



**DEPARTAMENTO DE PROSPECTIVA E PLANEAMENTO
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território
e do Desenvolvimento Regional**

O FINANCIAMENTO DE PROJECTOS PÚBLICOS – ALGUMAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Documento de Trabalho Nº 12/2009

Lisboa

FICHA TÉCNICA

Título: O Financiamento de Projectos Públicos – Algumas Perspectivas Futuras
Edição Revista em Outubro de 2009

Autores: Carlos Nunes
Plácido Maia

Edição: Divisão de Informação e Comunicação

**Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento
e Relações Internacionais**

Av. D. Carlos I, 126
1249-073 Lisboa
Fax: (351) 213935208
Telef: (351) 213935200
E-mail: dpp@dpp.pt
www.dpp.pt

As ideias expressas nesta publicação são da exclusiva responsabilidade dos respectivos autores, não traduzindo qualquer posição oficial do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais

ÍNDICE

Sumário Executivo	3
1. Objectivos e âmbito do trabalho	17
2. A Importância dos Instrumentos de Financiamento e Co-financiamento Públicos de Origem Comunitária	20
2.1. Balanço do QCA III	21
2.2. O QREN, sub-áreas cobertas e montantes envolvidos	25
2.3. Perspectivas de evolução	30
3. O Financiamento do Investimento no caso particular do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	31
3.1. A predominância de áreas essencialmente dependentes do financiamento público	31
3.2. Novas tipologias de investimento	
4. Evoluções registadas a nível internacional e comunitário no plano dos instrumentos de financiamento	39
4.1. Tendências evolutivas recentes e sua razão de ser	39
4.2. Os novos instrumentos de financiamento	44
<i>“Caixa” A – Dez princípios que devem governar o financiamento do Desenvolvimento Local</i>	52
4.3. O caso específico das Parcerias Público-Privadas (PPP _s), algumas experiências internacionais e as ópticas institucional e financeira da UE	53
<i>“Caixa” B – O DEFRA e as PPP_s/PFI_s</i>	55
<i>“Caixa” C – A visão tradicional da intervenção do BEI e de outros financiadores de âmbito comunitário nas PPP_s</i>	62
4.4. A nova geração de programas comunitários	63
<i>“Caixa” D – JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)</i>	67
5. Experiências relevantes implementadas recentemente em Portugal (alguns elementos)	68
5.1. As mudanças recentes introduzidas em Portugal nas políticas regional e urbana e os seus elementos estruturantes	68
<i>“Caixa” E – A experiência portuguesa no domínio das PPP_s</i>	71
<i>“Caixa” F – O projecto FINICIA (IAPMEI)</i>	74
5.2. Instrumentos do domínio orçamental e tributário	75
5.3. A política das cidades e os novos instrumentos no domínio financeiro	77
<i>“Caixa” G – As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU_s)</i>	80

6. Perspectivas e necessidades futuras	81
6.1. Pressupostos a considerar no futuro quadro de actuação	81
<i>Caixa" H – Elementos a considerar preliminarmente na formulação das estratégias de desenvolvimento local</i>	84
<i>"Caixa" I – O modelo britânico</i>	85
<i>"Caixa" J – Algumas considerações acerca da regionalização em França</i>	86
6.2. Novos instrumentos e respectivas potencialidades	88
7. Conclusões e propostas	97
8. Notas	101
9. Bibliografia	110

SUMÁRIO EXECUTIVO

Objectivos e âmbito do trabalho

O presente estudo tem como principal objectivo analisar o financiamento de projectos de desenvolvimento das áreas “Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano” e do “Desenvolvimento Regional”, no quadro das políticas do MAOTDR, pelo que se equaciona o papel do financiamento público e a sua importância e limites no actual contexto nacional e comunitário.

Consideram-se como pontos de partida o QCA III e o actual QREN, e analisam-se os instrumentos de financiamento e co-financiamento públicos e o sistema de políticas públicas do MAOTDR, correspondentes ao Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, ao Desenvolvimento Regional, não esquecendo a vertente Ambiente.

A primeira versão do estudo procurará revelar o papel do Estado no financiamento do desenvolvimento, analisando os actuais instrumentos de financiamento e enquadrando os objectivos prosseguidos e questionando os seus limites.

Começando pelo papel do Estado, levaremos em consideração as perspectivas traçadas, no plano teórico, por vários trabalhos reportados aos domínios específicos em análise elaborados, sobretudo, no âmbito da OCDE e, numa óptica mais global, por autores como K. Siedman ou pelo Netherlands Scientific Council for Government Policy.

De acordo com as fontes referidas, as mudanças de políticas poderiam ser entendidas por uma alteração estrutural, em rigor, por uma mudança paradigmática, que se traduziu pela afirmação do neo-liberalismo que veio substituir a “velha ordem” marcada por um maior poder e capacidade de intervenção do Estado.

A esta luz, o papel do Estado modificou-se substancialmente, colocando-se a questão central de saber como assegurar investimentos de longo prazo num contexto marcado por novos desafios, pautando-se a política de desenvolvimento infra-estrutural por um enquadramento estratégico baseado na redefinição de papéis e responsabilidades, no realinhamento de objectivos e recursos e na reformulação de riscos e prémios.

A reconfiguração das políticas, associada a movimentos como a privatização, a liberalização, a segmentação, a empresarialização e a internacionalização, apresenta também debilidades, bem evidenciadas pela actual crise económico-financeira, onde pontificará a necessidade de reforçar e requalificar a vertente regulação, e onde as “falhas de mercado” vigentes no modelo tradicional (ausência de escolha dos consumidores e reduzida dinâmica institucional), estão longe de ter sido superadas.

Os objectivos do estudo a serem retidos, reflectem a necessidade de pensar o financiamento futuro de várias áreas capital-intensivas, num momento em que a União

Europeia reduz a contribuição ao nosso país a nível das infra-estruturas e, em simultâneo, questiona esse tipo de apoio em termos de subsídios.

Esta reflexão pressupõe uma análise sinóptica dos investimentos dos QCA anteriores e uma quantificação financeira do esforço nacional e comunitário no actual QREN e em períodos subseqüentes sendo relevante, nesta óptica, a avaliação da oportunidade de adoptar um novo figurino de instrumentos de política.

Em rigor, os esforços a desenvolver neste âmbito deveriam passar pela construção de um novo quadro conceptual onde se poderiam inscrever novos instrumentos de política que nos permitissem assegurar a continuidade e sustentabilidade dos programas anteriormente apoiados pelos fundos comunitários.

A importância dos instrumentos de financiamento e co-financiamento públicos

Na óptica acima referida, faz-se uma reflexão sobre os financiamentos de origem comunitária, o que pressupõe uma análise crítica dos investimentos dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), em particular, do QCA III e do QREN, avaliando-se o esforço nacional e analisando-se a contribuição financeira da União Europeia.

Nos últimos 20 anos os quadros comunitários de apoio permitiram a Portugal um conjunto de realizações onde se salientam:

- ◆ Um forte crescimento do sector não mercantil da economia devido à ampliação das funções do Estado na oferta de “bens de mérito”;
- ◆ Uma profunda modernização do sector mercantil e “não transaccionável” da economia;
- ◆ Uma mudança, embora limitada, na carteira de actividades e serviços transaccionáveis.

Associado a estes fundos esteve presente um enorme esforço do País em termos de comparticipação nacional, pública e privada, nos dois primeiros QCA, orientação que, no QCA III, foi reequacionada, mediante o reforço das contribuições privadas no aumento do volume de investimento em particular das infra-estruturas de base.

Será ainda de salientar que, da aplicação dos instrumentos de financiamento acima referidos, se obtiveram resultados positivos em muitas das intervenções, embora genericamente não se tenha promovido o *revolving*, ou seja, a reutilização de fundos. A excepção foi o financiamento da inovação, nomeadamente através de fundos de garantia mútua e de capital de risco.

Ora, face às novas regras comunitárias, os esquemas de incentivos devem, em termos tendenciais, eliminar a subsidiação estrita, sendo substituída por fundos específicos de

revolving ou capitais de risco públicos num processo de transferência **onde** estes últimos passem a ocupar um lugar central.

O financiamento do investimento nas áreas tuteladas pelo MAOTDR

O QREN, o quadro comunitário de apoio relativo ao período de programação 2007-2013, tem vários programas operacionais de que se destacam os temáticos (factores de competitividade, potencial humano e valorização territorial), os regionais, por cada NUTS II, e os de cooperação territorial.

No eixo operacional temático Valorização do Território estão centradas as intervenções das áreas dos investimentos que estruturam os sectores estratégicos que nos interessa relevar: Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Regional, sendo de acrescentar que os Programas Operacionais Regionais contribuem igualmente para o financiamento daquelas tipologias de intervenção.

As estimativas de programação do QREN (2007-2013), correspondentes ao já referido Programa Operacional Valorização do Território, ascendem a $4659 \cdot 10^6$ €, compreendem os sectores do Ambiente, Ordenamento do Território, e Desenvolvimento Regional, bem como os valores relativos a Transportes/Mobilidade, que representará cerca de 50% daquele montante global.

Os Planos Operacionais Regionais contêm as verbas para o financiamento a nível regional dos sectores referenciados de acordo com as respectivas necessidades e capacidade dos agentes públicos e privados de cada uma das Regiões com *plafonds* definidos para cada uma delas, onde concorrem com outros sectores.

Os sectores da responsabilidade do MAOTDR envolvem grande intensidade capitalística tendo, historicamente, determinado uma presença acrescida do financiamento público, importando acrescentar que as áreas do sector Ambiente são das mais exigentes em termos de investimento, e, em especial, os sectores do Abastecimento de Água, Águas Residuais, bem como todo o sector dos Resíduos Urbanos e Industriais, a que acresce ainda a Gestão dos Recursos Hídricos, de particular importância em Portugal.

Acresce que os novos investimentos em matéria de infra-estruturas associadas ao Desenvolvimento Sustentável nomeadamente aos Riscos Ambientais, à Conservação da Natureza e da Biodiversidade e às Alterações Climáticas são áreas de grande exigência de capitais e dependentes do investimento público, ainda que de dimensão dificilmente avaliável.

Igualmente exigentes, em termos de intensidade capitalística, são as áreas correspondentes às políticas do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano que incluem a Valorização e Ordenamento do Litoral, Sistema de Informação de Base Territorial, Redes Urbanas e Política de Cidades, e as políticas do Desenvolvimento

Regional que incluem entre outras o Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos, a Cooperação Territorial e os Centros Multi-serviços.

Em conclusão as áreas da responsabilidade do MAOTDR são das mais exigentes em termos de investimento, tendo, historicamente, determinado uma presença acrescida do financiamento público, a que se sobrepõe a necessidade de meios de financiamento avultados decorrentes da manutenção e renovação dos investimentos tradicionais e das exigências das novas tipologias de investimento, e que envolvem grande intensidade capitalística, em Valorização e Requalificação Urbana, Redes Urbanas e Cidade-Região e Infra-estruturas Regionais.

Por outro lado, existe uma grande dificuldade de aumentar as disponibilidades para fazer face a esta nova escala de investimentos, resultado da redução previsível dos fundos comunitários, nomeadamente a nível regional e mesmo quantitativa em determinadas áreas, das previsíveis limitações orçamentais do nosso país, e das dificuldades de financiamento do sector privado, em parte, decorrentes da actual crise financeira.

Assim, poderemos desde logo admitir que se colocarão problemas de escassez de meios de financiamento no actual quadro de desenvolvimento já que as previsíveis exigências de investimento tenderão a superar, de forma clara, as disponibilidades a nível nacional.

Por outro lado, a comparticipação pública para os sectores em análise não poderá ser fortemente reduzida, pois correr-se-ia o risco de, a nível local, se registarem dificuldades de financiamento, em particular, numa das áreas mais relevantes, a Qualificação do Território e das Cidades.

Interessa ainda ter presente, que no contexto da actual crise financeira, a comparticipação privada nas componentes Ambiente e Ordenamento do Território dificilmente poderá ser ampliada, uma vez que os níveis esperados de rentabilidade dos projectos dessas áreas deverão ser bem mais reduzidos, o mesmo se perspectivando na área do Desenvolvimento Regional, onde a participação privada será sempre diminuta dada a sua menor atractividade.

Em conclusão e tendo em consideração as necessidades e exigências do financiamento do investimento em Portugal e a presumível escassez de capital torna-se necessário introduzir novos instrumentos de financiamento e antecipar boas práticas de alavancagem maximizada dos fundos comunitários disponíveis, já neste QCA.

De um modo mais generalizado e em termos prospectivos, não parece restar outra solução senão a de inovar ao nível dos instrumentos de financiamento, dado que, num futuro alargado, a sustentabilidade da captação de fundos parece comprometida.

Esta conclusão decorre da conjugação das restrições provocadas pela crise financeira a nível mundial, das reduzidas perspectivas de obtenção acrescida de Fundos Estruturais

da União Europeia, aliadas à escassez da poupança interna que culminou nos elevados níveis de endividamento externo.

Tendências evolutivas registadas no domínio do financiamento do investimento

Uma vez definida a problemática de base, o estudo equaciona, de seguida, numa perspectiva enquadrante, as linhas de força registadas, ao longo das últimas décadas, no domínio centralmente em análise, o financiamento do investimento, considerando os seguintes pontos:

- ◆ A evolução dos papéis desempenhados pelos sectores público e privado onde, num plano teórico, se assinala a afirmação do paradigma liberal e as suas implicações, nomeadamente, quanto à alteração do peso relativo dos investimentos destes dois grandes sectores institucionais;
- ◆ Os impactos que aquele deslocamento teve na introdução de novos instrumentos financeiros, mediante a clara afirmação da titularização, do desenvolvimento de novos instrumentos de transferência de riscos, e da difusão das práticas da engenharia financeira no domínio da gestão de activos, potenciando enorme reforço no nível de inovação e na capacidade de alavancagem;
- ◆ A necessidade de reconsiderar o interface desenvolvimento económico-esfera financeira, num contexto onde emergem quer “falhas” de mercado extensas quer novos problemas de política envolvendo escopo considerável, como o da sustentabilidade;
- ◆ A um outro nível, enfatiza-se a tendência ao reforço da regionalização/descentralização, por vezes associada ao crescimento das desigualdades decorrentes do processo de globalização, que redundou na necessidade de descentralização administrativa e política, evolução que, no caso português, não deixou de se manifestar.

