

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.11.2009
COM(2009) 615 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à
mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas

1. INTRODUÇÃO

A fim de enfrentar a crise financeira e económica, a UE e os seus Estados-Membros estão a executar planos ambiciosos de retoma económica, que têm por objectivo estabilizar o sector financeiro e limitar o impacto da recessão nos cidadãos e na economia real. O investimento em projectos de infra-estruturas¹ é um meio importante para manter a actividade económica durante a crise e apoiar um regresso rápido a um crescimento económico sustentável. As parcerias publico-privadas (PPP) podem proporcionar formas eficazes para realizar projectos de infra-estruturas, para a prestação de serviços públicos e, em termos mais latos, para a inovação no contexto destes esforços de relançamento da economia. Além disso, as PPP são instrumentos interessantes para o desenvolvimento estrutural a longo prazo das infra-estruturas e serviços, pelo facto de permitirem beneficiar simultaneamente das vantagens do sector privado e do sector público.

As PPP constituem formas de cooperação entre as administrações públicas e o sector privado² e têm como objectivo modernizar a realização de infra-estruturas e a prestação de serviços públicos estratégicos. Em alguns casos, as PPP envolvem o financiamento, concepção, construção, renovação, gestão ou manutenção de uma infra-estrutura; noutros, incluem a prestação de um serviço tradicionalmente a cargo das instituições públicas. Embora o principal objectivo das PPP deva ser a promoção da eficiência nos serviços públicos através da partilha dos riscos e aproveitando a capacidade técnica do sector privado, também podem atenuar a pressão imediata sobre as finanças públicas, proporcionando uma fonte adicional de fundos. Por sua vez, a participação do sector público num projecto pode constituir uma importante garantia para os investidores privados, em especial no que diz respeito à estabilidade a longo prazo dos fluxos de tesouraria provenientes das finanças públicas e integrar nos projectos importantes benefícios sociais ou ambientais.

A nível da UE, as PPP³ podem ter um efeito de alavanca em relação a projectos-chave destinados à realização de objectivos comuns, tais como o combate às alterações climáticas, a promoção de fontes de energia alternativas, da eficiência energética e dos recursos de energia, o apoio a um sistema de transportes sustentável, a garantia de cuidados de saúde de alta qualidade e abordáveis, e a realização de importantes projectos de investigação, tais como as iniciativas tecnológicas conjuntas, que foram concebidas para consolidar a liderança europeia em matéria de tecnologias estratégicas. Também podem reforçar a capacidade de inovação da

¹ Quase todos os Estados-Membros aceleraram os seus principais projectos de infra-estruturas em curso ou programados.

² A Comissão lançou uma consulta sobre as PPP em 2004 (COM(2004) 327) e comunicou sobre os resultados dessa consulta em 2005 (COM(2005) 569).

³ Foram, por exemplo, identificadas três PPP no Plano de Relançamento da Economia Europeia (PREE): fábricas do futuro, edifícios energeticamente eficientes e automóveis verdes.

Europa e estimular a competitividade da indústria europeia em sectores cujo potencial de crescimento e de emprego é importante.

A combinação das capacidades e dos fundos dos sectores público e privado pode, por conseguinte, contribuir para o processo de retoma e desenvolvimento dos mercados, que constituirão a base da futura prosperidade económica da Europa. Contudo, precisamente na altura em que um recurso mais sistemático às PPP poderia produzir benefícios consideráveis, a crise tornou mais difíceis as condições para a utilização deste instrumento. Embora comecem a surgir sinais de relançamento da economia, o volume e valor dos projectos em curso são actualmente muito inferiores aos níveis anteriores à crise⁴. Por conseguinte, é urgente e importante examinar novas formas de apoiar o desenvolvimento das PPP.

2. ARGUMENTOS A FAVOR DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS⁵: POR QUE RAZÃO E EM QUE CIRCUNSTÂNCIAS PODEM SER EFICAZES?

Na UE, as PPP desenvolveram-se no sector dos transportes (estradas, caminhos-de-ferro)⁶, na área dos edifícios e das infra-estruturas públicas (escolas, hospitais, prisões)⁷ e do ambiente (tratamento de águas residuais/resíduos, gestão dos resíduos)⁸. A experiência varia consideravelmente consoante os sectores e de um país para outro. Muitos Estados-Membros têm uma experiência muito limitada ou mesmo nula em matéria de PPP. Em termos da gestão global dos serviços públicos ou da construção e exploração das infra-estruturas públicas a nível global da UE, **a expansão das PPP é ainda muito limitada** e estas representam **uma parte muito reduzida do investimento público total**⁹. No domínio das redes de energia ou de telecomunicações, o sector privado presta já uma parte importante dos serviços, mas existe ainda margem para o desenvolvimento das PPP, por exemplo em matéria de desenvolvimento das infra-estruturas de energia necessárias, nos casos em que os interesses comerciais ofereçam incentivos insuficientes para o investimento¹⁰, ou no caso de PPP no domínio das redes de banda larga - tanto fixas como sem fios - a fim de superar a fractura digital e promover uma rápida transição para serviços de Internet de banda larga com alto débito. Existem actualmente numerosos elementos que permitem concluir que as PPP podem:

- **Melhorar a realização dos projectos.** Tem sido demonstrado que os projectos através de PPP têm respeitado os prazos¹¹ e os orçamentos¹² previstos. Os projectos mediante PPP na

⁴ Nos primeiros nove meses de 2009, o número de PPP que concluíram financeiramente os seus projectos baixou cerca de 30 % em relação ao ano anterior, Documento EPEC, Outubro de 2009

⁵ Com base em trabalhos realizados no âmbito da EPEC, UNECE, FMI, Banco Mundial e OCDE.

⁶ Grécia, Irlanda, Países Baixos, Espanha e Reino Unido: *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, UNECE 2007, p. 20.

⁷ França, Reino Unido, *idem*

⁸ O modelo predominante de participação de sector privado no domínio do ambiente foi o das concessões de serviços públicos.

⁹ De acordo com um estudo a nível mundial da SIEMENS em 2007, as PPP apenas representam cerca de 4% de todo o investimento de sector público.

