nove projetos concluídos, que geraram 1,5 mil milhões de custos adicionais (sobretudo na Grécia, 1,2 mil milhões, e em Espanha, 0,3 mil milhões) suportados pelo parceiro público (30% dos quais cofinanciados pela UE) e causados por circunstâncias pelas quais o parceiro público foi o principal responsável.</p>
Uma avaliação mais realista e sólida das necessidades em termos de infraestruturas e da sua utilização futura.	<p>O parceiro público corre o risco de se basear em avaliações realizadas por parceiros privados e mutuantes, cujos objetivos podem não ser do interesse público.</p> <p>O facto de a infraestrutura ser paga em várias prestações e, em alguns casos, sem que seja inscrita no balanço, pode diminuir o incentivo para adaptar devidamente a dimensão dos projetos às necessidades.</p>		<p>Na maioria dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem que tivesse havido uma análise sólida (por exemplo o comparador do setor público) que demonstrasse tratar-se da melhor opção para otimizar os recursos e proteger os interesses públicos garantindo condições equitativas entre os diferentes métodos de contratação pública (por exemplo, PPP face a métodos de contratação tradicionais).</p>

Benefícios teóricos das PPP	Riscos	Observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria: 12 PPP cofinanciadas pela UE (seis projetos de autoestradas e seis projetos no domínio das TIC) em quatro Estados-Membros: França, Grécia, Irlanda e Espanha	
		Positiva	Negativa
			A escolha da opção PPP não impediu a formulação de cenários excessivamente otimistas em relação à procura futura e à infraestrutura planeada (por exemplo, num projeto de TIC, a taxa de utilização real ficou 69% abaixo do previsto).
Melhores níveis de manutenção e de serviço.	A ausência de ajustamentos automáticos de sanções, especialmente em contratos de longa duração, pode diminuir o incentivo do parceiro privado para assegurar uma manutenção de boa qualidade.	A orçamentação a longo prazo, especialmente no que se refere à manutenção, pode contribuir para manter bons níveis de serviço e de manutenção durante a vigência do contrato.	
Em determinadas condições, o quadro contabilístico da UE pode permitir que a participação pública em PPP seja registada como um elemento extrapatrimonial, incentivando assim a sua utilização para um melhor cumprimento dos critérios de convergência do euro.	Uma eventual falta de condições equitativas entre as diferentes opções de contratação pública pode conduzir a uma seleção tendenciosa. Menos atenção prestada aos aspetos relativos à otimização dos recursos ao selecionar a opção PPP. O tratamento dos projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais pode resultar em informações incompletas.	Os projetos de PPP só são sistematicamente registados no balanço em um dos quatro Estados-Membros auditados (França).	Em cinco dos 12 projetos auditados (com um custo total de 7,9 mil milhões de euros), a escolha da opção PPP teve especialmente em conta a possibilidade de registar as PPP como elementos extrapatrimoniais. Esta situação aumenta os riscos de efeitos secundários negativos que podem prejudicar a otimização dos recursos e a transparência, bem como o risco de modalidades de partilha dos riscos desequilibradas.

Benefícios teóricos das PPP	Riscos	Observações de auditoria relativamente ao âmbito da auditoria: 12 PPP cofinanciadas pela UE (seis projetos de autoestradas e seis projetos no domínio das TIC) em quatro Estados-Membros: França, Grécia, Irlanda e Espanha	
		Positiva	Negativa
<p>Quadros jurídicos e institucionais abrangentes podem apoiar a execução de projetos de PPP.</p>	<p>A inexistência de estratégias adequadas para a utilização das PPP no âmbito de uma política de investimento global, assim como de legislação adequada em matéria de PPP e de contratos-tipo, a par da falta da devida capacidade administrativa, pode conduzir a uma menor execução de projetos de PPP.</p>		<p>Os quadros institucionais e jurídicos nacionais e da Comissão contribuíram para o fraco desempenho observado a nível dos projetos, designadamente limitações em termos de conhecimento especializado por parte do setor público e da capacidade deste para executar PPP, e falta de coerência na abordagem estratégica da utilização de PPP.</p> <p>Por conseguinte, esses quadros não estão em consonância com a atenção acrescida da UE a um efeito de alavanca mais generalizado e intensivo de fundos públicos com fundos privados e ao papel que as PPP podem desempenhar a esse respeito.</p>

## **RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

### **«PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS APOIADAS PELA UE: INSUFICIÊNCIAS GENERALIZADAS COMPROMETEM LARGAMENTE OS SEUS POTENCIAIS BENEFÍCIOS»**

#### **SÍNTESE**

III.

Primeiro travessão: a Comissão não considera que o facto de um projeto ter um âmbito e uma dimensão muito alargados reduza necessariamente o nível de concorrência, visto que esses projetos são adjudicados a nível internacional; em geral, os mercados da construção da UE e do EEE são suficientemente grandes para permitir uma concorrência suficiente.

A Comissão observa que os projetos de grande escala são frequentemente levados a cabo por consórcios, a fim de reunir todos os recursos técnicos, humanos e financeiros necessários, permitindo assim ao proponente selecionado oferecer todos os produtos ou serviços solicitados.

Segundo travessão: a Comissão sublinha que a morosidade exclusivamente imputável à opção por uma parceria público-privada (PPP) só representou, na maior parte dos projetos em causa, uma pequena proporção da duração total de todo o processo de contratação pública. Tal foi motivado, em alguns casos (Grécia), pela necessidade de ratificação dos contratos pelo parlamento nacional, prevista na legislação nacional para esses contratos de grande dimensão.

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 30 e 31.

Terceiro travessão: a Comissão reconhece que os projetos auditados enfrentaram atrasos e derrapagens de custos. Considera, no entanto, que, no caso dos exemplos citados no ponto 34, estes atrasos e alterações dos custos não estiveram necessariamente associados à escolha da abordagem de contratação pública. Recorda também as consequências da crise da dívida soberana e da recessão que afetaram a economia europeia.