Os novos instrumentos de financiamento e sua relação com as evoluções registadas nas áreas do Desenvolvimento Regional e Política das Cidades

O tópico subsequente analisa os novos instrumentos de financiamento e sua relação com as evoluções registadas nas áreas do “Desenvolvimento Regional” e da “Política das Cidades” onde, uma perspectiva largamente difundida, reconhece que o investimento privado constitui a via mais alargada, célere e eficiente para a disponibilização dos meios em causa, tendo na base as razões seguintes:

- ◆ Ajuda a reconstruir os mercados locais de investimento e a evitar a ocorrência de desinvestimentos;
- ◆ Permite implementar estratégias financeiras mais sustentáveis;

- ◆ Cria maior disciplina;
- ◆ Atrai o interesse de outros actores comerciais;
- ◆ Potencia o reposicionamento de projectos com potencial, tornando-os um investimento e não uma despesa.

A afirmação daquele vector, assentou na emergência de novos instrumentos de financiamento que, em termos genéricos podem ser integrados nas seguintes grandes tipologias:

- ◆ Parcerias público-privadas, envolvendo, designadamente, contratos de gestão, de concessão e *joint ventures*;
- ◆ Incentivos de base fiscal, créditos e mecanismos de reinvestimento;
- ◆ Participação de fundos públicos na engenharia financeira e em fundos de investimento geridos pela via comercial;
- ◆ Uso de activos públicos para encorajar o investimento;
- ◆ Dívida financeira directa ou indirecta.

De salientar que na afirmação deste novo paradigma, foram determinantes, as inovações originadas, sobretudo, nos EUA, na área especificamente em análise, enquanto na óptica da respectiva veiculação aos domínios em estudo, será de salientar a relevância da experiência britânica que, não só se apoiou nas inovações além-Atlântico, como tirou partido das ricas soluções concretas implementadas no continente europeu.

Os impactos específicos no plano comunitário

As alterações de contexto acima referidas e a prossecução de outros objectivos por parte das instâncias comunitárias, associadas à crescente amplitude que as Políticas de Apoio às Cidades e ao Desenvolvimento Regional assumiram, conduziram, recentemente, à necessidade de reequacionar as soluções vigentes no domínio financeiro, até então, estruturadas em torno da subsidiação.

Começaram, assim, a ser introduzidas, ainda que de forma tímida, algumas respostas visando conferir maior sustentabilidade financeira àquelas políticas, pontificando o reforço da importância dos empréstimos, orientação que também se repercutirá em domínios como o *value for money* e no efeito-demonstração decorrente de novas iniciativas conducentes, em suma, à adopção de critérios de maior rigor nas diferentes fases de vida dos projectos a financiar nestes âmbitos.

Deste modo, no quadro da programação financeira relativa ao septénio 2007-13, na óptica da promoção de políticas cada vez mais elaboradas e selectivas, aquelas orientações traduziram-se na adopção de iniciativas de investimento que procuram

internalizar a operatória do novo contexto, assumindo especial relevância o JESSICA e o JEREMIE, sendo de enfatizar, sobretudo, o primeiro destes instrumentos, dado o seu campo de aplicação directo corresponder a um sub-universo em análise, o desenvolvimento urbano.

De salientar que a concretização destas orientações será apoiada pelas instituições financeiras Comunitárias, em especial, pelo BEI que, para além do envolvimento no apoio à implementação dos instrumentos complexos acima mencionados, deverá providenciar taxas de juro atractivas, disponibilizar fundos numa óptica temporal alargada, promover a inovação e a difusão das melhores práticas e ajudar, no plano técnico, a melhorar propostas de desenvolvimento urbano que se inscrevam no novo espírito.

As mudanças introduzidas recentemente em Portugal

Passando a considerar a experiência portuguesa, e sem menosprezo dos esforços sucessivos que foram desenvolvidos no plano das Finanças Locais, importa reconhecer que a Política de Desenvolvimento Regional tem registado evoluções positivas quanto à afectação descentralizada de recursos e beneficiado do lançamento de intervenções de âmbito alargado que, em boa medida, decorreram do aproveitamento dos fundos comunitários.

De referir que a panóplia de instrumentos mobilizados visou, até ao início do QREN, sobretudo objectivos mais focalizados na redução dos impactos negativos das disparidades existentes num contexto em que subsistiram profundos problemas estruturais no plano organizacional e da articulação inter-institucional.

Porém, mais recentemente, as preocupações com a promoção de melhorias no domínio do reforço da competitividade viriam a acentuar-se; esta evolução pode ser facilmente captada nos domínios da Política das Cidades e da Política de Desenvolvimento Regional.

Com efeito, no que respeita aos dois âmbitos acima referidos, é de assinalar os recentes lançamentos do POLIS XXI e do PROVERE, dois programas de carácter marcadamente inovatório, baseados numa estratégia de eficiência colectiva, que assentam na iniciativa local, na avaliação e selecção de candidaturas baseadas na qualidade das propostas (que são apoiadas em programas de acção estratégica), e no recurso ao princípio da contratualização a nível do estabelecimento de parcerias locais sólidas e no acesso a meios de natureza financeira.

Soluções propostas, pressupostos considerados e importância de experiências internacionais congéneres

Ainda que se trate de uma opção particularmente controversa, assumimos, nesta fase de trabalho, que o nosso quadro-base de raciocínio, corresponde a um cenário *BAU*

simplificado, conjugado com a ocorrência de uma crescente escassez de recursos, factores que tenderão a conduzir à adopção dos seguintes princípios orientadores:

- ◆ As concessões de subsídios serão restringidas e reforçar-se-á a lógica dos *revolving funds*; (vidé, nomeadamente, JESSICA, e JEREMIE);
- ◆ Acentuar-se-á, em contrapartida, o recurso aos empréstimos, com o correspondente envolvimento de instituições financeiras quer nacionais quer internacionais, incluindo as do âmbito comunitário (BEI e CEB);
- ◆ Daquela evolução deverá resultar uma recomposição na origem dos recursos, que tenderá a privilegiar o papel das entidades especializadas do âmbito comunitário (como o BEI), em detrimento da componente orçamental quer nacional quer comunitária;
- ◆ Como corolário, tenderá a registar-se um maior nível de eficiência no uso do capital colocando, também, um maior nível de exigência na aplicação de instrumentos;
- ◆ Assistir-se-á, ainda, ao reforço da articulação entre os instrumentos de empréstimo e os instrumentos de ajuda, dado permitirem obter níveis mais elevados de alavancagem;
- ◆ As participações de capital através das empresas deverão, também, aumentar, sendo de pressupor o reforço da exposição privada, dada a clarificação das regras do jogo e condições de atractividade do investimento;
- ◆ Os projectos auto-financeáveis deverão, ainda, ganhar maior expressão, evolução fácil de entender dado o crescente esgotamento da subsidiação, e a conseqüente necessidade de recorrer a novas soluções.

Na óptica acima referida, formularam-se hipóteses relativas a instrumentos de política, onde, previamente, se atendeu a algumas experiências internacionais relevantes, que assentou na elaboração de duas tipologias-base recobrando, respectivamente, os âmbitos orçamental/tributário e financeiro estrito (vide Tabelas de síntese, em anexo).

De salientar que esta abordagem, alargada à vertente Ambiente, corresponde a uma caracterização empírica de cada um dos elementos em causa que, nesta fase introdutória, deverão ser tomados como meras “soluções” genéricas, dada a ausência de quaisquer análises de avaliação/hierarquização.

Em conclusão, o actual contexto, em que a precaridade parece imperar (a mudança e, mais recentemente, a crise do actual paradigma de financiamento do investimento/ o futuro dos instrumentos financeiros complexos), as evoluções previsíveis quer da política da União Europeia quer das próprias políticas portuguesas de Desenvolvimento Regional e das Cidades, parecem exigir o assumir de comportamentos proactivos quanto à adopção de novos instrumentos financeiros.

No sentido de potenciar a introdução atempada de novas respostas a esses desafios, entende-se útil dar continuidade ao presente trabalho, através da implementação de duas áreas de investigação distintas:

- ◆ O aprofundamento do estudo e da avaliação de efeitos decorrentes da introdução de novos instrumentos quer financeiros quer fiscais no financiamento de projectos de investimento orientados para a sustentabilidade de Territórios e Cidades,
- ◆ A integração numa rede de conhecimento específico no âmbito em consideração recorrendo, para o efeito, a experiências relevantes e a instrumentos de financiamento comunitários.

Instrumentos de âmbito orçamental e fiscal

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Agravamento taxas IMT nos projectos PIN com forte componente imobiliária	Não existente.	Agravar as taxas aplicadas, eventualmente em 50%. (Vidé, caso Expo).	Transacções incidentes sobre bens imóveis integrados no âmbito dos projectos PIN (RCM 95/2005, de 5/5 e DL 285/2007 de 17/8).	Indirectamente, as verbas a obter poderiam ser aplicadas em projectos de ordenamento e de prevenção de riscos ambientais na região alargada de inserção do PIN.	Efeitos potencialmente negativos na atracção de investidores externos.
Bonificação IMI/IMT centros históricos e agravamento de taxas mesmos instrumentos nas correspondentes zonas de expansão urbana e devolutos	É aplicado a nível de algumas autarquias, importando alargar o respectivo âmbito.	Medida duplamente discricionária e parcialmente auto-compensatória.	Centros históricos urbanos degradados e com reduzidos níveis de utilização sócio-económica, em princípio, articulada a penalizações/limitações na expansão dos dos perímetros da mesma urbe e . nos devolutos.	Dinamização de extensas áreas edificadas muito sub-aproveitadas; Ganhos adicionais decorrentes da concentração (infra-estruturas, mobilidade, etc.) Redução das perdas de recursos, sobretudo, naturais (terra).	Postura dos agentes económicos envolvidos; montantes elevados de investimento envolvidos (inclusivé públicos).
Tax Increment Financ. (TIF)	Sem antecedentes no país.	Introdução de um instrumento que visa financiar um determinado projecto através da antecipação do correspondente fluxo de proveitos.	Corresponde a uma técnica de <i>land capture value</i> , focalizada no financiamento de infra-estruturas, aplicada nos EUA, até agora, sem difusão na Europa.	Relação "directa" entre beneficiários e financiadores de uma dada obra.	Preferência ancorada pela via indirecta para financiar obras de carácter público.
Dívida Púb. Municipal (autónoma)	Não existe enquanto tal, estando o endividamento de cada município centralizado e sujeito a <i>plafonds</i> estritos estabelecidos em critérios de natureza administrativa.	Introdução do recurso à emissão de dívida pública municipal, baseada na prévia definição dos critérios a preencher pelo emitente, não devendo ser contabilizada no endividamento da autarquia.	Destinada apenas a financiar projectos de investimento e sujeita a <i>ratings</i> de agências credenciadas.	Fonte de financiamento adicional relevante para acelerar o lançamento de projectos.	Tenderia a beneficiar as Câmaras de maior dimensão financeira.
Fundo Público de Desenv. Regional	Não existente, pelo que se propõe a inscrição de programas e/ou projectos de base plurianual. De salientar que, no âmbito do PIDDAC, esta solução era utilizada pontualmente, ainda que, numa base anual.	Criação de um novo instrumento que, assumindo, um horizonte temporal definido, permita assegurar a continuidade de acções de suporte em domínios carenciados.	Aplicável a várias vertentes tuteladas pelo MAOTDR, de que os casos seguintes constituem exemplos: Ap. às Regiões de Baixa Densidade; Ap. à Requalif. Património Natural; Ap. à Requalif. Património Cultural; Prevenção de Riscos Ambientais.	Destina-se a complementar/colmatar lacunas de financiamento em iniciativas/projectos de reduzida atractividade para o sector privado.	Necessidade de reformular a lógica de inscrição das iniciativas de investimento no PIDDAC, inclusivé, captando novas origens de financiamento onde não será de excluir o sector privado.