¹⁰ Por exemplo no caso de interconectores presentes no mercado, a contribuição dos projectos para os objectivos ligados à segurança de abastecimento e à cooperação no domínio da investigação sobre a energia.

¹¹ Um relatório recente (Outubro de 2009) do Serviço Nacional de Auditoria do Reino Unido actualiza o "*PFI construction performance report*" de 2003. Este relatório confirma que o desempenho global das PPP é superior ao da adjudicação convencional no que respeita ao orçamento afectado (65% de projectos PIF) e ao cumprimento dos prazos(69 %). Nos projectos em que os custos foram ultrapassados, em 90% de casos isso ficou a dever-se a pedidos das autoridades ou de terceiros. Além

rede transeuropeia de transportes (RTE-T) revelaram que as estruturas de parceria podem ser aplicadas com êxito a vários projectos em todos os modos de transportes. Entre os exemplos, conta-se a concessão por 50 anos da ligação ferroviária Perpignan — Figueras incluindo um túnel transfronteiriço, a ligação ferroviária fixa Oresund entre a Suécia e a Dinamarca e uma linha de comboio de alta velocidade nos Países Baixos. No âmbito das RTE-T estão planeados vários projectos transfronteiriços através de PPP, entre os que se incluem uma ponte rodo-ferroviária entre a Dinamarca e a Alemanha, o canal Sena-Norte e vias transfronteiriças de navegação interior entre a França e a Bélgica.

- **Melhorar a relação custos-benefícios das infra-estruturas**, explorando a eficiência¹³ e o potencial inovador de um sector privado competitivo, ou contribuir para um melhor índice de qualidade.
- **Repartir os custos do financiamento das infra-estruturas ao longo da vida do activo**, reduzindo desta forma as pressões imediatas sobre os orçamentos públicos e permitindo antecipar em vários anos a conclusão dos projectos de infra-estruturas — e colher os benefícios correspondentes.
- **Melhorar a partilha dos riscos**¹⁴ entre os sectores público e privado. Desde que as tarefas sejam correctamente partilhadas, uma gestão mais eficiente dos riscos pode reduzir os custos totais dos projectos.
- **Reforçar os esforços em matéria de sustentabilidade, inovação e investigação e desenvolvimento** a fim de realizar os progressos necessários para encontrar novas soluções para os desafios socioeconómicos da sociedade: este aspecto está ligado ao mecanismo básico em que assentam as PPP:
 - Trata-se de um processo concorrencial e que por esse facto promove a inovação (em termos de equipamento ou de sistemas), o que proporciona uma vantagem competitiva.
 - As PPP têm por base compromissos assumidos pelo sector privado de produzir resultados que podem ser associados a critérios tanto técnicos como ambientais e sociais.
- **Conferir ao sector privado um papel central** no desenvolvimento e aplicação de estratégias a longo prazo para os programas industriais, comerciais e de infra-estruturas mais importantes.
- **Aumentar as quotas de mercado das empresas da UE no domínio dos contratos públicos de países terceiros.** Graças à concessão de contratos de construção, exploração e

disso, 91 % dos projectos completados foram avaliados pelos utilizadores chave como muito ou bastante bons em matéria de qualidade de construção e de concepção.

¹² Estas conclusões são confirmadas por uma revisão interna do BEI publicada em 2005, baseada num exame pormenorizado de 15 PPP "*Evaluation of PPP projects financed by the EIB*",

¹³ Os resultados de um estudo a nível mundial sobre o impacto da participação do sector privado na distribuição da água e da electricidade (Maio de 2009) revelam que o sector privado cumpre as expectativas em termos de produtividade do trabalho e de eficiência operacional, ver <http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>.

¹⁴ Canoy et al. (2001) observaram que as modalidades de partilha dos riscos nas PPP incentivam as duas partes a aumentar a eficiência do projecto.

transferência (Build Operate Transfer - BOT) e concessão de serviços bem como à concepção de soluções específicas, as empresas europeias de obras públicas e de serviços colectivos podem obter contratos avultados em determinados mercados junto de parceiros comerciais importantes no que respeita, por exemplo, à construção e gestão de aeroportos, ou de auto-estradas e ao abastecimento de água e tratamento de águas residuais.

Além disso, as PPP permitem mobilizar os fundos privados e reuni-los aos recursos públicos. Estas vantagens assumem uma especial importância nas presentes condições económicas, uma vez que os Estados-Membros estão a procurar acelerar investimentos em resposta à crise, embora estando muito atentos à necessidade de manter a disciplina orçamental.

3. A CONTRIBUIÇÃO DA UE PARA OS PROJECTOS PPP

A crise está a exercer uma pressão mais intensa sobre as finanças públicas em muitos Estados-Membros, tornando mais difíceis os investimentos a longo prazo em projectos de capital-intensivo. O financiamento da EU, concedido através dos Fundos Estruturais, do Banco Europeu de Investimento ou de instrumentos da RTE-T, pode contribuir para mobilizar soluções baseadas nas PPP, com vista à realização de investimentos em projectos essenciais, mesmo numa época de disponibilidade reduzida de recursos nacionais, públicos ou privados. A UE influencia igualmente o ambiente em que funcionam as PPP através do seu quadro legislativo.

3.1. Regulamentação comunitária

Diversos conjuntos de regras comunitárias têm um impacto directo ou indirecto nas PPP. No futuro, será importante assegurar que as regras aplicáveis sejam adequadas e proporcionem o apoio desejável, embora respeitando integralmente os princípios do Mercado Interno.

No passado, existia uma preocupação de que os governos dos Estados-Membros poderiam utilizar as PPP para dissimular as suas despesas e novos passivos nas contas públicas, diferindo os custos para os exercícios futuros, em contradição com as regras de Pacto de Estabilidade e Crescimento. O contexto actual das dívidas públicas decorrentes da crise poderá suscitar preocupações semelhantes. O Eurostat desenvolveu regras relativas à **contabilização para efeitos estatísticos das PPP**¹⁵, que determinam claramente em que casos um activo de uma PPP deve ser registado no balanço do sector público. Estas regras têm por base a distribuição dos principais riscos do projecto entre o Estado e operador das PPP. Quando os riscos financeiros do projecto incumbem principalmente à administração pública, os activos da PPP são registados no balanço do sector público. Dada a contínua pressão sobre as finanças públicas decorrente da crise económica, um regresso progressivo à disciplina orçamental exige que os Estados-Membros tomem consciência do impacto dos projectos individuais nos seus balanços e das suas consequências (tratamento de dívida e do défice).