A Comissão recorda ainda que a escolha da opção PPP se insere no âmbito de competências dos Estados-Membros (gestão partilhada) ou do promotor do projeto. Uma característica constante dos projetos de infraestruturas e, nomeadamente, dos grandes projetos, é o tempo significativo de conceção e de desenvolvimento que envolvem, seja qual for o modelo de contratação pública adotado.

Quarto travessão: a Comissão observa que os projetos de construção de autoestradas concluídos na Grécia auditados pelo TCE contribuem substancialmente para a conclusão das principais vias da rede RTE-T (Rede Transeuropeia de Transportes), apesar das condições económicas extremamente desfavoráveis que prevalecem na Grécia desde 2009. Observa também que os dados relativos ao tráfego real da autoestrada Moreas disponíveis até ao final de 2017 indicam que terá atingido um nível muito próximo do previsto aquando da operação de «reinicialização». No que diz respeito à autoestrada Olympia, pelos motivos expostos na resposta ao ponto 38, a Comissão considera que é razoável esperar que os dados relativos ao volume de tráfego em 2018 — o primeiro ano completo em que todo o projeto será utilizado — venham a melhorar.

A Comissão sublinha, além disso, que a crise financeira que o TCE também refere teve, em primeiro lugar, um grave impacto sobre o volume de tráfego e de receitas inicialmente previstos para os projetos (com base nos dados do período de 2000-2006) e, em segundo lugar, provocou uma escassez de liquidez e uma forte aversão ao risco por parte de todos os bancos participantes, o que, na opinião da Comissão, criou condições excepcionais durante a construção das autoestradas gregas

auditadas. A Comissão observa que existem exemplos de PPP na Grécia, que datam de meados da década de 90, que trouxeram benefícios reais.

Quinto travessão: no que diz respeito aos projetos de autoestradas na Grécia e aos troços financiados citados no ponto 45, a Comissão recorda que a estruturação das PPP nas autoestradas do país foi uma decisão exclusiva das autoridades gregas. Os projetos são justificados pelos seus benefícios socioeconómicos.

No que diz respeito ao projeto do regime nacional de banda larga na Irlanda, a Comissão recorda que o número de ligações não estava especificado no respetivo contrato; o nível de adesão previsto correspondia, em última instância, às previsões de mercado do proponente selecionado.

Consultar as respostas da Comissão aos pontos 45, 46 e à caixa 1.

Sétimo travessão: a Comissão observa que a responsabilidade pela análise do potencial das PPP para assegurar uma melhor relação custo-benefício se insere no âmbito de competências dos Estados-Membros.

No que se refere à execução dos grandes projetos financiados pelos FEEI sob a forma de PPP, a Comissão assinala que o RDC prevê uma análise económica e financeira das PPP em 2014-2020, no âmbito da análise da relação custo-benefício. Consultar a resposta da Comissão ao ponto 53.

A Comissão sublinha que a utilização do instrumento comparador do setor público (CSP) está sujeita ao cumprimento de uma longa lista de condições. Consultar a resposta da Comissão ao ponto 50.

No que se refere a alguns dos projetos auditados em questão, no decurso do processo de seleção foram levadas a cabo várias análises que levaram à conclusão de que a conjugação dos recursos da UE e nacionais disponíveis com fundos privados seria a única opção viável.

Ver a resposta da Comissão aos pontos 50 e 52.

Oitavo travessão: a repartição dos riscos no âmbito de um determinado contrato é multifacetada. A Comissão considera que todos estes aspetos são importantes para avaliar elementos como as taxas de retorno obtidas por parte dos diferentes parceiros privados. Uma vez que existem grandes diferenças entre as várias PPP, a Comissão considera que as questões individuais devem ser avaliadas numa base casuística. Embora reconheça que algumas práticas poderiam ser mais uniformizadas, a Comissão considera também que não existe uma base jurídica que lhe permita intervir nas negociações entre os parceiros.

A escolha da opção PPP não impede necessariamente a inclusão de disposições que garantam a flexibilidade necessária para permitir alterações devido à evolução tecnológica. No que diz respeito ao projeto de banda larga em França, ver também as respostas da Comissão à caixa 3.

IV. A Comissão salienta que já existem vários canais para prestar assistência aos Estados-Membros, como a JASPERS, a plataforma de aconselhamento do BEI, o Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC) e o Serviço de Apoio às Reformas Estruturais (SRSS) criado ao abrigo do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (SRSP). Além disso, com a sua comunicação de 3 de novembro de 2017, a Comissão criou um serviço de assistência informática (*helpdesk*), um mecanismo de notificação e um mecanismo de troca de informações destinados a ajudar os Estados-Membros e as autoridades adjudicantes na conceção dos seus grandes projetos de infraestruturas.

Ver as respostas da Comissão aos pontos 85 a 87.

V. A Comissão reconhece que as PPP são mais complexas do que os meros projetos públicos, exigindo que as autoridades nacionais disponham dos necessários conhecimentos especializados. Embora a decisão de escolher o modelo PPP na contratação pública seja uma prerrogativa nacional,

a Comissão disponibiliza apoio (ver os exemplos na resposta da Comissão ao ponto IV) às autoridades nacionais, a pedido destas, tendo em vista a preparação de projetos de boa qualidade, incluindo as PPP.

No que se refere à possibilidade de tratamento extrapatrimonial das PPP, o Eurostat, em colaboração com o EPEC, já elaborou um guia sobre o tratamento estatístico das PPP, que foi bem acolhido pelas partes interessadas. Ver a resposta da Comissão ao ponto 72. As orientações exigem que as PPP sejam levadas a cabo com base nos princípios da relação custo-benefício, de uma repartição adequada dos riscos e da eficiência operacional, dando especial atenção à acessibilidade dos preços e à responsabilidade orçamental a longo prazo.

a) A Comissão aceita esta recomendação, no que lhe diz respeito, sob reserva das respostas que deu às recomendações 2 a 5. Ver também a resposta da Comissão à recomendação 1.

b) A Comissão observa que esta recomendação (recomendação 2) é dirigida aos Estados-Membros.

c) A Comissão observa que parte da recomendação correspondente (recomendação 3, alínea a)) é dirigida aos Estados-Membros. No que diz respeito aos grandes projetos financiados pelos FEEL, ver a resposta da Comissão ao ponto 53. Ver também a resposta da Comissão à recomendação 3, alínea a).