Instrumentos de âmbito orçamental e fiscal (continuação)

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Fundo de Intervenção Ambiental	Não existente, sendo de referir que o DL nº 150/2008 de 30 de Julho introduz elementos tendentes à sua posterior criação.	Introdução de um esquema de subsídição pública exigindo o preenchimento de critérios específicos.	Apoiar o voluntariado e grupos comunitários na prossecução dos objectivos de desenvolvimento sustentável.	Reforçar a internalização social dos objectivos em causa. Possibilidade de atrair co-financ ^{tos} de empresas que desenvolvam actividades em conexão.	Exige a pré-existência de um plano de acção, a definição de regras de acesso subsídição, monitorização dos projectos, bem e encontrar soluç. p/ operacionalizar aderentes na prossecução dos objectivos.
Fundo p/ Preservação dos Territórios que Originam Água	Não existente.	Introdução de uma taxa específica sobre o consumo de água.	Aplicação das receitas obtidas na constituição de um fundo p/ apoiar as condições de sustentabilidade nas regiões de origem das águas subterrâneas e superficiais.	Para além do reforço dos objectivos de sustentabilidade quanto ao aprovisionamento de um bem essencial, poderia ainda contribuir para a atrair, de forma, controlada, actividades económicas enquadráveis nas áreas a beneficiar.	Encarecimento de bens e serviços, pelo que os montantes unitários a aplicar deverão ser limitados e escrutinados.
Eco-taxas (I)	Existência de antecedentes quanto a um leque já alargado de <i>items</i> de incidência (pneus, pilhas, óleos lubrificantes, electrodomésticos, garrafas c/ taras não retornáveis, auromóveis em função do nível de emissões, etc.)	Sugerem-se como novas áreas de aplicação: Inertes obtidos a partir da demolição de edifícios; Triagem de resíduos urbanos e industriais por aplicação de taxas específicas.	Muito lato, potencialmente todo o espectro de recolha de resíduos.	Inscreve-se na necessidade de introduzir soluções sustentáveis; Instrumento de financiamento para criação de empresas e sistemas de recolha, tratamento e destino final; Criação de excedentes potenciais aplicáveis na bonificação e alavancagem áreas compensatórias.	Encarecimento de bens e serviços, pelo que os montantes unitários a aplicar deverão ser limitados e escrutinados; Dificuldades na dinamização e selecção de soluções numa base transparente.
Eco-taxas (II)	Idem relativamente a idêntico ponto referente ao instrumento anterior.	Extensão deste mecanismo à extracção de inertes.	Aplicação aos distintos <i>inputs</i> correspondentes a este domínio podendo as receitas obtidas ser utilizadas para constituir um fundo para requalificar as zonas produtoras.	Para além dos objectivos de desenvolvimento sustentável poderia ajudar a reconveter as zonas em causa, c/ impactos: Na conservação paisagístico-natural; No acesso à recreação informal; Na saúde e bem-estar.	Encarecimento de bens e serviços, pelo que os montantes unitários a aplicar deverão ser limitados e escrutinados.

Elementos de caracterização sucinta de instrumentos do âmbito financeiro estrito

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Fundos Desenv. Urbano (exemplo JESSICA)*	Prevê-se introdução no curto prazo, sendo de acrescentar que Portugal foi um dos primeiros países signatários deste Programa.	Iniciativa comunitária, cujo início de lançamento remonta a 2006 que visa substituir o modelo tradicional por uma solução "híbrida"; assim, para além da subsídição, recorrer-se-á a empréstimos, instrumentos de redução de riscos e <i>mezzanine capital</i> , sendo essencial a reutilização de fundos (<i>revolving</i>).	Desenv/ regeneração urbanos, pressupondo um quadro pré-determinado da sustentabilidade urbana num contexto de planeamento integrado. Âmbito de intervenção geográfica relativamente flexível, tal como no que se refere ao(s) sector(es) institucional(ais) envolvido(s).	Considerável, sobretudo, em casos que envolvam componente de elevada atractividade na esfera do imobiliário. De referir que este Programa deverá contar com uma dotação de 100 milhões de euros.	Capacidade dos agentes envolvidos na assimilação de um novo patamar de exigência, em particular, no domínio financeiro, levando em conta o passado recente e a existência de compromissos no plano dos instrumentos (POLIS XXI).
Parcerias Públi-Privadas (novas áreas interv.) Business Improvement Districts (BID _s)	Insere-se numa "família" de soluções voluntaristas, exemplificada em Portugal pela figura do "Urbanismo Comercial" (derivado dos programas comunitários PROCOM e URBCOM), tendo sequência na "Gestão do Centro Urbano". De salientar, nos dois casos, o recurso ao co-financiamento de capitais públicos.	Corresponde à introdução de uma PPP específica em que proprietários e empresários optam por contribuir colectivamente para a manutenção, desenvolvimento e promoção da s/ zona de inserção, conferindo-lhes liberdade nas opções a implementar num contexto marcado pela coordenação de esforços com a autoridade municipal.	Instrumento aplicável em contextos urbanos de dimensão variável, desde o quarteirão até aos centros citadinos (a clássica "baixa"), que agora se pretende actualizar em função das alterações que deverão ocorrer nos Fundos Estruturais.	Instrumento que encerra potencial de valorização de negócios na sua área de reporte, facultando respostas rápidas e flexíveis aos problemas que visa responder.	Exigência de bom clima de negócios e de boas perspectivas de evolução; Idem, quanto a suporte público face à concorrência de soluções privadas envolvendo dimensão relevante; Capacidade/ âmbito limitados de financiamento.
Linhas de crédito	Sem antecedentes neste âmbito institucional.	Criação de linhas de crédito, protocoladas com o sistema bancário, com montantes e condições de uso estipulados. bonificadas e integradas num fundo enquadrador.	A introduzir em domínios/ áreas específicas e com grande potencial, actualmente pouco aproveitadas, e que revestem capacidades para reconfigurar o desenvolvimento da zona de inserção (ex. termalismo).	Valorização de recursos (naturais, arquitectónicos, culturais,...), alavancadores da dinamização sócio-económica.	Critérios adequados na selecção de projectos por forma a evidenciar as captar efectivas potencialidades e, em simultâneo, levar em conta as consequências no domínio do desenvolvimento local/ regional.
Suporte financeiro à eco-inovação (<i>Eco-Innovation Invest</i>) (Ex. Fundos "Verdes")	Não existente. Integrado na <i>European Platform on Financial Support to Eco-Innovation</i> . Em particular, o instrumento tomado como exemplo é utilizado na Holanda, desde 1995.	Nos Fundos "Verdes" o investidor aceita uma redução na remuneração do seu capital, que é compensada pela criação de um incentivo fiscal que é afectado a projectos ambientais que preencham os critérios requeridos.	No país de origem, existem os certificados "verdes", válidos por um período máximo de 10 anos, que integram projectos inovadores e, em simultâneo, sensíveis ao factor custo do capital.	No plano geral, a Plataforma referida corresponde a um mecanismo que importa explorar, sobretudo, no contexto de crescentes exigências quanto ao cumprimento de metas ambientais.	Comentando apenas o exemplo particular mencionado, é de reconhecer que, embora interessante em termos de concepção, o seu campo de aplicação se afigura limitado.

* Nota: conquanto o JESSICA deva ser introduzido a curto prazo está previsto que o horizonte temporal da respectiva aplicação atinja, pelo menos, o ano de 2015.

Elementos de caracterização sucinta de instrumentos do âmbito financeiro estrito (continuação)

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Instrumentos relativos aos mercados de CO₂	Fundo Português de Carbono que, em 2012, deverá atingir uma capitalização de 354*10 ⁶ € P.M.: Luso Carbon Fund, fundo de capitais privados já em actividade nos mercados de CDMs e JIs.	Reforço considerável, através da mobilização parcial das verbas compensatórias de direitos de emissão de CO ₂ .	Vertente ambiente, nomeadamente: Apoio à mobilidade sustentável (atração de FDI, projecto de ponta) Apoio às actividades de I&D (domínio das energias solar e eólica) Fomento silvicultura sustentável (espécies indíg./bens adaptadas).	Vem permitir resolver a vertente financiamento, tanto mais que, actualmente, o FPC se encontra descapitalizado, pelo que vem abrir todo um mundo de perspectivas apenas limitado pela qualidade dos projectos a inscrever neste âmbito.	Capacidade de inovação endógena e de atractividade de iniciativas exógenas em áreas sem tradição.
Parcerias Públi-Privadas (novas áreas interv.) (Águas, Saneamento e Resíduos)	Experiência alargada no domínio das infra-estruturas de transporte, com alguns desenvolvimentos noutras sectores como a saúde. No âmbito do MAOTDR é de referir a celebração de PPPs relativas aos sub-sectores do abastecimento de águas, águas residuais e resíduos.	Extensão generalizada das PPPs aos sub-sistemas de água em "alta", "baixa" e "mistras".	A equacionar, levando em conta a dimensão, a onerosidade e as condições de exploração dos sistemas em causa.	Imperatividade de assegurar o acesso universal a bens essenciais e requalificar redes, visando a obtenção padrões de qualidade adequados; Obtenção de ganhos de eficiência, com redução acentuada de perdas nas redes; Introdução de modelos de gestão mais ágeis.	De natureza legal (abastecimento de água em "alta"); No domínio institucional, onde são hegemónicos as soluções multi-municipais; No âmbito tarifário, a necessidade de introduzir um processo de perequação tarifária, mediante a introdução de mecanismos de compensação.
Gestão de activos Contratos-programa p/ sumidouros, envolvendo Parq Nat_s	Não utilizado ou pouco explorado.	Aproveitamento adequado de um leque alargado de activos, como: Parques e reservas naturais; Zonas estuarinas e fluviais; Orla e paisagem litorais.	Em particular, será de enfatizar a aplicação destas orientações aos parques naturais, mediante a introdução de contratos-programa envolvendo aquelas entidades, o que visa promover uma utilização virtuosa dos espaços em causa.	Ganhos directos no plano ambiental (redução das emissões de GEEs, ganhos quanto à conservação da natureza e no plano da biodiversidade), e indirectos (dinamização da actividade económica e respectivos efeitos de arrastamento).	Capacidade de romper inércias históricas no plano social e também no institucional. Reduzida atractividade do negócio para a iniciativa privada (horizonte temporal lato e ausência de antecedentes).

1. OBJECTIVOS E ÂMBITO DO TRABALHO

A concepção original do presente trabalho que se concretizou no início de 2008, decorreu do reconhecimento de mudanças profundas na envolvente geral e específica que, a prazo, se tenderiam a repercutir desfavoravelmente nas condições de financiamento que os investimentos, em especial, os tutelados pelo MAOTDR têm usufruído ao longo das duas últimas décadas.

O presente estudo tem, assim, como principal objectivo equacionar o financiamento de projectos de desenvolvimento das áreas “Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano” por um lado e o “Desenvolvimento Regional” por outro, no quadro das políticas do MAOTDR pelo que, desde logo se equaciona o papel do Estado no financiamento público, a sua importância e limites no actual contexto nacional e comunitário.

Considera-se como pontos de partida os Fundos Estruturais, em particular, o QCA III e o actual QREN e analisam-se, sob este prisma, os instrumentos de financiamento e co-financiamento públicos.

A primeira versão esquemática do estudo procurará revelar o papel do Estado no financiamento do desenvolvimento, e equacionará os actuais instrumentos de financiamento do desenvolvimento, analisando os objectivos prosseguidos e questionando os seus limites.

Começando pelo papel do Estado, levaremos em consideração as perspectivas traçadas, no plano teórico, por vários trabalhos reportados aos domínios específicos em análise elaborados, sobretudo, no âmbito da OCDE (1) e, numa óptica mais global, por autores como K. Siedman (2) ou pelo WRR/UA (3), enfoque que, no plano das políticas, será complementado pela consideração da Estoril Declaration (4).

De acordo com as fontes referidas, nomeadamente, do *think-thank* nórdico acima referido, as mudanças de políticas poderiam ser entendidas por uma alteração estrutural, em rigor, por uma mudança paradigmática, ou seja, pela afirmação do neo-liberalismo que veio substituir a “velha ordem” marcada por um maior poder e capacidade de intervenção do Estado.

No entanto, interessa desde já referir que, apesar de se terem registado alguns insucessos associados às mudanças de política, não se tem por realista, ou mesmo desejável, que o Estado volte à intervenção directa, em termos de decisões de investimento nos sectores liberalizados.

A esta luz, o papel do Estado modificou-se substancialmente em diversas áreas, colocando-se a questão central de como assegurar investimentos de longo prazo num contexto marcado por novos desafios, pautando-se a política de desenvolvimento infra-estrutural por um enquadramento estratégico baseado nos três pilares seguintes (5):

- ◆ Redefinição de papéis e responsabilidades;
- ◆ Realinhamento de objectivos e recursos;
- ◆ Reformulação de riscos e prémios.

No entanto, tal reconfiguração, a que se podem associar fenómenos como a privatização, a liberalização, a segmentação, a empresarialização e a internacionalização, apresenta também as suas debilidades, bem evidenciadas pela actual crise económico-financeira, onde pontificará a necessidade de reforçar e requalificar a vertente regulação e onde as “falhas de mercado” vigentes no modelo tradicional (ausência de escolha dos consumidores e reduzida dinâmica institucional), estão longe de ter sido superadas (6).

Passando, por fim, aos objectivos do estudo, que reterão um pouco mais da nossa atenção, será de começar por referir que eles são de ordem e dimensão diversa e que reflectem a necessidade de pensar o financiamento futuro de uma área capital-intensiva, num momento em que a União Europeia reduz significativamente a contribuição dos Fundos Estruturais ao nosso país e simultaneamente questiona esse mesmo tipo de apoio em termos de subsídios.

Uma vez que o actual quadro de políticas foi definido antes da mudança das regras da União Europeia, que limitam os montantes disponibilizados em fases diferenciadas para as regiões portuguesas, o nível futuro de investimentos essenciais para o nosso processo de desenvolvimento parece estar fortemente ameaçado.

Esta perspectiva, a verificar-se, será ainda agudizada pelo facto de, no caso português, se vir enxertar numa envolvente e numa cultura económica e empresarial que não favorece a mudança, a inovação, ou o sentido do risco, antes acomodando as perspectivas mais tradicionais o que tende a reforçar as tendências ao imobilismo.

Nesta óptica, interessa reflectir sobre o conteúdo dos actuais instrumentos de política e equacionar a sua possível adaptação/reformulação numa perspectiva de médio prazo, reflexão que é tanto mais importante quanto a actual redução dos fundos atenuará o esforço de desenvolvimento, com consequências visíveis no ritmo de construção das infra-estruturas tão necessárias à criação de condições para a convergência com os restantes países da União.

Deste modo e, em definitivo, teremos de priorizar a distribuição de apoios públicos para áreas bem delimitadas e orientar selectivamente as políticas públicas para a partilha decidida do risco sem o aval do Estado em áreas menos intensivas em capital e onde se revele uma capacidade pelo menos ao nível das PPP.