As PPP estão estruturadas em torno de um contrato público ou de concessões de obras ou de serviços. Quando estão em causa contratos públicos ou concessões de obras, estes estão sujeitos às disposições das directivas relativas aos contratos públicos se o seu valor exceder os

¹⁵ Comunicado de imprensa n.º 18/2004 do EUROSTAT: Tratamento das parcerias público-privadas e o manual SEC95 relativo ao défice orçamental e à dívida pública, edição de 2004: Capítulo sobre contratos a longo prazo entre unidades da administração pública e dos parceiros não governamentais (parcerias público-privadas).

limiares comunitários¹⁶. Na sequência das profundas alterações introduzidas em 2004, a **legislação comunitária em matéria de contratos públicos**¹⁷ passou a prever um leque de procedimentos a que as entidades adjudicantes podem recorrer para adjudicar os contratos. Nomeadamente com vista a estabelecer um diálogo com os concorrentes em casos particularmente complexos, as regras da UE permitem agora optar por um diálogo concorrencial. A sua utilização pode-se revelar adequada em casos de PPP em que a entidade adjudicante nem sempre pode determinar previamente as especificações técnicas e o nível adequado de preços.

As **concessões de serviços** não estão abrangidas pelas directivas relativas a contratos públicos, mas a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu confirmou que os princípios do Tratado CE (como a transparência e a igualdade de tratamento) se aplicam igualmente às concessões de serviços¹⁸. Está actualmente em curso uma reflexão sobre a necessidade de melhorar a transparência, a igualdade de tratamento entre todos os operadores económicos e, desta forma, a segurança jurídica nos procedimentos de adjudicação das concessões de serviços. A Comissão está a preparar uma avaliação do impacto para analisar as iniciativas futuras necessárias para garantir um quadro claro e previsível neste domínio.

Finalmente, convém recordar que as PPP que exerçam uma actividade económica, estão sujeitas à aplicação das regras da concorrência e, em especial, das regras em matéria de auxílios estatais.

3.2. PPP a nível da EU: o caso das iniciativas tecnológicas conjuntas

O Sétimo Programa-Quadro de investigação introduziu um novo tipo de parceria público-privada europeia a nível dos programas: a iniciativa tecnológica conjunta (ITC) baseada no artigo 171.º do Tratado CE¹⁹. Este novo instrumento foi criado para promover a investigação europeia em domínios em que os objectivos prosseguidos são de tal dimensão e natureza que os instrumentos tradicionais não são suficientes. As primeiras ITC foram lançadas em cinco domínios: medicamentos inovadores, aeronáutica, pilhas de combustível e hidrogénio, nanoelectrónica e sistemas de computação incorporados. As ITC têm orçamentos totais compreendidos entre mil e 3 mil milhões de EUR para o período até 2017. No caso de três ITC (medicamentos inovadores, céu limpo, e pilhas de combustível e hidrogénio), os recursos públicos provêm exclusivamente de fundos comunitários, fornecidos através do orçamento das ITC; relativamente a duas outras ITC (ARTEMIS e ENIAC), os fundos comunitários são

¹⁶ No caso de contratos públicos ou de concessões de obras por montantes inferiores aos limiares, aplicam-se os princípios do Tratado (transparência, igualdade de tratamento, não discriminação).

¹⁷ Directiva 2004/17/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais JO L 134 de 30.4.2004, p. 1—113. Directiva 2004/18/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços JO L 134 de 30.4.2004, p. 114—240

¹⁸ Acórdão de 26 de Abril de 1994, processo C-272/91, Comissão/ Itália (Loto); Acórdão de 9 de Setembro de 1999, processo C-108/98, R.I.SAN; Acórdão de 7 de Dezembro de 2000, processo C-324/98, Telasutria Verlags; Acórdão de 21 de Julho de 2005, processo C-231/03, Consorzio Aziende Metano (Coname); Acórdão de 13 de Outubro de 2005, processo C-458/03, Parking Brixen; Acórdão de 6 de Abril de 2006, processo C-410/04, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV); Acórdão de 18 de Julho de 2007, processo C-382/05, Comissão/Itália (resíduos municipais produzidos na região da Sicília).

¹⁹ O artigo 171.º do Tratado CE permite à Comunidade criar empresas comuns necessárias para a boa execução dos programas comunitários de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração.

associados a fundos dos Estados-Membros participantes ou dos países associados ao Sétimo Programa-Quadro, proporcionados através de organismos nacionais de financiamento. A contribuição dos parceiros privados é constituída por contribuições em espécie para os projectos financiados pelas ITC em que participam parceiros privados. Tanto os parceiros públicos como os privados contribuem para as despesas de funcionamento (custos administrativos) das ITC.

Estas parcerias permitem:

- desenvolver soluções comercialmente viáveis mediante o apoio a actividades de investigação multinacionais em grande escala em áreas de forte interesse para a competitividade da indústria europeia;
- integrar e internalizar objectivos com elevada importância para a sociedade, como a promoção de fontes de energia alternativas e uma utilização mais eficiente da energia e dos recursos naturais²⁰, apoio a um sistema de transportes mais sustentável, combate às alterações climáticas e prestação de cuidados de saúde de elevada qualidade e a um preço acessível;
- agrupar e potenciar o financiamento e competências (a nível privado, europeu e nacional) e reduzir a fragmentação criada por múltiplos projectos nacionais que prosseguem objectivos semelhantes ou que se sobrepõem;
- aproveitar as capacidades técnicas e a inovação do sector privado no âmbito de acordos adequados de partilha de riscos.

A experiência obtida com as cinco ITC existentes, à medida que forem adquirindo autonomia e se tornarem inteiramente operacionais, orientará a abordagem relativa à criação de outras PPP de investigação.