Relativamente à parte da recomendação que a Comissão aceita e que diz respeito a garantir o acesso do Tribunal de Contas às informações solicitadas (recomendação 3, alínea b)), a Comissão considera que já é aplicada. Ver a resposta da Comissão à recomendação 3, alínea b).

d) A Comissão observa que parte da recomendação correspondente (recomendação 4, alínea a)) é dirigida aos Estados-Membros.

A Comissão não aceita a parte da recomendação que a convida a propor alterações legislativas por forma a concentrar o apoio financeiro às futuras PPP apenas naqueles setores que considere assumirem uma grande importância estratégica e serem compatíveis com os compromissos a longo prazo das PPP, tais como as redes RTE-T de base (recomendação 4, alínea b)), pelos motivos expostos na resposta da Comissão à recomendação 4, alínea b).

e) No que se refere à parte da recomendação 5 que insta a Comissão a associar o apoio da UE a projetos de PPP à garantia de que a escolha da opção PPP foi justificada por considerações de relação custo-benefício (recomendação 5, alínea a)), não sendo portanto indevidamente influenciada por considerações relacionadas com restrições orçamentais ou com o respetivo tratamento estatístico, a Comissão não a aceita pelos motivos expostos na sua resposta à recomendação 5, alínea a).

No que se refere à parte da recomendação 5 que insta os Estados-Membros a melhorar a transparência publicando listas periódicas dos projetos de PPP, incluindo dados suficientes e pertinentes sobre os ativos financiados, os seus compromissos futuros e o seu tratamento patrimonial, preservando ao mesmo tempo a proteção dos dados confidenciais e comercialmente sensíveis (recomendação 5, alínea b)), a Comissão observa que é dirigida aos Estados-Membros.

No que se refere à parte da recomendação que insta a Comissão a avaliar a complexidade adicional associada aos projetos de PPP com financiamento misto da UE, tendo em conta novas medidas destinadas a simplificar os procedimentos e as regras pertinentes dos programas da UE (recomendação 5, alínea c)), a Comissão aceita proceder a essa avaliação, tal como explicado na sua resposta à recomendação 5, alínea c).

## **INTRODUÇÃO**

6. Embora o quadro contabilístico da UE (SEC 2010) permita o registo das PPP fora do balanço da administração pública nos casos em que a maior parte dos riscos e da recompensa seja assumida pelo parceiro privado, não existe uma correlação clara no que respeita aos incentivos. Em alguns países, as PPP são sempre inscritas no balanço da administração pública.

10. Durante a aplicação da Estratégia Europa 2020, os quadros nacionais para as PPP estão a ser regularmente avaliados e são objeto de recomendações a fim de os tornar mais eficazes.

## **OBSERVAÇÕES**

27. A Comissão considera que a posição das autoridades gregas, ou seja, que os fundos da UE e os fundos públicos nacionais disponíveis não eram suficientes para concluir a rede transeuropeia de autoestradas na Grécia num prazo razoável, é válida. Além disso, os atrasos significativos sistematicamente registados no passado com a construção de outros troços da rede de autoestradas de base contratados pelas autoridades gregas como obras públicas justificam a escolha de uma PPP. Assim, as cinco concessões de autoestradas foram incluídas no Quadro de Referência Estratégico Nacional da Grécia no período de programação de 2007-2013 do FEDER e dos Fundos de Coesão.

A subsequente redução do âmbito de aplicação das duas concessões de autoestradas foi justificada pela crise económica.

28. A Comissão não considera que o facto de um projeto ter um âmbito e uma dimensão muito alargados reduza necessariamente o nível de concorrência, visto que esses projetos são adjudicados a nível internacional; em geral, os mercados da construção da UE e do EEE são suficientemente grandes para permitir uma concorrência suficiente.

Além disso, a Comissão observa que os projetos de grande escala em causa são frequentemente levados a cabo por consórcios, justamente com o objetivo de reunir todos os recursos técnicos, humanos e financeiros necessários, permitindo assim que o proponente selecionado ofereça todos os produtos ou serviços solicitados.

29. A Comissão reconhece as especificidades da situação particular da autoestrada Central na Grécia.

No entanto, na Grécia, a grande escala das PPP adjudicadas para projetos de autoestradas atraiu, efetivamente, proponentes de toda a Europa.

30. A Comissão considera que as dificuldades que ocorreram nos mercados sob a pressão da crise de 2008 não podiam, tendo em conta o carácter inesperado e a extensão dessa mesma crise, ser associadas a mecanismos de PPP ou à necessidade relacionada de adotar uma abordagem global na aplicação, financiamento, funcionamento e manutenção dos projetos. Além disso, a apreciação das questões ligadas aos projetos a mais longo prazo pode ser considerada uma boa prática em muitos casos.

31. A Comissão regista que apenas 3,5 meses, do total de 6,5 anos que foram necessários para a contratação das autoestradas gregas, são exclusivamente imputáveis à opção por uma PPP. A ratificação dos contratos pelo parlamento grego está prevista na legislação nacional para qualquer PPP ou projeto de concessão individual cujo custo total seja superior a 500 milhões de euros. Tal não está relacionado com a ausência de um quadro jurídico da UE para as concessões, mas antes com a necessidade de regulamentar a nível nacional questões como a cobrança de portagens, as taxas aeroportuárias, etc.

34. A Comissão considera que as alterações nos custos e os atrasos referidos neste exemplo não estão necessariamente associados à abordagem escolhida para a contratação pública.