Assim, mesmo sem que as regras sejam alteradas, os esquemas de incentivos devem tendencialmente eliminar os subsídios a fundo perdido, sendo substituídos pelo *revolving* de fundos ou capitais de risco públicos num processo de transferência em que estes últimos passem a ocupar um lugar central, pelo que parte crescente dos recursos deve ser mobilizada através de parcerias entre entidades privadas e organismos públicos, evolução que pressupõe a crescente internacionalização da nossa estrutura produtiva.

Esta reflexão pressupõe uma análise crítica dos investimentos dos QCA anteriores e uma quantificação financeira do esforço nacional e comunitário no actual QREN e em períodos subsequentes sendo relevante, nesta óptica, a avaliação da oportunidade de adoptar um novo figurino de instrumentos de política, na vertente de apoios financeiros directos, susceptível de aplicação progressiva de forma a adaptar-se à entrada em regime transitório (*phasing-out*) das regiões portuguesas que ainda se mantêm como beneficiárias dos fundos estruturais em Objectivo 1.

Em rigor, os esforços a desenvolver neste âmbito deveriam passar pela construção de um novo quadro conceptual onde se poderiam inscrever novos instrumentos de política que nos permitissem assegurar a continuidade e sustentabilidade dos programas anteriormente apoiados pelos fundos comunitários.

Esse quesito, porém, só se encontra preenchido de forma empírica na identificação de instrumentos financeiros susceptíveis de ser aplicados em Portugal nas áreas de abrangência do MAOTDR, em especial, a nível do Ordenamento do Território, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Regional, ainda que nesta perspectiva, não tenha sido esquecido o Ambiente.

Por fim, importa referir que, ainda que não constitua objectivo desta fase do trabalho por manifesta impossibilidade temporal haverá, numa óptica maximalista e numa fase posterior do estudo, que aprofundar os temas que, de acordo com os objectivos originalmente formulados, incluiriam:

- ◆ A construção de tipologias de intervenções e projectos nas áreas temáticas do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional a fim de explorar a possibilidade de articular a iniciativa pública com o sistema financeiro para desenhar uma nova geração de instrumentos de política que sustentem o investimento dos actores económicos e sociais;
- ◆ O desenvolvimento de um conjunto alargado de contactos institucionais visando conhecer mais pormenorizadamente determinados aspectos de aplicação operativa dos instrumentos financeiros existentes e auscultar as opiniões das respectivas entidades gestoras e também de entidades beneficiárias públicas e privadas no que se refere à natureza e operacionalidade das actuais configurações dos mesmos e, principalmente, às necessidades mais prementes a satisfazer;
- ◆ A sistematização de um modelo de financiamento que deverá informar o período pós-QREN num cenário de redução substancial do envelope financeiro dos fundos estruturais, mas em que deverá manter-se a possibilidade de acesso aberto e competitivo a determinados programas de iniciativa comunitária;
- ◆ A elaboração de fichas-síntese de instrumentos financeiros com indicação das respectivas fontes de financiamento, das áreas temáticas e sub-temáticas de abrangência e dos beneficiários potenciais.

2. A IMPORTÂNCIA DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO E CO-FINANCIAMENTO PÚBLICOS DE ORIGEM COMUNITÁRIA

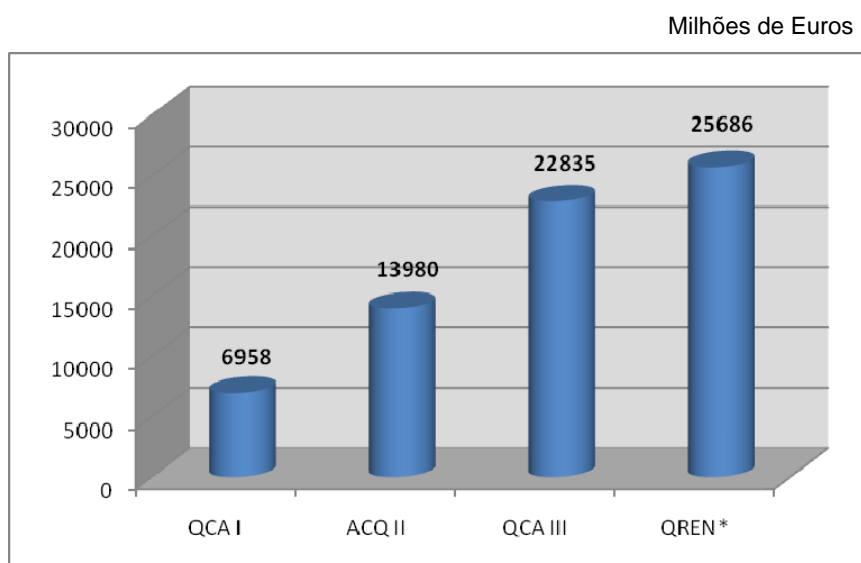
Neste ponto faz-se uma reflexão sobre os financiamentos de origem comunitária, o que pressupõe uma análise crítica dos investimentos dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), em particular, do QCA III e do QREN, avaliando-se o esforço nacional e analisando-se a contribuição financeira da União Europeia.

Desde a adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, o nosso país beneficiou de importantes apoios ao desenvolvimento, desde logo, as Ajudas de Pré-Adesão anteriores a 1986 e ainda com o anterior Regulamento em vigor, Portugal usufruiu de contribuições, em 1986-88, que permitiram lançar alguns investimentos em carteira e que até aí tinham sido impossíveis de realizar.

Com a Reforma dos Fundos Estruturais Portugal passou a receber, a partir de 1989, apoios mais significativos através das contribuições financeiras dos Quadros Comunitários de Apoio: QCA I (1989-1992), QCA II (1993-1999) e QCA III (2000-2006) reforçados pelo Fundo de Coesão FC I (1993-1999) e FC II (2000-2006).

O QREN (2007-2013) corresponde ao quadro comunitário de apoio actualmente em vigor e engloba o Fundo de Coesão, sendo os montantes globais dos fundos estruturais apresentados no gráfico seguinte.

Gráfico nº 1 – Quadros Comunitários de Apoio nos 20 Anos após a Adesão de Portugal à União Europeia e os Programados no QREN (2007-2013)



Fonte: IFDR, Relatórios Anuais QCA e Fundo de Coesão, 2006 e QREN 2007
QREN* Por razões de comparabilidade foram adicionados aos valores do QREN (21 511 *10⁶), o FEADER (3 924 *10⁶ €) e o FEP (246 *10⁶ €).

Assim, nos últimos 20 anos os quadros comunitários de apoio permitiram a Portugal um conjunto de realizações onde se salientam (7).

- ◆ Um forte crescimento do sector não mercantil da economia devido à ampliação das funções do Estado na oferta de “bens de mérito” e que se traduziu numa mudança dos standards de qualidade de vida da população: educação, saúde e cobertura de riscos.
- ◆ Uma profunda modernização do sector mercantil e “não transaccionável” da economia e que se traduziu na modernização das “indústrias de rede” e que permitiram nomeadamente uma mudança drástica em termos de condições de mobilidade, na tomada de consciência em termos ambientais e no domínio das tecnologias de informação e comunicação e do governo electrónico;
- ◆ Uma mudança, embora limitada, na carteira de actividades e serviços transaccionáveis em que se destacaram os investimentos directos estrangeiros no sector automóvel e electrónica e a deslocação para novos segmentos em actividades exportadoras tradicionais como o Turismo associado ao Golfe, Resorts e Turismo Residencial, à Produção de Papel e ao reforço do Calçado.

Naturalmente associado a estes fundos esteve presente um enorme esforço do País em termos de comparticipação nacional, pública e privada, e que exigiram uma mobilização de enorme volume de recursos que tiveram como resultado o aumento do endividamento público e privado para fazer face ao financiamento do desenvolvimento com a amplitude e ritmo desejáveis.

A constatação do grande esforço realizado pelo Estado Português nos dois primeiros QCA tendo por base o grande peso dos subsídios a fundo perdido levou a que fosse reequacionada a comparticipação no QCA III fazendo crescer as contribuições privadas de forma a não diminuir o volume global de investimento em particular das infra-estruturas de base.

Face às dificuldades de financiamento da iniciativa privada e à urgente necessidade do Estado responder aos enormes desafios a nível de infra-estruturas de base a estratégia dos poderes públicos passou pelo envolvimento do sector empresarial do Estado, nomeadamente, nas áreas do Ambiente, da Saúde e, ainda, nos Transportes.

2.1. Balanço do QCA III

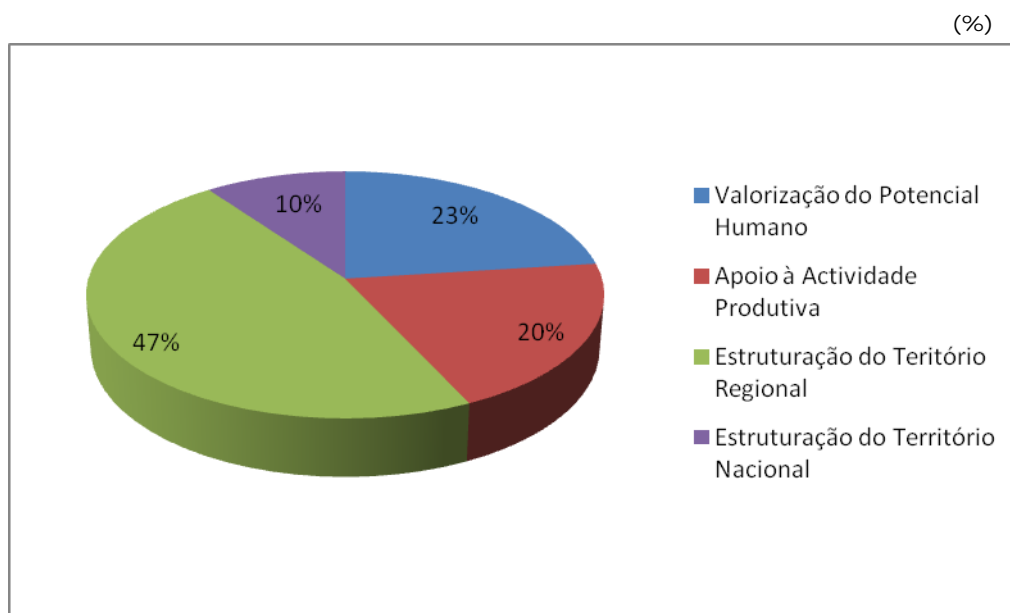
O terceiro Quadro Comunitário de Apoio para Portugal relativo ao período de programação 2000-2006 (QCA III) foi negociado com a Comissão Europeia em 1999 e formalmente aprovado em 31 de Março de 2000. Este Quadro elegeu como domínios prioritários de intervenção a valorização do potencial humano, o apoio à actividade produtiva e a estruturação do território (8).

A sua operacionalização concretizou-se através de quatro eixos que correspondem a outros tantos objectivos específicos e desdobrados em 19 Programas Operacionais (PO). Esses eixos foram:

- ◆ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação, promover o emprego e a coesão social;
- ◆ Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- ◆ Eixo 3 – Afirmary o valor do território e da posição geoeconómica do país;
- ◆ Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Para a “Valorização do Potencial Humano” foram afectos cerca de 23% das despesas públicas do QCA III e para o domínio prioritário de intervenção “Apoio à Actividade Produtiva” foram afectos cerca de 20% do mesmo instrumento de financiamento.

Gráfico nº 2 – QCAIII – Eixos Estratégicos
Estrutura da Despesa



Fonte: IFDR, Análise de Execução do QCA III, 2008.

Para o domínio prioritário de intervenção “Estruturação do Território” foram afectas duas componentes distintas, uma de âmbito nacional e outra de âmbito regional, respectivamente com montantes globais de 10% e 47% do QCA III que a seguir se explicitam.

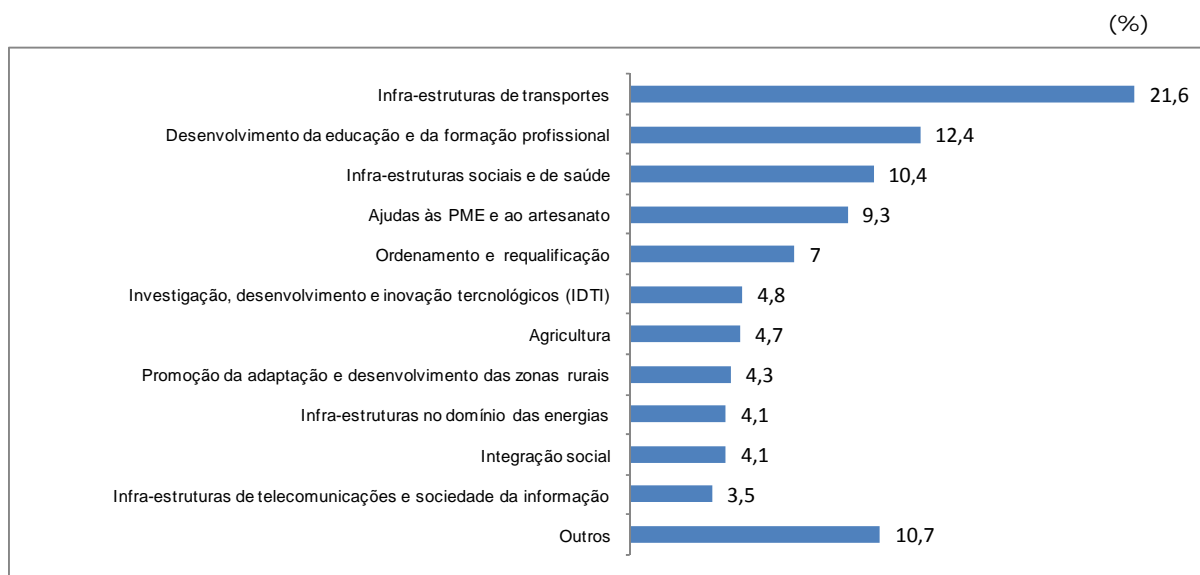
Para a despesa global prevista no domínio da “Estruturação do Território”, a nível nacional, 3 280*106 € destacam-se o peso significativo do PO Acessibilidades e

Transportes com cerca de 2 820 *10⁶ € e a menor contribuição do PO Ambiente 460*10⁶ € e, a nível regional, 15 416 *10⁶ € para os PO regionais. (9)

Analisando agora o QCA III numa perspectiva global (Nacional e Regional) por Grandes Áreas de Intervenção, e por tipologia de investimento, destacam-se os investimentos das seguintes infra-estruturas de base:

- ◆ Infra-estruturas de acessibilidades e transportes – 7 085 *10⁶ €
- ◆ Infra-estruturas ordenamento e requalificação 2 296 *10⁶ €
- ◆ Infra-estruturas ambientais (incluindo água) – 1 148 *10⁶ €.