3.3. Fundos estruturais

Os projectos de PPP podem ser, em parte, financiados mediante recursos dos fundos estruturais. Contudo, até agora poucos Estados-Membros parecem conceber de forma sistemática programas que proporcionem financiamento comunitário às estruturas de PPP²¹. Existe a percepção de que a combinação de diferentes conjuntos de regras, de práticas e de calendários nacionais e da UE num único projecto pode ser complexa e ter um efeito dissuasivo. Contudo, em muitos casos **as PPP podem constituir uma excelente abordagem** para a realização de projectos. Reforçar a capacidade institucional dos Estados-Membros e proporcionar uma orientação mais prática em matéria de combinação do financiamento comunitário com as PPP deverá incentivar as administrações nacionais a recorrerem em maior medida às PPP no momento em que tomam decisões sobre o financiamento de futuros projectos importantes.

²⁰ As PPP podem nomeadamente promover o desenvolvimento da cooperação pan-europeia em matéria de investigação no domínio da energia para o que são incentivadas pela comunicação recentemente publicada pela Comissão «Investir no desenvolvimento de tecnologias hipocarbónicas (Plano SET)», COM/2009/0519

²¹ De acordo com um estudo da DG REGIO, existem 7 Estados-Membros com experiência em PPP com uma componente dos fundos estruturais.

Ponte Harilaos Trikoupis:

Esta ponte sobre o estreito de Corinto, que é a ponte de tirantes mais longa no mundo, liga o Peloponeso ao continente na Grécia. Em 1996, o Estado grego concedeu ao consórcio franco-helénico Gefyra S.A. uma concessão de 42 anos para a concepção, construção, utilização e manutenção da ponte Harilaos Trikoupis. A UE concedeu um apoio financeiro significativo, sob a forma de uma subvenção do FEDER e de um empréstimo do BEI, a este projecto de construção.

Os fundos estruturais para o período 2007-2013 oferecem oportunidades importantes aos Estados-Membros para executar programas operacionais através de PPP organizadas com o BEI, bancos, fundos de investimento e o sector privado em geral. As iniciativas, que têm por objectivo combinar fundos estruturais com os projectos de PPP, podem-se inspirar:

- na parceria JASPERS²², um instrumento para o desenvolvimento de projectos lançado juntamente com o BEI e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), que visa prestar assistência em caso de necessidade em qualquer fase do ciclo dos projectos de infra-estruturas com base em PPP;
- na iniciativa para o investimento sustentável em áreas urbanas JESSICA²³ para projectos urbanos PPP incluídos num plano de desenvolvimento urbano integrado;
- no contexto da iniciativa JEREMIE²⁴ de apoio à criação de novas empresas e de melhoria do acesso das empresas ao financiamento

3.4. Banco Europeu de Investimento (BEI)

O BEI, a instituição de crédito a longo prazo da UE, tem procurado apoiar activamente sistemas eficientes de PPP em toda a Europa, em especial no âmbito das infra-estruturas dos transportes. O banco disponibilizou cerca de 30 mil milhões de EUR em empréstimos a PPP desde os finais dos anos 80. O BEI é igualmente o principal financiador das redes RTE-T, prevendo-se que venha a contribuir para 14 % do investimento total das redes RTE-T entre 2007 e 2013.

O grupo do BEI está na vanguarda dos esforços da UE para financiar a inovação e as empresas. Graças à experiência do BEI e ao seu instrumento de financiamento das PME, o Fundo Europeu de Investimento (FEI), a UE dispõe de uma ferramenta eficiente para desenvolver novas PPP.

Além disso, o BEI criou, juntamente com a Comissão e os Estados-Membros, o Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC), que tem como objectivo reforçar a capacidade organizacional do sector público para participar em PPP através de actividades de rede e de políticas de apoio aos seus membros.

²² Assistência conjunta para o apoio a projectos nas regiões europeias - *Joint Assistance to Support Projects in European Regions* (JASPERS).

²³ Apoio Europeu Comum ao Investimento Sustentável em Áreas Urbanas - *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (JESSICA).

²⁴ Recursos Europeus Comuns para as micro-empresas e as médias empresas - *Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises* (JEREMIE).

A Comissão irá cooperar estreitamente com o BEI e o sector privado, a fim de reforçar o efeito catalisador global do financiamento do BEI, associando, por exemplo, as subvenções do orçamento da UE aos empréstimos do BEI.

3.5. Instrumentos RTE-T

Ao abrigo do actual Regulamento Financeiro RTE foram introduzidos três instrumentos financeiros concebidos para os projectos RTE-T, com o objectivo de reforçar a participação do sector privado. Estes novos instrumentos foram concebidos especificamente para os projectos, a fim de responder a necessidades específicas (como a optimização da transferência de riscos e o custo do financiamento). Não só permitem dar uma resposta específica, como garantem igualmente para os fundos disponíveis da UE o efeito catalisador mais elevado possível.

O valor de tal apoio financeiro a nível da UE a projectos PPP excede frequentemente a simples entrada de capitais. São igualmente uma expressão de um compromisso político da UE, graças ao qual as instituições financeiras tendem a apreciar de forma mais favorável o perfil de risco de um projecto e permitem por conseguinte garantir com maior facilidade o seu financiamento e em condições mais favoráveis. As garantias a nível da UE têm a mesma função.

Instrumento de garantia dos empréstimos aos projectos RTE-T (LGTT)

As PPP para projectos RTE-T, em que o sector privado assume um risco ligado às eventuais variações da procura, enfrentam frequentemente dificuldades para conseguir financiamento privado a preços competitivos. O LGTT é um mecanismo de garantia que permite a cobertura parcial destes riscos mediante a compensação das quebras de receitas devidas a um crescimento do tráfego inferior ao esperado, nas fases operacionais iniciais dos projectos. Melhora, assim, a viabilidade financeira de um projecto e a qualidade geral dos créditos a eles associados. As garantias individuais LGTT estão disponíveis através do BEI. Três regimes PPP já beneficiaram²⁵ deste instrumento, contando-se que, no total, venha a apoiar 25-35 projectos RTE-T até 2013. Os projectos previstos incluem uma linha de comboio de alta velocidade, um aeroporto expresso, a concessão de auto-estradas em alguns dos novos Estados-Membros e projectos inovadores no domínio dos transportes de mercadorias.