No caso da França, os aumentos pontuais das necessidades orçamentais foram abordados por via das contrapartidas privadas, no pleno respeito das cláusulas contratuais das PPP.

a) No que diz respeito ao projeto da autoestrada C-25, em Espanha, de acordo com as informações recolhidas junto do BEI, a conclusão do financiamento do projeto registou efetivamente atrasos significativos, que foram contudo resultado da crise financeira mundial; a renegociação do acordo de concessão refletiu o impacto da crise nos custos do financiamento do projeto e nos volumes de tráfego. A infraestrutura ficou disponível ao público em janeiro de 2013, ou seja, 7 meses antes da data-limite prevista na sequência da renegociação, agosto de 2013.

b) A Comissão observa que o projeto de TIC Pau Pyrénées foi particularmente inovador na altura, dado que nenhuma outra autoridade local francesa tinha até então lançado projetos desse tipo. As especificações do concurso foram definidas, mas nenhum operador privado estava em condições de preencher os requisitos e não existia um contrato-tipo disponível para este tipo de projeto, nem a nível regional nem a nível nacional. O regime de financiamento foi apresentado à autoridade de auditoria regional francesa. O projeto obteve os seguintes resultados positivos: o objetivo de construir uma infraestrutura digital num território sem litoral foi plenamente alcançado, o preço de cada ligação para os consumidores individuais é equivalente ao dos projetos mais recentes, os últimos anos permitiram obter resultados financeiros positivos globais e o objetivo específico de atingir 55 000 ligações foi inclusivamente ultrapassado.

c) A Comissão tem conhecimento de que as autoridades irlandesas empreenderam um profundo processo de revisão para reconsiderar as 95 cidades selecionadas para o projeto de redes das áreas metropolitanas (MAN), na sequência de alterações muito significativas nos mercados de telecomunicações e da disponibilidade da banda larga na Irlanda. Os resultados desta revisão demonstraram que essas redes metropolitanas foram criadas em 66 cidades, em vez de 95. Esta revisão revelou-se necessária depois da adjudicação dos contratos e de a construção de algumas das redes já ter sido lançada.

O custo mais elevado por rede MAN derivou da decisão de construir redes de fibra mais eficazes em vez das soluções sem fios, em várias das cidades abrangidas pelas redes MAN. Essa decisão assumiu uma natureza estratégica, na medida em que permitiu disponibilizar infraestruturas críticas modernas, que resistiram à prova do tempo.

35. Estes três contratos de concessão auditados, assinados já em 2007, representam um custo de projeto total previsto de 6 743 mil milhões de euros, ou seja, cerca de 25 % dos custos totais de todos os projetos de PPP auditados pelo TCE no âmbito desta auditoria. No entanto, os contratos em questão basearam-se em análises de dados e previsões de tráfego e receitas realizadas no período de 2000-2006, quando o Produto Interno Bruto (PIB) da Grécia estava a crescer a uma média de cerca de 3 % por ano. Estas previsões foram naturalmente afetadas pela crise de 2009 na Grécia, em primeiro lugar por via de uma redução sem precedentes do tráfego e das receitas para as autoestradas na sua fase de construção e, em segundo lugar, pela crise de liquidez e pela forte aversão ao risco com que todos os bancos participantes se confrontaram. Importa recordar que a crise da dívida soberana grega que eclodiu em 2009 desencadeou a recessão mais profunda e mais longa alguma vez registada historicamente num único país, ao longo dos últimos dois séculos. Por estes motivos, a Comissão considera que as condições nas quais as autoestradas gregas auditadas foram construídas eram condições excecionais. A Comissão observa que existem exemplos de PPP na Grécia, que datam de meados da década de 90, que trouxeram benefícios reais.

38. A Comissão considera que os montantes adicionais disponibilizados pela UE e pelo setor público nacional na Grécia se justificavam a fim de permitir o relançamento dos projetos de autoestradas que se encontravam num impasse. Com efeito, esta operação de «reinicialização»

permitiu a conclusão, em março de 2017, das concessões de autoestradas auditadas que tinham sido fortemente abaladas no período de 2009-2013, devido à crise económica grega.

A Comissão observa que os projetos concluídos contribuem substancialmente para a conclusão das redes RTE-T de base, apesar das condições económicas extremamente desfavoráveis que prevalecem na Grécia desde 2009.

Observa também que os dados reais relativos ao tráfego da autoestrada Moreas disponíveis até ao final de 2017 indicam um tráfego muito próximo do previsto no quadro da operação de «reinicialização», o que permite ter perspetivas muitas mais otimistas quanto aos volumes de tráfego no futuro. No que diz respeito à autoestrada Olympia Odos, que só ficou completamente concluída e integralmente acessível aos utilizadores em agosto de 2017, o volume de tráfego registado para o ano de 2017 está 15 % abaixo das previsões efetuadas no âmbito da operação de «reinicialização» quanto ao volume de tráfego anual previsto a partir do momento em que o projeto estivesse totalmente concluído. É razoável esperar uma melhoria dos dados relativos ao volume de tráfego para 2018, o primeiro ano completo em que todo o traçado estará acessível.

No caso da concessão da autoestrada Moreas, os volumes de tráfego e as receitas anuais são avaliados basicamente ao nível de toda a concessão e não dos diferentes troços, como por exemplo o troço Lefktron-Sparti.

O troço da autoestrada Central foi concluído em 22 de dezembro de 2017, mas não estão disponíveis dados relativos ao tráfego.

39.

Terceiro parágrafo: a Comissão observa que os contratos de concessão incluíam disposições claras sobre os riscos de atrasos devido às licenças ambientais e arqueológicas necessárias e às expropriações.

40.

A Comissão observa que, no caso da concessão da autoestrada Olympia, na Grécia, as despesas de capital para a construção da autoestrada foram reduzidas na «reinicialização» de 2 220 milhões de euros para 1 238 milhão de euros, uma vez que o âmbito de aplicação material do projeto foi reduzido de forma significativa.

45. A Comissão observa que a estruturação das PPP das autoestradas da Grécia foi uma decisão exclusiva das autoridades gregas. Além disso, estes projetos são justificados pelos seus benefícios socioeconómicos. Dois projetos de PPP das autoestradas beneficiam também de receitas dos troços mais lucrativos, sistema esse que contribui para a concretização dos objetivos de desenvolvimento regional.