Gráfico nº 3 – QCA III – Grandes Áreas de Investimento



Fonte: IFDR, Análise de Execução do QCA III, 2008

Como se pode observar, neste último vector, para além da importância dos investimentos em Acessibilidades e Transportes, e nas Infra-estruturas Sociais e de Saúde destacam-se os investimentos em Ordenamento e Requalificação do Território.

As infra-estruturas no domínio das Energias, as Infra-estruturas Ambientais e as Infra-estruturas de Telecomunicações e Sociedade de Informação apresentam, ainda, significativos montantes de investimento.

Deve, no entanto, acrescentar-se que as necessidades de financiamento associadas ao QCA III foram complementadas pelo Fundo de Coesão (2000-2006) com o apoio comunitário previsto de 3 317*10⁶ € a que corresponde uma despesa pública de 4 634 *10⁶ € com a seguinte distribuição 2 119*10⁶ € para Transportes e 2 507*10⁶ € para o Ambiente; e os restantes 8*10⁶ € para Assistência Técnica (10).

**Quadro nº 1 – Despesa Pública Global das Áreas de Acessibilidades
e Transportes, Ambiente e Ordenamento do Território
(Finais de 2007)**

Milhões de Euros

	QCA III	Fundo de Coesão	Total
Acessibilidades e Transportes	7 085	2 119	9 204
Ambiente	1 148	2 507	3 655
Ordenamento do Território	2 296	----	2 296

Fonte: IFDR, Análise de Execução do QCA III, 2008

Em conclusão, a área de Acessibilidade e Transportes apresentou uma despesa global (Nacional e Regional, incluindo Fundo de Coesão) de 9 204 *10⁶ € e a área do Ambiente representou uma despesa global de 3 655 *10⁶ €, enquanto a do Ordenamento e Requalificação alcançou um montante de 2 296 *10⁶ €.

De referir que no QCA III foram introduzidas inovações, sendo de salientar a transferência para as regiões de uma parte significativa dos investimentos e acções até então integradas em intervenções sectoriais de âmbito nacional.

As Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas visaram uma maior participação dos agentes regionais e locais.

A título exemplificativo, o sector Acessibilidades e Transportes apresentou uma distribuição percentual de 44% para as intervenções regionais e 56% para intervenções nacionais enquanto o sector Ambiente apresentou uma distribuição percentual de 34% para o primeiro tipo de intervenção e 66% para o último.

Instrumentos de Política Integrados e Centrados no Território

Em termos de políticas centradas no território constituíram elementos inovadores as Acções Integradas de Base Territorial (AIBAT) ou seja, intervenções de resposta a necessidades visando o aproveitamento de potencialidades de territórios específicos incluindo os diversos fundos (FEDER, FSE e mesmo FEOGA-Orientação), cuja despesa pública programada se cifrou em 604.88*10⁶ € e de que se apresenta o ponto de situação relativo a finais de 2007.

Ainda no quadro de intervenções específicas no território destaca-se o Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (POLIS), cujo objectivo era melhorar a qualidade de vida das cidades intervindo nas vertentes urbanística e ambiental.

O montante global de investimento previsto nas 40 intervenções, em todo o território nacional, que integraram o programa POLIS foi de 1 171.2*10⁶ € de despesa global, com apoios dos fundos estruturais de 423.3*10⁶ € (24 apoiados pelo FEDER e os restantes exclusivamente apoiados pelo orçamento nacional).

Interessa, ainda, salientar que os instrumentos de financiamento com apoio da União Europeia acima referidos, obtiveram resultados que, de uma forma geral, podemos avaliar como positivos em muitas das intervenções, embora tenham arrastado participações públicas e privadas significativas e tendo assumido a forma de subsídios a fundo perdido, pelo que não promoveram o *revolving*, ou seja, a sua reutilização no futuro.

Ora, face às novas regras comunitárias os esquemas de incentivos devem, em termos tendenciais, eliminar os subsídios a fundo perdido e serem substituídos por fundos de específicos de *revolving* ou capitais de risco públicos num processo de transferência em que estes últimos passem a ocupar um lugar central.

Não se deixa no entanto de referir que no QCA III a nível de apoio a empresas e em particular das PME foi ensaiado com algum sucesso, dentro do espírito da Declaração do Estoril, um conjunto de princípios e boas práticas para financiamento da inovação, nomeadamente, fundos de garantia mútua e de capital de risco (**11**).

2.2. O QREN, sub-áreas cobertas e montantes envolvidos

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) é o quadro comunitário de apoio relativo ao período de programação 2007-2013 e tem uma regulamentação geral para o FEDER e Fundo de Coesão (FC), de acordo com os regulamentos n.º 1080/2006, n.º 1083/2006 e n.º 1828/2006 (**12**).

O QREN tem dezassete programas operacionais: 3 programas operacionais temáticos: factores de competitividade; potencial humano e valorização territorial; 7 programas operacionais regionais por cada NUT II: Norte; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve; Açores e Madeira; 6 programas operacionais de cooperação territorial: fronteiriços, transnacional e inter-regional; e um programa operacional de assistência técnica. Interessa referir que existe uma interacção entre os programas operacionais temáticos e os regionais.

O QREN elegeu cinco áreas estratégicas: promover a qualificação dos portugueses; promover o crescimento sustentável da economia portuguesa; garantir a coesão social; garantir a qualificação do território e das cidades; aumentar a qualificação da administração pública.

Em termos sintéticos, a repartição do investimento programado no âmbito deste instrumento é a seguinte:

Quadro nº 2 – Montantes Programados para Regiões Objectivo 1

Milhões de Euros

Programa Operacional	Fundo	Total
Factores de Competitividade	FEDER	3 104
Potencial Humano	FSE	5 937
Valorização Territorial	FEDER + FC	4 659
	FEDER	1 599
	FC	3 060
Região Norte	FEDER	2 712
Região Centro	FEDER	1 702
Região Alentejo	FEDER	869
Região Algarve	FEDER	175
Região Açores	FEDER	966
Região Açores	FSE	190
Assistência Técnica	FEDER	82
Assistência Técnica	FSE	78
Total		20 473

Fonte: IFDR, QREN 2007-2013.

Como se pode observar o eixo operacional temático onde estarão centrados grande parte das intervenções das áreas das infra-estruturas Acessibilidade e Transportes, Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Regional tem uma dotação menos significativa que nos QCA anteriores.

Mesmo que muitos dos PO Regionais tenham componentes importantes das áreas de infra-estruturas referidas, as crescentes necessidades de financiamento face ao reforço da garantia de aprovisionamento e da segurança acrescida exigida pelo sistema, farão com que existam necessidades por satisfazer num futuro próximo, a que crescem novas necessidades de financiamento associadas ao Desenvolvimento Sustentável.

Na Região de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) e na Região da Madeira, as contribuições dos Fundos Estruturais foram orientados para a prossecução do Objectivo Competitividade e Emprego, em conformidade com os montantes indicados no quadro seguinte.

Quadro nº 3 – Montantes Programados para Regiões Objectivo Competitividade e Emprego

Milhões de Euros

Programa Operacional	Fundo	Total
Região Lisboa	FEDER	307
Região Lisboa	FSE	180
Região Madeira	FEDER	321
Região Madeira	FSE	125
Assistência Técnica	FEDER	4
Assistência Técnica	FSE	2
Total		939

Fonte: IFDR, QREN 2007-2013.

Em termos globais e apenas no âmbito das Regiões Transfronteiriças e Internacionais foram atribuídas a dotação constante do quadro abaixo.

Quadro nº 4 – Objectivo Cooperação

Milhões de Euros

Programa Operacional	Fundo	Total
Cooperação Territorial Europeia	FEDER	99
Total		99

Fonte: IFDR, QREN 2007-2013.

Em síntese, o contributo de cada uma das fontes de financiamento comunitárias para o QREN foi a seguinte:

Quadro nº 5 – Montantes Totais Fundos Estruturais por Tipo de Fundo

Milhões de Euros

Fundos Estruturais	Total
FEDER	11 938
FC	3 060
FSE	6 512
Total	21 511

Fonte: IFDR, QREN 2007-2013.

2.3. Perspectivas de evolução

As perspectivas de evolução dos fundos estruturais serão analisadas a partir de um duplo ponto de vista, do lado das necessidades e do lado da contribuição comunitária.

Por um lado, as necessidades aumentaram a vários níveis:

- ◆ Necessidades sociais ainda por satisfazer;
- ◆ Melhorias na garantia de qualidade e da segurança de aprovisionamento;
- ◆ Promoção do desenvolvimento sustentável.

A eficiência da economia é fortemente influenciada pela qualidade e universalidade das suas infra-estruturas já que é um dos factores que determina a escolha da localização das empresas e das pessoas. Estão neste campo a satisfação das necessidades de Abastecimento de Água e de Recolha e Tratamento das Águas Residuais, para além dos Resíduos Sólidos Urbanos e Resíduos Industriais.

Em primeiro lugar, interessa continuar os programas já iniciados, que estão ainda longe de ter alcançado as metas definidas, o que, no caso português, passa ainda por resolver problemas pontuais mesmo no nível mais elementar, como seja, no que respeita ao abastecimento de água, enquanto a resposta satisfatória a outras necessidades exigirá a implementação de programas de longo fôlego.

Em segundo lugar, o cumprimento de funções críticas e essenciais, exige uma intervenção pública a nível das infra-estruturas de base e dos serviços que estas fornecem (*utilities*) ou uma actividade reguladora quando estes serviços são deixados à livre iniciativa das forças do mercado de forma a garantir o aprovisionamento e segurança, dado que constituíam e continuarão a constituir actividades-chave a que se exige qualidade, fiabilidade e sustentabilidade.

Essa actividade reguladora dos serviços públicos pretende salvaguardar valores de longo prazo, nomeadamente, a segurança de aprovisionamento, a inovação e a sustentabilidade.

Por fim, interessa ainda equacionar os novos redireccionamentos no domínio da Energia (Estratégia Nacional para a Energia incluindo Fontes Renováveis e Eficiência Energética), bem como os relacionados com a proteção do Ambiente, designadamente, as associadas com o combate às Alterações Climáticas (Programa Nacional para as Alterações Climáticas).

Assim, face aos novos paradigmas do desenvolvimento sustentável, as infra-estruturas terão de ser imperativamente consideradas como elementos-chave para uma transição de sucesso para uma sociedade de baixo conteúdo em carbono na maioria das economias.

Noutro plano, é de referir que a contribuição comunitária se alterou a vários níveis:

- ◆ Redução de âmbito regional;
- ◆ Redução quantitativa em determinadas áreas;
- ◆ Lógica de contribuição potenciando soluções alavancadas;
- ◆ Quadro regulamentar europeu em geral.

Em primeiro lugar, e na sequência da Reforma dos Fundos Estruturais, as Regiões Portuguesas apresentam já várias situações em que existe uma efectiva redução dos montantes, tendo Lisboa e Vale do Tejo entrado em regime de *phasing-out* no QCA III.

No QREN a região da Madeira entrou em Regime Transitório, enquanto a região do Algarve entrou em *phasing out* estatístico. A “nova” Região de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) é região objectivo Competitividade.

Interessa, ainda, referir que estas contribuições poderão estar a diminuir não só na óptica quantitativa quanto na qualitativa, já que, embora esteja salvaguardada a sua utilização para as regiões excluídas, de uma forma sistemática, em sectores-chave do país onde elas são estruturantes, essa limitação dificulta o seu nível de eficácia para a política de desenvolvimento do país.

Passando à lógica da contribuição comunitária, devemos enfatizar que a alteração das regras do jogo, em primeiro lugar a passagem generalizada para um regime onde pontifica o recurso a instrumentos e mecanismos financeiros nomeadamente ao *revolving* pode impedir que determinadas funções cruciais sejam executadas ou que não se consiga captar montantes de capital suficientes para assegurar o ritmo da infra-estruturação necessário.

Quanto às alterações nas regras comunitárias, importa relevar que as instâncias de decisão comunitárias provocaram a introdução de movimentos no sentido da segmentação, genericamente entre infra-estruturas e serviço, visando o reforço da concorrência (Redes de Transportes, Energia e Telecomunicações e monopólios naturais).

Por outro lado, a opção de impedir as ajudas de Estado em sectores em crise, de que os transportes aéreos e ferroviários constituem exemplos, obrigou a recorrer a estratégias

alternativas de desenvolvimento (que carecem de mais tempo para a respectiva consolidação), o que conduziu a situações de carência que ficaram por resolver.