Subvenção baseada no custo de construção no âmbito de sistemas de disponibilidade de capacidade

Este regime especial de subvenção incentiva o promotor do projecto a celebrar um acordo PPP com um parceiro privado, em vez de recorrer a subvenções públicas para financiar a construção. A subvenção RTE-T, que pode atingir 30 % do custo total da construção, só é utilizada pelo promotor para respeitar as obrigações de pagamento uma vez o projecto completado. O projecto é assim menos oneroso para o sector público, embora se mantenha a transferência de risco para o parceiro privado.

Concessão de capital de risco — participação no capital em projectos RTE-T

²⁵ Projectos das auto-estradas "IP4 Amarante — Vila Real" e "Baixo Alentejo" em Portugal e PPP modelo A da Autobahn A5 na Alemanha.

Até 1 % ou 80 milhões de EUR do orçamento RTE-T podem ser investidos em projectos sob a forma de fundos próprios ou instrumentos equiparáveis através de um fundo de infra-estruturas específico. A Comissão está a explorar actualmente as possibilidades de utilização deste instrumento para investir no Fundo 2020 para a energia, alterações climáticas e infra-estruturas (Fundo Marguerite)²⁶ para o qual se prevê um montante de 1,5 mil milhões de EUR.

3.6. Mecanismo de financiamento com partilha de riscos e programa de competitividade e inovação

O Mecanismo de financiamento com partilha de riscos (MFPR), que constitui um mecanismo inovador de partilha de riscos de crédito, criado conjuntamente pela Comissão Europeia e pelo BEI, bem como os instrumentos de financiamento ao abrigo do Programa de Competitividade e Inovação (PCI), apoiam parcerias publico-privadas nas áreas da investigação, desenvolvimento tecnológico, demonstração e inovação.

Tanto o MFPR como os instrumentos financeiros do PCI já deram provas da sua valia:

- Desde o lançamento do MFPR em Julho de 2007, foram aprovados empréstimos no valor de 4,4 mil milhões de EUR para investimentos em I&D e inovação. O Plano de Relançamento da Economia Europeia prevê uma aplicação acelerada do MFPR.
- Ao abrigo do PCI, foram celebrados, até ao final do segundo trimestre de 2009, 16 acordos de parceria com o sector privado, sob a forma de convénios com fundos de capital de risco provenientes de 14 países. Ao abrigo do instrumento de garantia, as parcerias com organizações públicas e privadas resultaram em 16 acordos com intermediários financeiros provenientes de 10 países. Até ao final do primeiro trimestre de 2009, mais de 30 000 PME tinham já recebido financiamentos garantidos por estes instrumentos.

3.7. PPP no exterior da UE

A UE contribuiu igualmente para PPP no exterior da UE. Por exemplo, o Fundo Mundial para a Eficiência Energética e as Energias Renováveis é uma PPP que oferece oportunidades de partilha de riscos e de financiamento aos investidores comerciais e públicos nos países em desenvolvimento. Sendo actualmente financiado pela Comissão Europeia e pelos governos alemão e norueguês, irá investir em fundos privados especializados na entrada de capitais próprios ou seja, um financiamento em contrapartida de participações - a pequenos e médios projectos e a pequenas e médias empresas regionais. No processo de alargamento, a CE participou igualmente em PPP através de programas como o ISPA e Phare. Para o efeito, foram elaboradas em 2003 orientações para abordar as questões de interesse para a cooperação externa²⁷.

Nas negociações com os nossos parceiros comerciais, a Comissão Europeia procura aumentar a transparência e obter compromissos em matéria de acesso ao mercado para as PPP, tal como o faz para os contratos públicos tradicionais, quando aborda o tema dos contratos públicos na negociação de acordos de comércio livre e outros acordos bilaterais. O êxito mais recente a este respeito foi a inclusão dos contratos de construção, exploração e transferências (BOT) e concessões de obras no ACL a celebrar com a Coreia do Sul. O mesmo se passa com as

²⁶ A proposta de criar esse fundo que investiria nas principais áreas de infra-estrutura de interesse da UE foi aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

negociações com os países terceiros, que sejam parte no Acordo sobre contratos públicos da OMC

4. DESAFIOS: POR QUE RAZÃO AS PPP NÃO ESTÃO A ATINGIR PLENAMENTE O SEU POTENCIAL?

4.1. Desafios na crise actual²⁸

A recente crise teve um importante impacto negativo nos projectos PPP, uma vez que, por um lado, se registou uma acentuada redução das disponibilidades de créditos bancários e de outras formas de crédito para as PPP e uma deterioração significativa das condições financeiras propostas para os empréstimos destinados às PPP, uma evolução associada a uma mudança na avaliação, por parte dos bancos, dos riscos dos projectos de PPP e pelo facto de alguns governos nacionais e autoridades regionais terem reduzido ou suspenso os seus programas de PPP.

Por conseguinte, o desenvolvimento das PPP, está actualmente a ser restringido:

- por um **aumento significativo do custo da dívida** para projectos de PPP em consequência das restrições do crédito;
- Por uma **importante redução dos prazos de vencimento** propostos pelos bancos²⁹ para os seus empréstimos;
- pelo facto de o **financiamento** concedido só estar **disponível no final do processo de adjudicação**.

Perante esta situação, as respostas **nos Estados-Membros** variam. Algumas autoridades decidiram reduzir ou suspender temporariamente os seus programas PPP. Contudo, outras estão a adoptar medidas de apoio, que vão desde os **regimes de garantia estatal**, introduzidos em França, Bélgica e Portugal, a novos **instrumentos de concessão de crédito pelo sector público**, introduzidos no Reino Unido, Alemanha e França. Algumas administrações públicas estão igualmente a **alterar a gestão de adjudicação de projectos PPP** ou a simplificar as regras e práticas nacionais em matéria de contratos públicos, que excedem frequentemente os requisitos processuais mínimos das regras comunitárias neste domínio. Estes desenvolvimentos reflectem o empenhamento dos governos no sentido de as PPP desempenharem um papel mais importante no domínio dos investimentos — um papel que irá revestir uma importância ainda maior, uma vez que as finanças públicas irão permanecer sob tensão num futuro próximo³⁰.