### **Caixa 1 — Exemplo de uma autoestrada na Grécia em grave risco de subutilização**

A Comissão observa que a construção integral da E65 foi diferida. A decisão de construir os restantes troços compete à Grécia. O cofinanciamento do troço sul de Lamia a Xyniada está previsto no período de programação de 2014-2020 tanto do FEDER como dos Fundos de Coesão. A Comissão irá avaliar os projetos de acordo com as disposições relevantes da regulamentação relacionada com os FEEI em vigor quando o pedido de financiamento pela União for apresentado à Comissão.

46. No que se refere ao projeto francês, os montantes das tarifas e dos rendimentos foram estimados com base em avaliações e estudos de viabilidade realizados antes do lançamento do projeto. As receitas foram ajustadas à luz do retorno cobrado atual e deixaram de ser ajustadas em função de receitas nocionais. Os valores em causa serão avaliados ao longo de 10 anos, até 2020, mas permanecem abaixo das expectativas iniciais.

O regime nacional de banda larga, lançado em janeiro de 2009, permitiu concretizar a meta contratual que consistia na disponibilização da banda larga, até ao outono de 2010, em todas as zonas designadas da área de cobertura desse mesmo regime nacional. Embora seja verdade que a adesão por parte dos clientes foi inferior ao previsto, o número de ligações não era especificado no contrato respeitante ao regime nacional de banda larga. O nível de adesão prevista correspondia, em última análise, às previsões de mercado do candidato selecionado. No que respeita à adoção global da banda larga, os outros operadores responderam ao regime nacional de banda larga. Até 2011, as assinaturas de banda larga nas zonas do regime nacional de banda larga (dentro do regime e num quadro comercial) atingiram dois terços do objetivo inicialmente previsto.

50. No caso das autoestradas da Grécia, antes da abertura dos concursos foram conduzidas, por consultores selecionados no âmbito de um processo aberto e competitivo, análises do tráfego, financeiras, técnicas e jurídicas. Todas essas análises levaram à conclusão de que a única opção viável para concluir os projetos da rede de autoestradas RTE na Grécia nos próximos 10 anos era a combinação de recursos da UE e recursos nacionais disponíveis com recursos privados. A utilização do instrumento comparador do setor público (CSP) e está sujeita ao cumprimento de uma longa lista de condições, uma vez que a sua metodologia se baseia em pressupostos hipotéticos sobre a forma mais provável e eficiente de prestação do serviço pelo setor público que poderá ser utilizada para dar resposta a todos os elementos dos resultados especificados.

Em todo o caso, à luz das deficiências crónicas do sistema de contratação pública tradicional, o CSP não teria tido qualquer valor acrescentado quanto à decisão da estrutura dos contratos de concessões de autoestradas na Grécia. Tanto os atrasos observados nos contratos de obras públicas tradicionais como a falta de recursos financeiros suficientes advogavam em favor da solução PPP.

No que se refere ao acesso do TCE à documentação, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 51.

51. A Comissão já inclui na documentação dos fundos em que investe cláusulas que preveem o acesso do TCE à documentação desses mesmos fundos. Além disso, a Comissão reserva-se o direito de poder solicitar ao Estado-Membro as informações pertinentes para verificar a legalidade, a regularidade e o desempenho da despesa no âmbito das auditorias que a Comissão pode levar a cabo em conformidade com as disposições regulamentares e contratuais aplicáveis. As informações que possam ser recolhidas neste âmbito poderiam ser disponibilizadas ao TCE, sempre que necessário.

A Comissão considera que o acesso aos documentos referidos pelo TCE e relacionados com a identificação, o planeamento e a contratação pública deve ser prestado pelo Estado-Membro em causa, dado que incumbe a esse mesmo Estado-Membro assegurar os critérios de legalidade, de regularidade e de desempenho no processo de contratação pública, em conformidade com as suas regras nacionais.

52. No caso do projeto irlandês, embora não fosse legalmente exigível nem tenha sido de facto realizada uma análise custo-benefício formal, a construção da fase II das redes MAN «com uma boa relação custo-eficácia» foi um dos critérios da revisão que resultou numa redução do número de redes metropolitanas construídas. Esta revisão revelou-se necessária depois da adjudicação dos contratos e de a construção de algumas das redes já ter sido lançada.

A Comissão remete para as suas respostas indicadas no ponto 34, alínea c).

53. No que respeita aos grandes projetos no âmbito dos FEEI, uma análise económica e financeira completa já se encontra prevista para as PPP, no âmbito da análise custo-benefício dos grandes projetos nos termos do artigo 101.º do RDC para o atual período de programação de 2014-2020 (tal como especificado de forma mais pormenorizada pelo Regulamento de Execução da Comissão (UE) 2015/207).

56. A Comissão salienta que a repartição dos riscos no âmbito de um determinado contrato é multifacetada. Considera que todos estes aspetos são importantes para avaliar elementos como as taxas de retorno obtidas por parte dos diferentes parceiros privados.

b) A repartição dos riscos no âmbito de um determinado contrato é multifacetada. A Comissão reconhece que algumas práticas poderiam ser mais uniformizadas, mas observa também que não existe uma base jurídica que lhe permita intervir nas negociações entre os parceiros adjudicantes.

c) A gravidade e a duração da crise económica afetaram todos os projetos de construção e obras públicas na Grécia. No caso da Grécia, uma avaliação do risco associado à procura tinha sido realizada em tanto no caso da autoestrada E65 como da autoestrada Moreas. Estava prevista uma subvenção estatal durante a fase de funcionamento desses projetos.

58. Em termos de obsolescência tecnológica, a infraestrutura do regime nacional de banda larga serviu para apoiar posteriormente a implantação da tecnologia 4G nas zonas em causa.

59. A escolha da opção PPP não impede a inclusão de disposições que garantam a flexibilidade necessária para permitir alterações devido à evolução tecnológica.

Ver também a resposta da Comissão à caixa 3.