A problemática atrás equacionada não esgota, no entanto, o universo das dificuldades previsíveis, importando referir duas ordens de questões adicionais, a saber:

- Em primeiro lugar, colocar-se-à a necessidade de salvaguardar possíveis efeitos perversos da actual crise económico-financeira sendo, antes de mais, necessário afastar o risco de captura de fundos comunitários para outros fins que não os da infra-estruturação;
- Num segundo momento, importa ter presente que quanto menos utilizarmos as verbas disponíveis no actual QREN para fundos do tipo *revolving* menos disponibilidades existirão em quadros comunitários futuros.

Por fim, interessa ainda antecipar novas exigência de investimentos públicos, nomeadamente, a nível da protecção do litoral e das áreas estuarinas, a que acresce o combate à desertificação e a outras eventuais catástrofes.

De referir que exigências adicionais também se colocarão noutras áreas, como o combate à desertificação humana, a salvaguarda do património construído, da preservação do património natural e, a outro nível, da própria paisagem.

Uma outra dimensão passa pelo eventual reequacionar dos objectivos estratégicos a serem prosseguidos no futuro que resultarão, ainda, do papel de Portugal na Europa, da nossa participação nas redes europeias e das participações exclusivas ou determinantes nas estratégias europeias, nomeadamente, as ligadas à defesa e ao mar.

3. O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO NO CASO PARTICULAR DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nas últimas duas décadas constata-se que o investimento global em infra-estruturas foi objecto de alterações significativas, a que chamaremos de mudança de políticas e que tentaram dar resposta à melhoria do serviço, em qualidade e em âmbito alargado, redução de preço, permitindo, ainda, a escolha dos consumidores, ao mesmo tempo, que procuraram garantir uma maior nível de eficiência no uso de recursos.

A mudança de políticas correspondeu, genericamente, à necessidade de responder às falhas de mercado, onde se incluem a “redução da gordura” do sistema público monopolista com imperfeições do mercado face à escolha dos consumidores e os problemas estruturais que exigem melhorias a nível das dinâmicas institucionais **(13)**.

Os movimentos de resposta assumiram várias formas, sendo de realçar a privatização (Transportes/Mobilidade, Telecomunicações e Energias), a liberalização (Abastecimento de Água, Telecomunicações, Energias, Resíduos Industriais), a segmentação (Energia, Telecomunicações, Transportes/Mobilidade), a empresarialização (Energia, Desenvolvimento Regional, Abastecimento de Água, Recolha e Tratamento de Águas Residuais e RSU) e a internacionalização (Energia, Telecomunicações, Mobilidade).

Esses movimentos nunca foram num único sentido, registando-se avanços e recuos, vertente que pode ser exemplificada através da introdução do Gás Natural em Portugal, essencialmente um processo de empresarialização com vantagens evidentes no plano da diversificação das fontes energéticas que, na sua génese, foi pensado no figurino *project finance* e que, mais tarde, viria a assumir a forma empresarial estrita **(14)**.

Passando a centrar a nossa atenção exclusivamente ao nível das áreas do MAOTDR, são de referir os processos de liberalização do sector do abastecimento de água e das águas residuais que, uma vez lançados, a iniciativa privada não demonstrou capacidade técnica e financeira para responder ao ritmo que era necessário infra-estruturar, nem mesmo através de uma internacionalização que se pretendia real.

3.1. A predominância de áreas essencialmente dependentes do financiamento público

As áreas da responsabilidade do MAOTDR são essencialmente áreas de grande intensidade capitalística e historicamente dependentes do financiamento público. Mesmo nas últimas décadas em que a participação dos privados pôde ser promovida, as exigências de ritmo de satisfação das necessidades sociais, no sentido da universalidade e da garantia do aprovisionamento, determinaram uma presença acrescida do financiamento público.

As áreas do Ambiente são das mais exigentes em termos de investimento nomeadamente os sectores do Abastecimento de Água, Águas Residuais, bem como todo o sector dos Resíduos Urbanos e Industriais, naturalmente por razões sociais e económicas. A estes sectores acresce ainda a Gestão dos Recursos Hídricos particularmente importante em Portugal.

Estas situações conduziram a uma mudança de estratégia por parte do Estado no sentido do lançamento e da operacionalização das empresas multimunicipais e intermunicipais, com bons resultados práticos, incluindo no que respeita à capacidade de criação de infra-estruturas específicas, embora revelando uma desadequação ao nível territorial, por terem sido lançadas numa lógica sub-regional algumas vezes sem critérios económicos claros.

Um processo de empresariação, mas agora com melhores resultados, foi realizado no domínio dos Resíduos Sólidos Urbanos no caso da Valorsul e TratoLixo em Lisboa, Lipor no Porto e, posteriormente, em outras cidades e regiões do país, enquanto a liberalização dos Resíduos Industriais banais correspondeu a outro processo que obteve resultados consensuais com os objectivos.

Noutro plano, o projecto do Alqueva que correspondeu a um caso de extrema relevância, dado estruturar o Desenvolvimento Regional do Alentejo, consubstanciou um modelo institucional de gestão que assumiu uma forma empresarial, de capitais maioritariamente públicos, substituindo-se à iniciativa institucional com vantagens até nos investimentos que envolvem fundos comunitários que, de outra forma, seriam dificilmente absorvidos (15).

Este movimento foi mais tarde alargado a um conjunto de actividades de atribuição municipal ensaiando formas de empresariação/privatização que pudessem responder às necessidades de produção de serviços das autarquias locais.

Embora uma parte dessas formas empresariais tivessem extravasado a lógica original que ditou a respectiva criação, elas constituíram embriões de formas de gestão que se revelaram úteis para aumentar a capacidade de investimento e a correspondente resposta no plano da satisfação de necessidades sociais (16).

Em termos muito resumidos, poderemos afirmar que a análise dos instrumentos de financiamento da política pública lançados no decorrer do QCA III, revela que existiu um esforço no sentido de maximizar a capacidade de investimento através de formas alternativas e complementares aos apoios comunitários.

Passamos, de seguida, a centrar a análise na evolução previsível da comparticipação pública vs. privada dos investimentos nas três áreas convencionais do Ministério.

Assim e começando pelo Ambiente, essencialmente na componente serviços, interessa referir que os Operadores Públicos Empresariais representam cerca de 60% do investimento enquanto ao Sector Público – Orçamento do Estado cabe cerca de 35%, sendo o restante atribuído ao sector Privado. No caso específico da Conservação da Natureza e do Património Natural, as participações dos dois grandes sectores institucionais (Público e Privado) equivalem-se, i. é, representando 50% em ambos os casos.

Já em termos do Ordenamento do Território/Sistema Urbano, o sector público representa 90% cabendo aos privados cerca de 10%. A este nível, poderemos admitir no futuro uma maior exposição ao investimento privado dado, nomeadamente, o elevado peso estimado de investimento no eixo do QREN Parcerias para a Regeneração Urbana.

Quanto ao Desenvolvimento Regional, é de referir que as intervenções de base são de iniciativa pública, consubstanciando quadros referenciais enquadradores da iniciativa privada, de que os AIBT constituem exemplos claros.

Interessa, ainda, reflectir sobre o conteúdo dos actuais instrumentos de política e equacionar a sua possível adaptação/reformulação numa perspectiva de médio prazo, reflexão que é tanto mais importante quanto a actual redução dos Fundos atenuará o esforço de desenvolvimento, com consequências visíveis no ritmo de construção de infra-estruturas tão necessárias à criação de condições para a convergência com os restantes países da União Europeia.

Assim serão de avaliar, as áreas-chave das políticas do MAOTDR, numa primeira aproximação, embora se possa desde já admitir que serão preponderantes os investimentos das áreas dos Recursos Hídricos (PNA); as Águas e Águas Residuais (PEASAR), os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II) e os Resíduos Industriais (PESGRI), para além das áreas Ordenamento do Território (PNPOT) e Desenvolvimento Urbano (Política de Cidades) e, naturalmente, o Desenvolvimento Regional (entre outros PROVERE, Equipamentos Colectivos e Cooperação) e, ainda, de uma forma nova os associados ao Desenvolvimento Sustentável que incluem a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), as Alterações Climáticas e a Sustentabilidade Ambiental. (PNAC).

3.2. Novas tipologias de investimento

Interessa agora distinguir os investimentos dos sectores do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Regional que correspondem à continuidade do anterior quadro de desenvolvimento e os investimentos de tipo novo que resultam da alteração das políticas ou de novas necessidades emergentes.

A análise das tipologias de investimento permitirá avaliar as necessidades de financiamento a elas associadas e a caracterização das alternativas em termos da composição de capitais e a eventual predominância dos sectores público ou do privado.

Ambiente

Desde logo e para além do novo enquadramento da Gestão do Ciclo Urbano da Água, da Valorização de RSU e da Gestão dos Recursos Hídricos, as novas áreas prioritárias das políticas do ambiente, numa primeira aproximação estão associadas ao Desenvolvimento Sustentável e a duas novas realidades: as Alterações Climáticas e a Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Por um lado os Sistemas Inter-Municipais e os Sistemas Multi-Municipais ainda tem uma importante quota de investimento por cumprir, quer a nível do abastecimento de água quer a nível da recolha e tratamento de águas residuais, enquanto os Sistemas de Valorização de RSU tem uma nova fase de investimento associadas à Política de Triagem e Recolha Selectiva.

Constituem ainda necessidades acrescidas, os investimentos associados à gestão dos recursos hídricos em cada Bacia Hidrográfica e à produção de energia de origem hídrica em novos modos e que correspondem a uma nova política de gestão de recursos naturais mais consetânea com o desenvolvimento sustentável.

Os novos investimentos em matéria de infra-estruturas associadas a novas necessidades emergentes estão concentrados em domínios como os Riscos Ambientais, a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e as Alterações Climáticas, sendo naturalmente áreas mais dependentes do investimento público e ainda de uma dimensão dificilmente avaliada.

Interessa fazer notar que este volume de investimento é largamente superior aos já realizados nos restantes QCA e que esta área, embora prioritária, tinha já a forte concorrência da área dos Transportes/Mobilidade, como vimos no QCA III.

**Quadro nº 6 – Novas Tipologias de Investimento no âmbito do QREN
na Área do Ambiente**

Sectores	Domínios	Áreas	Programa Nacional e Regional
Ambiente	Água	Ciclo Urbano da Água	
		Infra-estruturas em “alta” e “baixa”	POVT
		Infra-estruturas em “baixa”	PO Reg
		Gestão de Recursos Hídricos	POVT
	Resíduos	RSU	
		Infra-estruturas de Valorização de RSU Infra-estruturas de recolha selectiva/triagem	POVT PO Reg
Riscos Ambientais	Áreas Degradadas, Riscos dos Recursos Hídricos, Zonas de Risco e Defesa Costeira	POVT	
Conservação da Natureza e Biodiversidade	Valorização de Áreas Classificadas	POVT	
Alterações Climáticas	Redução GEE	POVT	

Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Em grande parte os investimentos na área do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano continuam as políticas do QCA III a nível do aproveitamento do potencial endógeno das áreas de baixa densidade, do Programa Polis e da implementação do Sistema de Informação de Base Territorial.

As novas tipologias de investimento correspondem a novas necessidades decorrentes da Valorização do Litoral, por um lado, e da necessidade de um novo quadro de Desenvolvimento Urbano que englobe uma nova Política de Cidades e de Redes para o desenvolvimento urbano.

Embora no desenvolvimento urbano a participação do Estado possa ter, numa primeira aproximação, essencialmente uma função reguladora, ao nível dos instrumentos de enquadramento da iniciativa privada, não deixa de constituir, a nível local, uma pressão forte para a participação de capitais públicos, como actuação incentivadora da participação privada, em particular no período pós crise financeira.

O investimento em determinados domínios é necessariamente de carácter público nomeadamente na Valorização e Ordenamento do Litoral e no Sistema de Informação de

Base Territorial, enquanto predomina o privado nos domínios mais intensivos em capital, Redes Urbanas e Política de Cidades.

Interessa, ainda, referir que o volume de investimento é quase maioritariamente de novo tipo em comparação com os realizados nos outros QCA e que esta área, agora prioritária, é altamente exigente em capital.

Quadro nº 7 – Novas Tipologias de Investimento no âmbito do QREN na Área do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Sectores	Domínios	Áreas	Programa Nacional e Regional
Ordenamento do Território	Valorização do Litoral	Valorização e Ordenamento do Litoral	POVT
	Sistemas de Informação de Base Territorial	SINERGIC, SI Temáticos ou Regionais	POVT
Desenvolvimento Urbano	Política de Cidades	Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	PO Reg
		Parcerias para a Regeneração Urbana	POVT PO Reg
		Parcerias Cidade-Região	POVT
		Inovação Urbana	POVT

Desenvolvimento Regional

Incluimos no sector do Desenvolvimento Regional apenas os investimentos exclusivamente associados à Valorização Regional, às Redes de Infraestruturas de Uso Colectivo e Centros Multiserviços em áreas de baixa densidade e que surgem como investimentos previstos do QREN e que são complementares aos investimentos prioritários a nível nacional resultantes de compromissos entre as funções macroeconómicas e regionais.

As suas áreas prioritárias, Cooperação e os Equipamentos Colectivos, incluindo o Alqueva, são de carácter marcadamente público enquanto a Valorização Regional faz apelo a investimentos maioritariamente privados. Os Pólos de Competitividade e Tecnologia e os *Clusters* Regionais pressupõem investimentos de tipo misto que contribuem igualmente para este sector embora pertencendo ao domínio da Economia são igualmente considerados dado o seu papel na alavancagem de outros investimentos.

Deve no entanto, notar-se que se incluíram neste sector pontualmente apenas alguns investimentos de âmbito regional e que se incluíram igualmente alguns investimentos de

âmbito nacional da área da economia que mais directamente influenciam o desenvolvimento das regiões.