O acesso mais reduzido ao financiamento também pode ter um impacto na eficácia e intensidade da concorrência nos procedimentos **de contratos públicos**. O facto de a

²⁸ As informações referidas nesta secção foram obtidas nos estudos do Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC), no quadro do seu trabalho sobre o impacto da crise de crédito nas PPP. O EPEC foi estabelecido por iniciativa conjunta da Comissão, Estados-Membros e BEI. Para mais informações, consultar: www.eib.org/epec.

²⁹ Actualmente a norma do mercado corresponde a prazos de vencimento de 7 a 10 anos. Anteriormente, não eram invulgares os prazos de vencimento de 25 a 30 anos para projectos de infra-estruturas importantes.

³⁰ As medidas de apoio às PPP podem constituir auxílios estatais, que devem ser notificados à Comissão.

capacidade bancária no mercado não ser suficiente para apoiar duas ou mais ofertas totalmente financiadas e de os bancos estarem pouco dispostos a comprometer-se significativamente antes da assinatura do contrato, tem importantes implicações para os contratos públicos. Por conseguinte, a questão que se coloca é a de saber qual a melhor forma de conseguir que as operações continuem a ser realizadas e que o sector público obtenha os melhores resultados do seu financiamento sem, contudo, infringir as regras sobre contratos públicos. A Comissão irá estudar as formas de tratar estas dificuldades (secção 5).

A nível da EU, o Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008³¹ apoiou o recurso a procedimentos acelerados em 2009 e 2010, reconhecendo a natureza excepcional da actual situação económica e a necessidade de acelerar as despesas públicas durante a crise³².

A Comissão pôs igualmente em vigor um "Quadro comunitário temporário relativo às **medidas de auxílio estatal** destinadas a apoiar o acesso ao financiamento"³³, que inclui algumas disposições relevantes para as PPP. Este quadro constitui um instrumento complementar e flexível, que permite aos Estados-Membros intervir nos casos em que as medidas gerais, as intervenções em conformidade com condições de mercado e as intervenções ao abrigo das regras normais em matéria de auxílios estatais são insuficientes para dar resposta às condições excepcionais criadas pela crise.

4.2. Desafios inerentes aos modelos de adjudicação mais complexos tais como as PPP

Existem algumas dificuldades inerentes à constituição de PPP, que convém analisar de uma forma mais pormenorizada:

- as PPP podem carecer de recursos significativos na fase de preparação e de apresentação de propostas e envolvem frequentemente custos de transacção importantes.
- Exigem **uma série de competências específicas no sector público** ligadas à preparação, celebração e gestão dos contratos. O número de mecanismos financeiros complexos exigidos pelas PPP e a relativa falta de especialização nessas questões pode limitar a capacidade do sector público para constituir boas PPP. A formação e a assistência são, por conseguinte, necessárias para acumular os conhecimentos necessários para assegurar uma boa preparação dos projectos PPP.
- Em casos que impliquem o **financiamento comunitário**, os Estados-Membros podem, numa perspectiva a curto prazo, encarar desfavoravelmente as PPP face aos financiamentos concedidos a projectos adjudicados e realizados segundo as fórmulas tradicionais. Os benefícios a longo prazo de uma eficiência potencialmente maior, decorrentes da participação do sector privado, tendem a ser esquecidos perante a necessidade mais urgente de cumprir os requisitos dos procedimentos da UE. Além disso, convém garantir a **igualdade de tratamento da gestão pública e privada** das infra-estruturas e dos serviços públicos, no quadro da concessão dos fundos comunitários a projectos de investimento. Para esse efeito, devem ser revistas as regras e práticas para garantir a não discriminação na atribuição de fundos a projectos de investimento em que participe o sector privado.

³¹ Ponto 11, oitavo travessão.

³² IP/08/2040 de 19.12.2008.

³³ JO C 83 de 7.4.2009, p. 1.

- As PPP exigem um compromisso a longo prazo por parte das autoridades governamentais e a vontade política de partilhar os investimentos em projectos importantes com o sector privado. Em especial, a possibilidade de futuras mudanças das políticas em vários domínios regulamentares (ambiente, autonomia das autoridades locais, política orçamental, política económica) pode introduzir um elemento de incerteza no processo de adjudicação e aumentar os custos.
- Devem ser constituídas PPP eficientes para oferecer aos parceiros privados a possibilidade de obterem um lucro proporcional aos riscos que assumem. Uma vez que os riscos são partilhados com os parceiros públicos, os lucros também o devem ser. Os procedimentos de contratos públicos devem ser concorrenciais e exigem um quadro jurídico e financeiro adequado a nível nacional. As entidades públicas devem dispor de flexibilidade na escolha dos tipos de acordos que podem celebrar e manter a possibilidade de adjudicar contratos em função da relação custos/benefícios, que dependem da optimização da partilha de riscos entre os sectores privado e público.

4.3. Desafios específicos das iniciativas tecnológicas conjuntas

As PPP no domínio da investigação são orientadas para a coordenação de investimentos públicos e privados destinados a dar origem a novos conhecimentos e avanços tecnológicos. Os resultados são por conseguinte menos previsíveis e tangíveis que no caso da adjudicação de infra-estruturas e serviços, mas potencialmente muito importantes.

As cinco primeiras ITC foram constituídas como "órgãos comunitários", de acordo com artigo 185.º do Regulamento Financeiro, sendo sujeitas a regras e procedimentos, como o Regulamento Financeiro-Quadro para os organismos comunitários, o Estatuto dos funcionários e o Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades, que foram concebidos no interesse da minimização de riscos para os fundos públicos europeus e não para facilitar os investimentos conjuntos com os parceiros privados na investigação, em mercados em rápida evolução. Estas ITC tornar-se-ão em breve operacionalmente autónomas e o novo instrumento responde a uma necessidade, para a qual a comunidade científica industrial tem chamado a atenção. Ao mesmo tempo, os parceiros observaram que o instrumento poderia ser aplicado de forma mais eficaz se os procedimentos de criação e operacionais fossem simplificados e o quadro legal e administrativo melhor adaptado às PPP que funcionam junto do mercado.