### **Caixa 3 — As PPP confrontadas com as rápidas mudanças tecnológicas — o projeto em Meurthe e Mosela**

O projeto de Meurthe e Mosela inclui e tem em conta a evolução tecnológica. De modo geral, todas as redes de telecomunicações devem atualizar os seus equipamentos regularmente. Por conseguinte, em termos de gestão e de planeamento, é necessário prever quase tanto investimento para a evolução posterior como para o investimento inicial. A rede de fibra ótica foi concebida à partida para servir de «espinha dorsal», mas também para servir como uma rede de transmissão, para as futuras redes de acesso por fibra ótica, o que reduzirá o investimento necessário para assegurar a conformidade das futuras instalações.

62.

b) A Comissão observa que a legislação nacional grega relacionada com os projetos de infraestruturas de grande escala, que ultrapassem os 500 milhões de euros, incluindo o IVA, como acontece com as cinco autoestradas gregas, exige, em primeiro lugar, a aprovação por uma Comissão Interministerial para as PPP e as concessões, com base nas propostas apresentadas pelo ministério competente. Na sequência de um parecer positivo dessa Comissão Interministerial, o parlamento nacional deve, por lei, examinar e eventualmente ratificar os contratos de concessão e as PPP. Este é o motivo pelo qual o quadro legislativo das PPP constante da Lei n.º 3389/2005 exclui as PPP e as concessões superiores a 500 milhões de euros do seu âmbito de aplicação.

A preparação e aplicação das PPP e concessões inferiores a 500 milhões de euros na Grécia são coordenadas entre a Comissão Interministerial e a Secretaria Especial para as PPP do Ministério da Economia. Três projetos de PPP ao abrigo da Lei n.º 3389/2005. Estes projetos de PPP e concessões são apoiados pela Secretaria Especial, tanto nas fases da respetiva preparação como da aplicação. Três dos projetos em questão mereceram recentemente distinções e prémios internacionais: a) os projetos de PPP relativos a 24 escolas receberam o prémio «*Education deal of the Year 2014*», atribuído pela revista *World Finance*; b) o projeto de PPP para a gestão de resíduos na Macedónia Ocidental recebeu o prémio «*Waste deal for the year 2014*» atribuído pela mesma revista; e c) o projeto de PPP relativo à banda larga nas zonas rurais recebeu o Prémio Europeu Banda Larga 2017, atribuído pela Comissão, na categoria «*Coesão territorial nas zonas rurais e remotas*».

66. Os atos jurídicos que regulam a aplicação dos fundos da UE e a execução do orçamento da UE preveem sempre um domínio concreto de intervenção para os instrumentos da UE, e estas

condições específicas são igualmente aplicáveis para a utilização de PPP. No entanto, esses atos jurídicos não estabelecem outros requisitos associados exclusivamente às PPP, tais como a restrição da utilização de PPP para projetos abrangidos pelas redes RTE-T de base com prioridade máxima, etc.

69. A Comissão reconhece que as PPP são certamente mais complexas do que os meros projetos públicos e exigem que as autoridades nacionais disponham dos conhecimentos especializados necessários para a respetiva preparação e aplicação. A Comissão disponibiliza apoio às autoridades nacionais, a pedido destas, tendo em vista a preparação de projetos de boa qualidade, incluindo as PPP, eventualmente com um financiamento misto com subvenções provenientes dos FEEI, quando adequado. A JASPERS e a plataforma de aconselhamento (ver a resposta da Comissão ao ponto 85) constituem exemplos de instrumentos fundamentais para ajudar os Estados-Membros nesse sentido.

70. A Comissão observa que, para o período de programação dos fundos estruturais de 2007-2013, aprovou 28 grandes projetos cofinanciados pelo FEDER e pelos Fundos de Coesão que eram projetos de PPP.

71. A Comissão sublinha que vários projetos de PPP atualmente em preparação em vários Estados-Membros deverão ser cofinanciados através de subvenções ou de instrumentos financeiros dos FEEI no período de programação de 2014-2020.

72. A Comissão salienta que, em alguns países, as PPP são sistematicamente registadas no balanço da administração pública.

A fim de melhorar o quadro estatístico, o Eurostat, em colaboração com o EPEC, elaborou um guia sobre o tratamento estatístico das PPP que mereceu uma resposta muito positiva por parte de todas as partes interessadas dos setores público e privado, designadamente o Conselho ECOFIN, e está a empreender a promoção deste guia nos Estados-Membros.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Resposta comum da Comissão aos pontos 73 a 75:

Embora seja verdade que «manter as PPP fora do balanço da administração pública significa transferir a maior parte dos riscos e benefícios para o parceiro privado», a Comissão gostaria de salientar que, no guia sobre o tratamento estatístico das PPP supramencionado, é referido que as PPP devem ser levadas a cabo com base nos princípios da relação custo-benefício, de uma repartição adequada dos riscos e da eficiência operacional, dando especial atenção à acessibilidade dos preços e à responsabilidade orçamental a longo prazo.

74. A decisão de avançar para um projeto de PPP é uma prerrogativa nacional. Como tal, a Comissão não pode responder às observações do TCE.

b) A Comissão observa que mesmo num país altamente endividado, como a Grécia, as regras do SEC em vigor foram aplicadas e, após a «reinicialização» dos contratos de autoestradas de PPP auditados, os mesmos foram reclassificados como elementos patrimoniais.

76. A Comissão considera que a disposição relativa aos compromissos das PPP e aos passivos associados é uma prerrogativa nacional.

O Eurostat prestou informações sobre o impacto nos níveis da dívida e do défice dos passivos contingentes dos Estados-Membros, incluindo as PPP, com base na informação transmitida pelos serviços nacionais de estatística.

### ***Conclusões e recomendações***

77. A Comissão reconhece que os projetos auditados enfrentaram atrasos e derrapagens de custos. Considera, no entanto, que isso não está necessariamente relacionado com a natureza dos projetos de PPP. Recorda as consequências da crise da dívida soberana e da recessão que afetaram a economia europeia. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 34, alínea a).

78. A Comissão observa que a responsabilidade pela análise do potencial das PPP para assegurar uma melhor relação custo-benefício se insere no âmbito de competências dos Estados-Membros.