Será de salientar que as infra-estruturas de Saúde, Educação, Coesão Social e Acessibilidades/Transportes implementadas a nível regional que contribuem igualmente para o desenvolvimento regional não são no entanto consideradas para efeito de investimentos previstos.

Quadro nº 8 – Novas Tipologias de Investimento no âmbito do QREN na Área do Desenvolvimento Regional

Sectores	Domínios	Áreas	Programa Nacional e Regional
Desenvolvimento Regional	Valorização Regional	PROVERE, Promoção Territorial	PO Reg POVT
	Cooperação	Cooperação Transfronteiriça, Inter-regional e Nacional	COOPERAÇÃO
	Serviços Colectivos	Centros Multiserviços em Áreas de Baixa Densidade, Redes de Equipamentos de Uso Colectivo	POVT
	Alqueva	Alqueva	POVT/PO Reg.
	Economia	Pólos de Competitividade e Tecnologia	POFC
	Economia	<i>Clusters Regionais</i>	POFC

Em conclusão, o volume total de investimentos no conjunto das três áreas referidas, deverá superar o valor que idêntico indicador assumiu no âmbito do QCA III, dado que no QREN se vem assistindo à prossecução de idênticas tipologias de investimento, em particular no sector do Ambiente.

Por outro lado, surgiram novas tipologias de investimento fortemente exigentes em capital nos sectores do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e do Desenvolvimento Regional.

Embora seja difícil prever os diferentes níveis de investimento das áreas referidas no âmbito do QREN torna-se, no entanto, aceitável admitir que os valores assumidos no QCA III a nível global (Nacional e Regional), incluindo Fundo de Coesão possam ser mantidos ou mesmo ultrapassados sendo a este propósito de recordar os elementos constantes do Quadro n.º 1.

Se tivermos em atenção que a componente prevista para o Programa Operacional Valorização do Território é de apenas $4\,659 \times 10^6$ €, incluindo a componente

Transporte/Mobilidade (com importantes obras de que se destaca o TGV e um programa ambicioso de auto-estradas), que absorverá cerca de 45 a 50 % desse valor, então, restarão pouco mais $2\,330 \times 10^6$ €, para o Ambiente e Ordenamento e Requalificação a nível deste programa temático **(17)**.

Resta, assim, a nível regional colmatar as necessidades de financiamento dos sectores referenciados Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano em montantes que ultrapassam os $3\,500 \times 10^6$ €, a que devem acrescer ainda os montantes correspondentes às infra-estruturas associados ao Desenvolvimento Regional.

Este panorama é ainda agravado se atentarmos no facto de que existe um conjunto de investimentos associados aos custos de adaptação ambientais para um futuro sustentável que são dificilmente determinados mas que pressupõem enormes volumes de investimento quer em infra-estruturas de base quer em termos de manutenção e que dificilmente atrairão investidores privados.

Poderemos, assim, facilmente admitir que se registará uma escassez de meios de financiamento no actual quadro de desenvolvimento nas áreas referidas já que as previsíveis exigências de investimento superam as disponibilidades ou, em alternativa, a comparticipação pública terá de ser fortemente reduzida.

Interessa ainda salvaguardar, que no contexto da actual crise financeira, a comparticipação privada na componente Ordenamento do Território e, em particular, no eixo das Parcerias para a Regeneração Urbana dificilmente poderá ser ampliada.

Assim, em termos prospectivos, não parece restar outra solução senão a de inovar ao nível do *procurement* e dos instrumentos de financiamento, dado que, num futuro alargado, a sustentabilidade da captação de fundos parece comprometida, óptica que decorre das crescentes necessidades de financiamento, conjugadas com as restrições decorrentes da crise financeira a nível mundial e das reduzidas perspectivas de obtenção acrescida de Fundos Estruturais da União Europeia **(18)**.

4. EVOLUÇÕES REGISTRADAS A NÍVEL INTERNACIONAL E COMUNITÁRIO NO PLANO DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Na presente secção começa-se por referir, ainda que de forma abreviada, alguns dos grandes parâmetros em que se insere a actual lógica da intervenção pública, já que importa recordar que este balizamento está longe de ter sido imutável no tempo. Este fenómeno é tanto mais facilmente entendível quanto se recorde que os tempos actuais parecem corresponder, cada vez mais, ao reino da incerteza.

Na perspectiva acima referida analisa-se, de seguida, a importância acrescida do financiamento privado no domínio em análise, enfatizando o papel dos novos instrumentos financeiros recentemente introduzidos no plano internacional, de que procuraremos considerar as grandes tipologias envolvidas, tendo presente que o universo em causa é muito lato.

No sub-capítulo seguinte considera-se um instrumento de financiamento específico (as *PPP*), atendendo à amplitude e versatilidade do seu uso, ao facto de evidenciar o carácter cooperativo entre os dois grandes sectores institucionais em *presença* importando, ainda, assinalar a existência quer de limitações quer de potencialidades adicionais a explorar neste domínio.

Em função da relevância e amplitude assumidas pelas políticas comunitárias relativas ao desenvolvimento regional e urbano iremos, de seguida, procurar salientar algumas tendências marcantes que parecem caracterizar os novos instrumentos de intervenção que a União Europeia está a procurar introduzir.

Por fim importa explicitar, mesmo sem desenvolver, que a recente crise financeira e os correspondentes ensinamentos por ela proporcionados não constituirão, de momento, nosso referencial de reflexão.

No entanto, seria de todo impensável omitir uma breve alusão à referida crise, um processo que eclodiu, em 2007, no mercado do crédito hipotecário norte-americano, e que teve como causas a natureza deveras expansionista das políticas monetária e fiscal, a excessiva desregulação e, ainda, o uso indiscriminado do crédito e da alavancagem financeira (19).

4.1. Tendências evolutivas recentes e sua razão de ser

De acordo com as linhas de força acima referidas, este sub-capítulo do trabalho visará dar algum enquadramento à matéria centralmente em análise, pelo que consideraremos os aspectos seguintes:

- ◆ A evolução dos papéis desempenhados pelos sectores público e privado;
- ◆ Os reflexos daquela evolução ao nível do investimento;

- ◆ Os seus impactos quanto à introdução de novos instrumentos financeiros;
- ◆ A óptica da regionalização/descentralização.

Começando pelo primeiro tópico (“a evolução dos papéis desempenhados pelos sectores público e privado”), temos que recordar que as crises de finais da década de 70 e inícios dos anos 80, fundamentaram a necessidade de reequacionar o papel da componente pública na vida sócio-económica, um dos grandes sustentáculos do welfare state, um universo moldado em bases neo-keynesianas.

O novo modelo, centrado na crítica às ineficiências do sector público e propulsionado pela ideologia económica liberal teve vários desenvolvimentos teóricos (a nova economia institucional e a pesquisa de novas formas organizacionais) e empíricos (o novo funcionamento decorrente da introdução de reformas, a nova gestão pública e a nova governação).

Os desenvolvimentos teóricos, ou seja, os elementos formatadores do novo modelo, foram estruturados sobretudo, em torno da primeira vertente (a nova economia institucional) compreendendo, nomeadamente, o neo-liberalismo, a teoria das escolhas públicas e a teoria dos direitos de propriedade (20).

Quanto ao plano empírico, que redundou na redução significativa do papel do Estado, focalizando este sector institucional na provisão de serviços e no respectivo modo de funcionamento, temos que os seus elementos estruturantes corresponderam, no essencial, à implementação do preceituado pela primeira vertente mencionada (a nova gestão pública), assente na adequação das práticas de gestão privada à esfera pública.

Conquanto, no plano teórico, este movimento tenha comportado diversas fontes dinamizadoras, não deixaremos de aludir ao designado Washington Consensus, cujas preocupações, centradas na vertente económico-financeira, se traduzem nas propostas de intervenção do Banco Mundial e do FMI, que assumiam especificidades a nível dos PVDs, nomeadamente, em termos de *governance* (21).

A referência à deslocação de paradigma, a que acabamos de aludir, tem uma óbvia finalidade, a de situar os desenvolvimentos e propostas que se seguirão numa dada matriz conceptual que, salvo alusão específica em contrário, passaremos a adoptar, isto mesmo tendo presente a manifesta precariedade das certezas associadas ao tempo presente.

Passando ao segundo tópico atrás referido (“os reflexos ao nível do investimento”), é de referir que o enquadramento acima apresentado comporta ainda uma virtualidade adicional, a de nos permitir compreender melhor os reflexos registados ao nível específico do investimento.

Assim, e ainda que só parcialmente aplicável ao caso português, temos que a variável referida começou por ser afectada pela existência de menos recursos, uma premissa do

novo modelo, pela imposição de um largo programa de privatizações tendo, ainda, ficado sujeita ao cumprimento dos quesitos de estabilidade macroeconómica.

Por outro lado, a redução dos meios disponíveis passou a exigir maior selectividade, como o atesta o próprio enfoque do já mencionado Washington Consensus, no estabelecimento de prioridades para a despesa pública relevando, no plano social (educação e saúde), os segmentos “reprodutivos” limitados ao essencial, e abrindo apenas uma excepção para as despesas de investimento em infra-estruturas, atendendo ao carácter multiplicador que estas encerram **(22)**.

No entanto, mesmo esta última perspectiva tem que ser contextualizada no tempo e no espaço já que, posteriormente e como veremos, se viria a recorrer ao financiamento privado do investimento para prover a satisfação de necessidades colectivas.

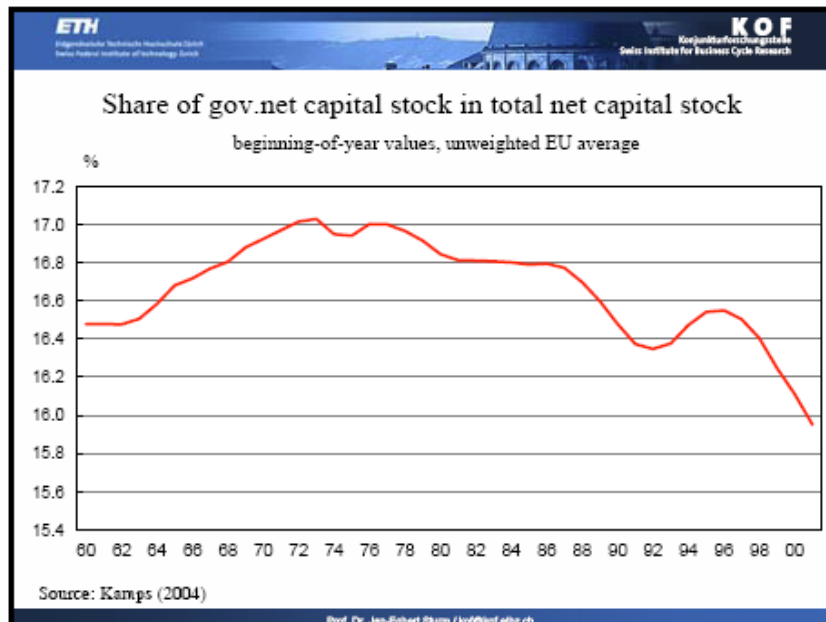
Em todo o caso é muito fácil ilustrar a subalternização crescente do papel do Estado no âmbito financeiro, fenómeno que, sem esquecer os reflexos a nível dos distintos países, comporta uma óbvia dimensão global.

Empiricamente, esta questão pode ser ilustrada pela evolução histórica recente de diversos indicadores, de que se referem apenas o crescimento dos distintos segmentos de activos financeiros líquidos e o crescimento comparado dos grandes potentados económicos, medido pelos respectivos volumes de negócios consolidados (VNC_s), face aos orçamentos públicos.

Considerando o primeiro caso, os activos financeiros globais, constata-se que, entre 1980 e 2006, eles registaram uma taxa média de crescimento anual de 9.1%, sendo que das suas quatro componentes (acções, obrigações de empresas, obrigações públicas e depósitos bancários), apenas a terceira apresentou performance abaixo daquela média, ficando-se pelos 6.8% **(23)**.

No entanto, existe uma forma mais imediata para captar este fenómeno que passamos a ilustrar através do gráfico seguinte, que evidencia ter ocorrido uma certa retracção da componente pública no stock líquido de capital.