Estas preocupações devem ser tratadas de forma adequada para garantir que as ITC existentes concretizem as suas promessas e não ponham em causa o interesse do sector privado em novas ITC em domínios em que as PPP são necessárias. A Comissão tenciona, por conseguinte, estudar modelos alternativos que possam contribuir para racionalizar o processo de lançamento e de constituição das parcerias público-privadas na investigação europeia. Considerando a experiência obtida com as primeiras ITC e a constituição de novas PPP a longo prazo, a Comissão considerará todas as opções no âmbito da revisão do quadro jurídico e das regras financeiras (bem como dos procedimentos operacionais), a fim de criar um modelo simples e economicamente eficiente, baseado na compreensão mútua, numa verdadeira parceria e na partilha dos riscos.

Além disso, os principais programas de investigação e inovação da UE (7.º PQ, CIP) só podem contribuir directamente para as PPP através de subvenções ou de concursos públicos. Trata-se de uma limitação em que a forma mais eficiente de cooperação seria um investimento. Para melhorar os investimentos na inovação, a Comissão analisará as opções que permitam às PPP tomar decisões de investimento que incluam fundos comunitários.

5. O CAMINHO A SEGUIR: QUAIS AS MEDIDAS A TOMAR?

Para que as PPP possam atingir plenamente o seu potencial, contribuindo para a retoma económica e o reforço da sustentabilidade, a competitividade e serviços públicos de grande qualidade para o futuro, bem como para manter um elevado nível de padrões ambientais, a Comissão pretende estabelecer um **quadro eficaz que promova a cooperação** entre os sectores público e privado. Com base num diálogo com todas as partes interessadas, no quadro de um grupo consagrado às PPP, a ser criado pela Comissão, será lançada uma **série de acções** que irá complementar as iniciativas dos Estados-Membros, com vista a ultrapassar os obstáculos ao desenvolvimento das PPP e promover a sua utilização. Estas acções incidirão, por um lado, nos instrumentos comunitários e no quadro regulamentar e, por outro, num conjunto de medidas destinadas a melhorar o acesso ao financiamento das iniciativas em matéria de PPP e a reforçar o papel do BEI no financiamento de projectos essenciais. A decisão final de utilizar PPP é da responsabilidade das autoridades dos Estados-Membros e é a estes que compete rever o quadro nacional, caso necessário, para as levar a efeito. A Comissão irá:

1. Melhorar o **acesso ao financiamento das PPP** através:

- do reforço e extensão do âmbito de aplicação dos instrumentos comunitários actualmente disponíveis para apoiar as PPP, como a LGTT e o EPEC e outras iniciativas que, embora não especificamente dirigidas a programas de PPP, podem apoiar a execução de projectos PPP (JASPERS, JESSICA, MFPR e Fundo Marguerite).
- de uma estreita coordenação com **o BEI** a fim de analisar possíveis formas de incrementar a participação do Banco no financiamento das infra-estruturas da UE, em especial no que se refere a iniciativas-chave na UE com valor acrescentado a nível socioeconómico e europeu (por exemplo projectos transfronteiriços, iniciativas ecológicas, etc.). O BEI deverá igualmente ser apoiado nos seus esforços para utilizar na íntegra os múltiplos instrumentos disponíveis para as PPP e para que estas constituam um dos principais objectivos do Banco. Além disso, o BEI é convidado a continuar a desenvolver e a aplicar instrumentos de garantia para facilitar o financiamento das PPP, mediante a promoção do papel dos mercados de capitais, dos investidores institucionais e do sector público como fornecedores de liquidez para os programas de PPP.

2. Facilitar a constituição de PPP através de **procedimentos de contratos públicos**:

- examinando o impacto da resposta comunitária à crise na disponibilidade dos recursos financeiros para investimentos em infra-estruturas, incluindo a necessidade de ajustar os programas e procedimentos de contratos públicos, a fim de tomar em consideração um acesso mais restrito aos recursos financeiros;
- completando a avaliação do impacto em curso e outros trabalhos preparatórios com vista a considerar uma proposta legislativa na área da **concessão** de serviços em 2010.

3. Assegurar **um tratamento apropriado das PPP** a nível **da dívida e do défice**:

- examinando a incidência dos acordos de financiamento revistos no tratamento contabilístico dos activos das PPP e publicando informações que esclareçam o tratamento contabilístico actualmente reservado aos contratos de PPP na contabilidade nacional;

- fornecendo orientações no que se refere ao tratamento contabilístico das garantias prestadas no contexto dos contactos de PPP;
- continuando a indicar claramente aos Estados-Membros que o solicitem, os princípios a adotar em matéria de registo estatístico dos contratos de PPP.