#### **Recomendação 1 – Não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP enquanto os problemas identificados não estiverem resolvidos e as recomendações a seguir apresentadas não tiverem sido aplicadas com êxito**

A Comissão aceita esta recomendação, no que lhe diz respeito, sob reserva das respostas que deu às recomendações 2 a 5.

Os quadros nacionais para as PPP são regularmente avaliados durante o processo de coordenação das políticas e, se forem identificados problemas, os Estados-Membros são convidados a corrigi-los. No contexto do Semestre Europeu, as recomendações específicas por país podem incidir sobre determinados aspetos das PPP. No que se refere ao Semestre Europeu e à Estratégia Europa 2020, não existe um incentivo específico para uma utilização mais intensiva das PPP. Neste contexto, as análises por país da Comissão já reconhecem os objetivos previstos na recomendação.

No que respeita aos instrumentos setoriais, as PPP são um dos instrumentos disponibilizados aos Estados-Membros e aos promotores dos projetos como potenciais instrumentos de aplicação das políticas. A Comissão não dispõe de uma base jurídica que lhe permita exigir que os Estados-Membros utilizem mais ou menos as PPP, em comparação com os contratos públicos tradicionais.

No âmbito da gestão partilhada dos FEEI, a faculdade de utilizar PPP é da competência exclusiva dos Estados-Membros.

79. Ver as respostas da Comissão aos pontos 10 e 28.

80. A Comissão reconhece que os projetos auditados enfrentaram atrasos e derrapagens de custos. Considera, no entanto, que isso não está necessariamente relacionado com a escolha do modelo de contratação pública através de PPP. Recorda as consequências da crise da dívida soberana e da recessão que afetaram a economia europeia.

A Comissão recorda ainda que a escolha da opção PPP se insere no âmbito de competências dos Estados-Membros (gestão partilhada) ou do promotor do projeto. Uma característica constante dos projetos de infraestruturas é o tempo significativo de conceção e de desenvolvimento que envolvem, seja qual for o modelo de contratação pública adotado.

81. Consultar as respostas da Comissão aos pontos 22 e 46.

#### **Recomendação 2 – Atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro público**

A Comissão observa que a recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

82. No que se refere aos grandes projetos financiados pelos FEEI sob a forma de PPP, consultar a resposta da Comissão ao ponto 53.

No que respeita à utilização do instrumento comparador do setor público, consultar a resposta da Comissão ao ponto 50.

83. Ver a resposta da Comissão ao ponto 51.

84. A repartição dos riscos no âmbito de um determinado contrato é multifacetada. A Comissão considera que todos estes aspetos são importantes para avaliar elementos como as taxas de retorno obtidas por parte dos diferentes parceiros privados. Além disso, considerando as grandes diferenças que existem entre as várias PPP, a Comissão considera que as questões individuais devem ser avaliadas numa base casuística. Embora reconheça que algumas práticas poderiam ser mais uniformizadas, a Comissão considera também que não existe uma base jurídica que lhe permita intervir nas negociações entre os parceiros.

### **Recomendação 3 – Basear a escolha da opção das PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública**

a) A Comissão observa que esta parte da recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

No que diz respeito aos grandes projetos financiados pelos FEEI, ver a resposta da Comissão ao ponto 53.

b) A Comissão aceita parcialmente a recomendação, tal como explicado abaixo. Quanto à parte que é aceite, a Comissão considera que já está a ser aplicada.

A Comissão já inclui na documentação dos fundos em que investe cláusulas que preveem o acesso do TCE à documentação desses mesmos fundos. Além disso, a Comissão reserva-se o direito de poder solicitar ao Estado-Membro as informações pertinentes para verificar a legalidade, a regularidade e o desempenho da despesa no âmbito das auditorias que a Comissão pode levar a cabo em conformidade com as disposições regulamentares e contratuais aplicáveis. As informações que possam ser recolhidas neste âmbito poderiam ser disponibilizadas ao TCE, sempre que necessário.

A Comissão considera que o acesso aos documentos referidos pelo TCE e relacionados com a identificação, o planeamento e a contratação pública deve ser prestado pelo Estado-Membro em causa, dado que incumbe a esse mesmo Estado-Membro assegurar os critérios de legalidade, de regularidade e de desempenho no processo de contratação pública, em conformidade com as suas regras nacionais.

Resposta comum da Comissão aos pontos 85 a 87:

A Comissão salienta que vários canais para prestar assistência estão já à disposição dos Estados-Membros.

A JASPERS, que é cofinanciada através de assistência técnica do FEDER e dos Fundos de Coesão, por iniciativa da Comissão, poderá prestar assistência aos Estados-Membros e às regiões, a seu pedido, na preparação e aplicação de projetos de PPP de boa qualidade.

A plataforma de aconselhamento que atua no âmbito do BEI pode prestar assistência aos Estados-Membros e aos promotores de projetos de PPP, mais uma vez a pedido dos mesmos.

O Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC) foi criado em 2008 para apoiar os Estados-Membros da UE, os países candidatos à UE e outros nos seus trabalhos em relação às PPP. Encontra-se sediado no Departamento de Serviços Consultivos do Banco Europeu de Investimento (BEI) e está ao serviço das 41 organizações que são membros do EPEC: as unidades de PPP nacionais ou regionais e outras entidades públicas encarregadas das PPP, bem como a Comissão Europeia. O EPEC cobre de forma extensiva o desenvolvimento de orientações e instrumentos para as PPP, a partilha de informações sobre as PPP, da experiência adquirida e das boas práticas, com o objetivo de ajudar o setor público a assegurar PPP de elevada qualidade, sendo neutro sobre a adoção da solução PPP. Um exemplo deste tipo de instrumentos é o Instrumento do Estado de Preparação de Projetos, que visa ajudar as autoridades adjudicantes na preparação de projetos de PPP sólidos através: a) da identificação de «listas de procedimentos» adequadas; e b) da sinalização das lacunas potenciais e reais no processo.

Além disso, através da sua comunicação intitulada «Facilitar o investimento através da criação de um mecanismo *ex ante* voluntário de avaliação dos aspetos relativos à contratação pública em grandes projetos de infraestruturas», de 3 de novembro de 2017, a Comissão introduziu: a) um serviço de assistência informática (*helpdesk*); b) um mecanismo de notificação; e c) um mecanismo de troca de informações destinados a ajudar os Estados-Membros e as autoridades adjudicantes na conceção dos seus grandes projetos de infraestruturas, também sob a forma de PPP, em conformidade com as regras da UE em matéria de contratação pública.

No âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (SRSP), o Serviço de Apoio às Reformas Estruturais (SRSS) da Comissão pode prestar assistência técnica aos Estados-Membros, a pedido destes, tendo em vista o reforço das capacidades administrativas, designadamente no que se refere às PPP, na medida em que esse apoio esteja associado a uma reforma estrutural num Estado-Membro.

89. Os fundos da UE e os atos jurídicos que regulamentam a aplicação e a execução do orçamento da UE, incluindo, quando aplicável, a contribuição para projetos de PPP, fornecem critérios de aplicação definidos nos textos jurídicos específicos.

A escolha da opção PPP não impede necessariamente a inclusão de disposições que garantam a flexibilidade necessária para permitir alterações devido à evolução tecnológica.

#### **Recomendação 4 – Definir políticas e estratégias claras em matéria de PPP**

a) A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Apesar de a Comissão considerar que é importante desenvolver as PPP enquanto instrumento e ajudar os Estados-Membros a eliminar os obstáculos para o êxito da sua aplicação, a Comissão não considera útil conceber estratégias com especificações concretas dos setores ou das situações em que as PPP devem ser preferencialmente utilizadas. A Comissão não tem, nesse contexto, nenhum mandato para intervir neste domínio, que é da responsabilidade das autoridades adjudicantes a nível dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão observa que o EPEC, que é o Centro Europeu de Especialização que apoia os setores públicos em toda a Europa no sentido de obter PPP de melhor qualidade, já apresentou orientações de fundo quanto às questões ligadas à contratação pública e à aplicação que se colocam com as PPP na UE.

b) A Comissão não aceita esta recomendação.

Os fundos da UE e os atos jurídicos que regulam a sua aplicação e a execução do orçamento da UE preveem sempre um domínio concreto de intervenção para os instrumentos da UE e, quando apropriado, para a utilização de uma PPP. A Comissão não tem a intenção de propor disposições jurídicas que permitam impor novas restrições políticas e critérios exclusivamente associados aos projetos assegurados sob a forma de PPP.

91. As PPP são acordos complexos, maioritariamente produzidos por partes interessadas do setor privado, e a definição dos riscos deverá ser clara, mesmo nos casos em que os projetos irão ser classificados «fora do balanço da administração pública».

O guia sobre o tratamento estatístico das PPP supramencionado já refere que as PPP devem ser levadas a cabo com base nos princípios da relação custo-benefício, de uma repartição adequada dos riscos e da eficiência operacional, dando especial atenção à acessibilidade dos preços e à responsabilidade orçamental a longo prazo.

92. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 69.

## **Recomendação 5 – Melhorar o quadro da UE com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP**

a) A Comissão não aceita a recomendação.

Embora a Comissão reconheça que a escolha da opção PPP pelo Estado-Membro tem de ser justificada por considerações de relação custo-benefício, não considera viável condicionar o apoio da UE a um projeto de PPP à confirmação por parte do Estado-Membro de que tais considerações associadas à escolha do modelo de contratação pública (ou seja, as relacionadas com limitações orçamentais ou com o tratamento estatístico) não serão tidas em conta em detrimento da relação custo-benefício. O tratamento estatístico só pode, em geral, ser confirmado no momento em que o financiamento é concluído, que não coincide necessariamente com o calendário das decisões sobre o apoio financeiro do orçamento da UE a um projeto de PPP. No âmbito da gestão partilhada dos FEEI no atual período de 2014-2020, a Comissão aprova programas e é informada sobre a sua aplicação em relatórios anuais de execução apresentados pelos Estados-Membros. A Comissão não é informada nem aprova o cofinanciamento dos projetos individuais pelos FEEI, à exceção dos grandes projetos incluídos nos programas. A Comissão é informada e aprova (ou rejeita) a contribuição dos FEEI para os grandes projetos já selecionados pelas autoridades de gestão.

b) A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

c) A Comissão aceita a recomendação, tal como explicado abaixo.

A Comissão começou a refletir sobre formas de simplificação das regras de execução e dos sistemas de gestão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual, em termos gerais. A simplificação de todos os instrumentos de despesa, incluindo subvenções e instrumentos financeiros, constitui um objetivo fundamental.

<b>Etapa</b>	<b>Data</b>
Adoção do PGA / Início da auditoria	20.4.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	23.11.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	7.2.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	8.3.2018

Os projetos de parcerias público privadas (PPP) mobilizam o setor público e o setor privado para fornecer bens e serviços habitualmente fornecidos pelo setor público, ao mesmo tempo que aliviam os rigorosos condicionalismos orçamentais das despesas públicas. O Tribunal constatou que, apesar de as PPP terem potencial para acelerar a execução das políticas públicas e assegurar bons níveis de manutenção, os projetos auditados nem sempre foram geridos de forma eficaz e não proporcionaram uma otimização dos recursos adequada. Frequentemente, os potenciais benefícios das PPP não se concretizaram, pois estas sofreram atrasos, aumentos de custos e subutilização, o que deu origem a 1,5 mil milhões de euros de despesas ineficazes, das quais 0,4 mil milhões provenientes de fundos da UE. Esta situação foi igualmente causada pela inexistência de análises adequadas, de abordagens estratégicas à utilização das PPP e de quadros institucionais e jurídicos. Sendo poucos os Estados Membros que possuem uma experiência consolidada e conhecimentos especializados no que se refere à execução bem sucedida de projetos de PPP, existe um risco elevado de que as PPP não contribuam na medida esperada para o objetivo de executar uma maior percentagem de fundos da UE através de projetos de financiamento misto, incluindo PPP.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.