4. Melhorar a **informação e divulgar os conhecimentos e o saber-fazer relevantes**:

- emitindo orientações em relação às questões jurídicas e metodológicas suscitadas pela combinação de fundos da UE com PPP, em especial no âmbito da iniciativa JASPERS, a fim de facilitar e aumentar o recurso aos fundos estruturais por parte das PPP. Serão igualmente emitidas **orientações em matéria da aplicabilidade das PPP** a fórmulas mais simples, como os contratos de concepção-construção-exploração;
- **desenvolvendo projectos-piloto de PPP** que poderiam servir de modelos de boas práticas e de boa governação e proporcionando soluções, que poderão ser reproduzidos a uma maior escala mediante a utilização de elementos de assistência técnica dos programas de financiamento relevantes;
- trabalhando com o Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC) para definir os meios que permitam reforçar o **apoio a longo prazo** aos Estados-Membros que procuram utilizar as PPP para otimizar a sua utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão, como componente dos seus programas de investimento. O EPEC deverá ser reforçado e evoluir no sentido de uma plataforma para o intercâmbio de informações e de boas práticas e actuar como um núcleo para uma rede europeia de organismos nacionais estabelecidos para apoiar as PPP. Pode igualmente complementar o papel da iniciativa JASPERS e da Comissão, que apoiam os pedidos individuais de subvenções e projectos. Serão exploradas opções para **promover uma melhor preparação e concepção de projectos, que sejam mais adequados** para a participação de sector privado;
- divulgando **boas práticas**, em colaboração com o EPEC, a fim de aumentar a capacidade de gestão do sector público e reduzir os custos das PPP. Por exemplo, o EPEC desenvolveu uma análise das medidas correctivas potenciais para apoiar iniciativas de PPP nas circunstâncias que se vivem actualmente nos mercados financeiros³⁴;
- colaborando com os Estados-Membros para **identificar as disposições** na legislação nacional **que impeçam ou dificultem a criação de PPP**, como elemento da aplicação do Plano de Relançamento da Economia Europeia. Sempre que estejam em causa fundos da UE, deve assegurar-se que não exista qualquer discriminação na atribuição de fundos a projectos de investimento em função do facto de a gestão do projecto ser assegurada pelo sector privado ou público. A Comissão examinará juntamente com os Estados-Membros as regras e práticas comunitárias e nacionais e apresentará as suas conclusões, se necessário, acompanhadas de propostas de alteração, até ao final de 2010.

5. Enfrentar os **desafios específicos das ITC e o financiamento da inovação**:

³⁴ Cf. Centro Europeu de Especialização em PPP (EPEC) - publicação "*The financial Crisis and the PPP market, potential remedial actions*" de Agosto de 2009 em www.eib.org/epec.

- autonomizando rapidamente as actuais ITC e estudando os ensinamentos retirados e explorando simultaneamente opções para racionalizar o quadro legal e administrativo aplicável às ITC. Sem deixar de assegurar a protecção dos interesses financeiros da UE, o objectivo deverá consistir em encontrar um justo equilíbrio entre o controlo e o risco e ser suficientemente flexível para permitir uma parceria eficiente com os participantes privados, assegurando a protecção dos interesses financeiros da EU, com base numa partilha equitativa dos custos e dos benefícios;
- adoptando uma perspectiva estratégica com os responsáveis pelas ITC e outras partes interessadas a fim de identificar os obstáculos específicos e a melhor forma de os obviar, incluindo, sempre que necessário, alterações às regras comunitárias que as regulam, tais como o Regulamento Financeiro. Nos próximos meses, será apresentado um relatório, que incluirá recomendações sobre as políticas a prosseguir. Com base nas recomendações do presente relatório, a Comissão proporá um **novo quadro para as ITC**, que poderá apoiar-se nas entidades de direito privado. Este novo quadro será tido em conta na revisão do Regulamento Financeiro, que será apresentada no primeiro semestre de 2010;
- analisando com o grupo BEI e as outras partes interessadas a forma de reforçar os instrumentos financeiros, a fim de melhorar o financiamento da inovação. Este trabalho deve examinar igualmente em que medida a participação da UE em organismos de direito privado poderá ser facilitada para atingir os objectivos comunitários em matéria de inovação. Os resultados deste trabalho poderão ser incluídos nas propostas da Comissão para uma nova política de inovação, que devem ser apresentadas no início de 2010 e tidos em consideração, se for caso disso, na próxima revisão do Regulamento Financeiro.

A Comissão procederá a um balanço os resultados destas iniciativas destinadas a melhorar o quadro da UE para as PPP até ao final de 2011 e, se necessário, proporá novas iniciativas.

6. CONCLUSÃO

O desenvolvimento das PPP enquanto instrumento é essencial, uma vez que a crise financeira e económica está a ter um impacto negativo na capacidade dos poderes públicos para mobilizar recursos financeiros suficientes e atribuir fundos às políticas mais importantes e a projectos específicos. O interesse do sector público em instrumentos de financiamento inovadores tem vindo a aumentar, tal como a vontade política para criar as condições para encontrar formas mais eficientes para a execução de projectos de infra-estruturas, tanto no sector dos transportes como no âmbito social, ou nos sectores da energia e do ambiente. Por outro lado, o interesse do sector privado em participar em PPP poderá ser condicionado pelo quadro regulamentar existente e pelas novas restrições económicas, bem como por outros factores subjacentes mais antigos, tais como limitações da capacidade do sector público para executar programas de PPP em muitas partes da Europa. A fim de assegurar que as PPP continuem a desempenhar um papel a mais longo termo, será indispensável lançar em 2010 cinco acções-chave:

- a Comissão **criará um grupo PPP** que analisará com as partes interessadas as suas preocupações e novas ideias no que se refere às PPP. Eventualmente, o grupo formulará orientações dirigidas aos Estados-Membros para os ajudar a reduzir a carga administrativa e os atrasos na criação das PPP: neste contexto, explorará formas de facilitar e acelerar a concessão de licenças de construção para projectos de PPP;

- a Comissão cooperará com o BEI a fim de **reforçar os recursos disponíveis para as PPP**, reorientando os instrumentos comunitários existentes e desenvolvendo instrumentos financeiros para apoiar o financiamento das PPP nas principais áreas de decisão;
- a Comissão analisará as regras e as práticas relevantes a fim de **assegurar a inexistência de discriminações na atribuição dos fundos públicos, sempre que esteja em causa financiamento comunitário**, em função do facto de a gestão do projecto ser assegurada pelo sector privado ou público. Se for caso disso, apresentará propostas de alterações;
- a Comissão proporá um **quadro mais eficaz para a inovação, incluindo a possibilidade** de a UE participar em organismos de direito privado e investir directamente em projectos específicos;
- a Comissão irá ponderar a eventual apresentação de uma proposta de um **instrumento legislativo em matéria de concessões de serviços**, com base na avaliação do impacto em curso.

As acções acima estabelecidas visam a criação de um quadro comunitário de apoio às PPP, concebido por forma a responder às necessidades dos cidadãos, promover os objectivos comunitários através de uma análise prospectiva e garantir que os resultados concretos correspondem a essas necessidades.