**Gráfico nº 4 – Evolução do Peso do *Stock* de Capital Público no respectivo Total
(média comunitária não ponderada, tomada em termos líquidos)**



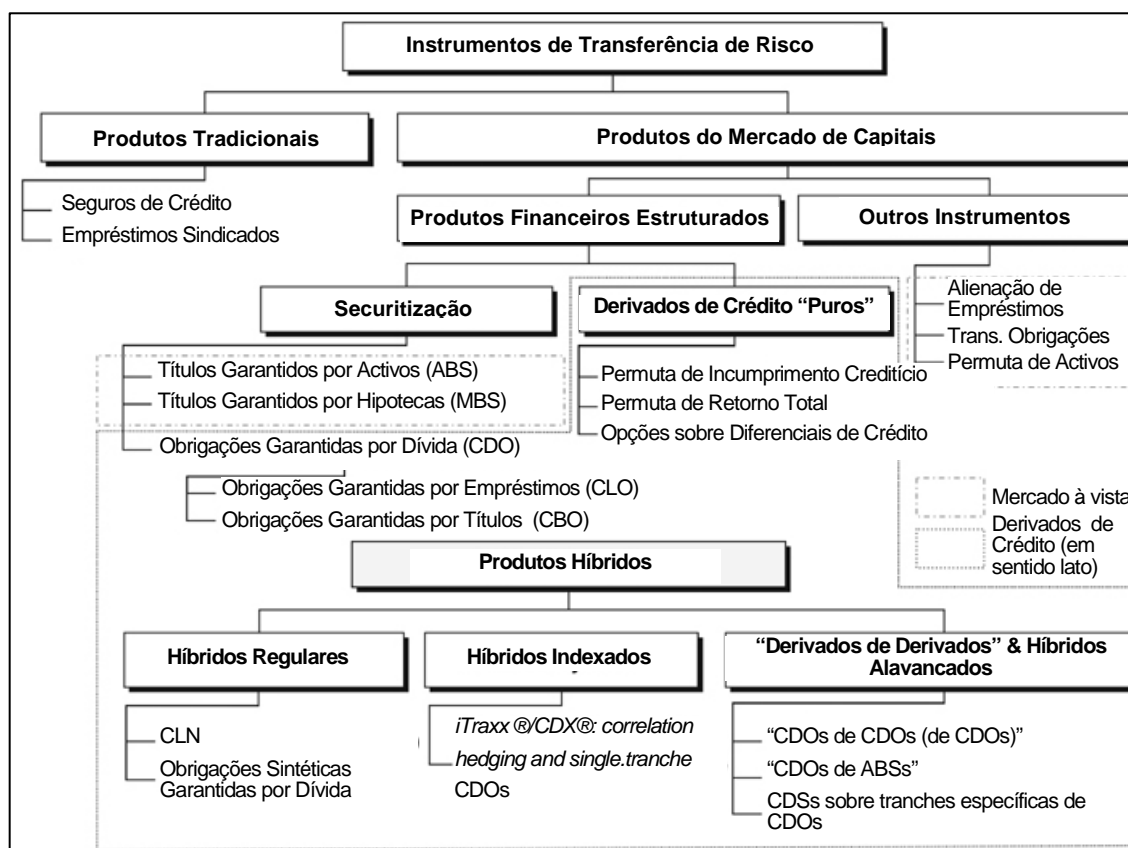
Em relação aos elementos acima reproduzidos importa apenas acrescentar que, no período observado, esta tendência se reforçou a partir da 2ª parte da década de 70, sendo de salientar que, em termos relativos, reduções marginais de variável em análise se traduzem em valores absolutos muito elevados, o que decorre do tipo e da natureza que a mesma reveste, dado tratar-se de uma variável de *stock*.

Passando ao terceiro tópico atrás enunciado (“os impactos quanto à introdução de novos instrumentos financeiros”), verifica-se que, em simultâneo com as evoluções acabadas de referir se assistiu à introdução de novos instrumentos financeiros, fenómeno que envolveu três grandes vectores, a saber:

- ◆ O primeiro, a securitização, ou seja, a progressiva substituição de crédito bancário às famílias e às empresas por instrumentos comercializáveis (*tradable*) em mercados públicos ou privados;
- ◆ O segundo, o desenvolvimento de novos instrumentos de transferência de riscos, que permitiram aos participantes naqueles mercados fugir aos riscos incorporados nos instrumentos financeiros tradicionais, comercializando-os em separado;
- ◆ O terceiro, relaciona-se com os impactos que a engenharia financeira teve na gestão de activos, onde são de salientar os papéis desempenhados pelos *hedge funds* e *private equity*, que não só conheceram grande dinâmica de crescimento como, sobretudo, adquiriram uma importância desproporcionada face ao peso dos respectivos activos, fenómeno que decorre da capacidade de alavancagem e do nível de inovação que introduzem (24).

Uma perspectiva, um pouco distinta da anterior, é apresentada na figura seguinte que procede à discriminação dos instrumentos de transferência de risco, contrapondo os produtos tradicionais aos novos produtos dos mercados de capitais, subdividindo estes últimos em produtos financeiros estruturados e outros instrumentos.

Figura nº 1 – Instrumentos de Transferência de Risco



Fonte: Andreas Jobst, *A primer on structured finance*, Journal of Derivatives and Hedge Funds (2007), 13, p. 202.

Nota: CLN, acrónimo de *Credit-Linked Note*.

Mesmo sem apresentar os desenvolvimentos correspondentes aos conteúdos incluídos na figura anterior, não podemos deixar de ter presente casos de eventual aplicabilidade futura na esfera em análise, não obstante a presente conjuntura não se afigurar favorável. De entre as várias soluções apresentadas no suporte gráfico referido as que se enquadram na vertente securitização parecem ser as que apresentam maiores potencialidades para as áreas em análise.

Voltando ao papel do sector público no plano do desenvolvimento sócio-económico, importa salientar que a sua sub-alternização não pode servir para ocultar o facto das alterações da envolvente se terem traduzido em novas exigências, onde se integram, nomeadamente, a promoção do desenvolvimento sustentável e a necessidade de, nas áreas em consideração, introduzir alterações profundas face às políticas prosseguidas.

Assim, nesta última óptica, importa perspectivar o interface desenvolvimento-esfera financeira através de um duplo enfoque, já que esta última vertente constitui um *input* e, em simultâneo, uma restrição que envolve especificidades manifestas nos sectores em análise, uma vez que as imperfeições do mercado de capitais se fazem sentir nos mesmos de forma muito vincada (25).

Finalmente, no que se refere ao quarto tópico atrás referido (“a óptica da regionalização/descentralização), correspondeu à ocorrência de outra tendência pesada registada no plano internacional, que produziu impactos directos no papel do Estado.

Esta evolução, que W. Stohr considera, de forma algo controversa, como estando articulada ao reforço das desigualdades decorrentes do processo de globalização conduziu, no pólo oposto, à necessidade de reforçar os poderes conferidos a nível local, que se traduziu na descentralização da decisão administrativa e política, na perspectiva de que diferentes problemas exigem soluções também distintas.

Na realidade, e ainda que a evolução supra-referida comporte várias vertentes iremos, muito em síntese, referir apenas uma delas, a descentralização, que corresponde à transferência de responsabilidades governamentais para os níveis regional e local limitando, em conformidade, as funções correspondentes ao nível do governo central.

De referir que a opção pela referência isolada à noção de descentralização decorre, sobretudo, da existência de vantagens no que respeita à capacidade inovatória que lhe pode ser associada no domínio central em análise, os instrumentos de financiamento (26).

4.2. Os novos instrumentos de financiamento

O reforço da importância do investimento e do financiamento privado na promoção de políticas de desenvolvimento, nomeadamente, nos planos regional e urbano, que foi referido no ponto anterior, decorre de um conjunto alargado de razões onde avultam:

- ◆ Constitui a via mais alargada, célere e eficiente para a disponibilização do tipo de meios em causa;
- ◆ Ajuda a reconstruir os mercados locais de investimento e a evitar a ocorrência de desinvestimentos;
- ◆ Permite implementar estratégias financeiras mais sustentáveis;
- ◆ Cria maior disciplina;
- ◆ Atrai o interesse de outros actores comerciais;
- ◆ Potencia o reposicionamento de projectos com potencial no plano do desenvolvimento económico, tornando-os um investimento e não uma despesa (28).

Neste contexto coloca-se com particular acuidade a questão do envolvimento relativo dos dois grandes sectores institucionais sendo que, numa óptica minimalista associada a tendências visíveis até há pouco, às entidades do sector público cabia assegurar o aprovisionamento de bens públicos, incluindo a coordenação de investimentos e de regimes regulatórios e colaborar com o sector privado de modo a assegurar que as actividades de enquadramento fomentem a iniciativa empresarial e a inovação (29).

Parece óbvio que a crise em curso venha, sobretudo no curto prazo, introduzir algumas correcções em tais perspectivas; ainda que numa óptica temporal mais lata, como a que estamos a considerar se assuma, como mais provável, a retoma das tendências de base, obviamente expurgadas das suas componentes mais críticas, uma perspectiva discutível e que, em rigor, necessitaria de ser devidamente reequacionada, de preferência a partir de um exercício de cenarização.

Voltando à importância do investimento e do financiamento privado na promoção de políticas de desenvolvimento, importa ter presente que, na óptica do sector privado, existem pressões crescentes no sentido de encorajar cidades e regiões na senda do desenvolvimento económico, o que facilmente se pode discernir através do envolvimento dos governos aos diferentes níveis (nacional/regional/local).

Segundo diversos autores aquele encorajamento decorrerá da convergência entre as políticas macro e empresariais aos níveis nacional e internacional, no intuito de tornarem mais eficazes as regiões e as cidades enquanto plataformas para desenvolverem quadros distintivos de sucesso, podendo alcançar *performances* económicas diferenciadas e, logo, fornecer oportunidades de investimento também díspares (30).

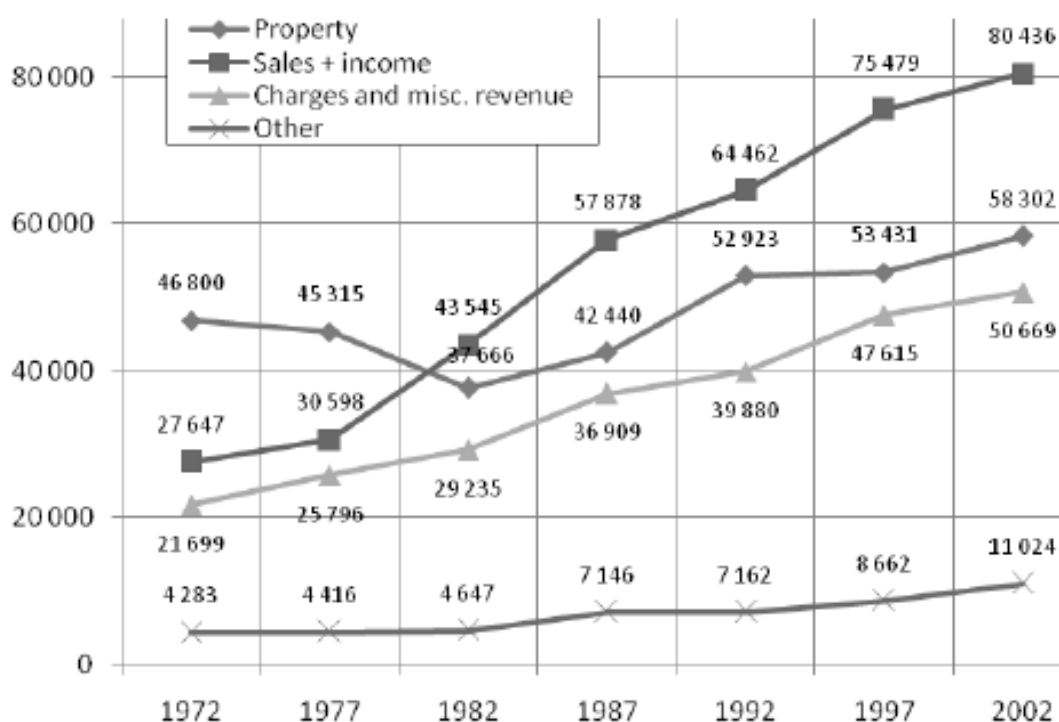
Naturalmente, que o envolvimento dos interesses privados é potenciado pelos benefícios obtidos por estes, questão que, no entanto, tem que ser vista tanto na óptica dos investidores, quanto na dos receptores de tais financiamentos, o que até se pode constatar pela emergência de duas formas básicas e complementares desta acção inovatória, a saber:

- ◆ Um esforço continuado dos actores financeiros privados na criação de novos enfoques para definir e desenvolver novos mercados de investimento, isto desde que existam condições atractivas, ou seja, níveis de confiança e de rentabilidade adequados;
- ◆ Nos diferentes planos da actividade governamental existe um esforço para inovar no domínio das finanças públicas, tornando-as mais flexíveis e ajustáveis a parâmetros empresariais, nomeadamente, no que respeita à alavancagem financeira (31).

No plano internacional e em termos empíricos importa, aliás, assinalar que foi a inovação financeira originada nos EUA que permitiu ao Reino Unido ser o expoente do desenvolvimento urbano na Europa, tendo os ensinamentos das experiências europeias no domínio do desenvolvimento regional possibilitado que este país se tornasse o foco da reforma e da modernização governamentais (32).

Por outro lado, focalizando a atenção no desenvolvimento local, e assumindo a perspectiva complementar do financiamento orçamental, não deixa de ser interessante constatar a ocorrência, ao longo das três últimas décadas, de grandes alterações na estrutura das fontes de receita dos municípios norte-americanos, questão evidenciada no gráfico seguinte:

Gráfico nº 5 – Estrutura das Receitas Municipais nos EUA no Período 1972-2002
(Valores em milhões de euros USD, preços constantes de 2002)



Fonte: U.S. Census Bureau 2002, reproduzido a partir de Investment Strategies and Financial Tools for Local Development, 2007, p. 23).

Em função dos elementos apresentados no gráfico anterior, parece ressaltar evidente que ao longo das três últimas décadas e em termos relativos, se assistiu à atenuação da carga fiscal incidente sobre a propriedade imobiliária, tendo como contrapartida o agravamento, ainda que desigual, registado nas rubricas remanescentes que se relacionam com taxas e rendimentos diversos, com a fiscalidade indirecta (impostos sobre transacções e outros), e directa (impostos sobre o rendimento).

Por outro lado, se considerássemos o caso europeu constataríamos, de acordo com dados de 2002, que as fontes de financiamento municipal variavam, naquele ano e de país para país, de forma considerável, aspecto que a tabela seguinte procura ilustrar.

Tabela nº 1 – Origem das Receitas dos Orçamentos Municipais Europeus (2002)

Origem da receita	Máximo	Mínimo	Média
Impostos Locais	Letónia (65.0%)	Estónia (0.1%)	18.3%
Taxas e encargos	Chipre (33.0%)	Lituânia, Malta, S. Marino (0.0%)	11.7%
Transferências	Malta (97.8%)	Ex-República da Macedónia (1.5%)	50.9%
Receitas de capital	S. Marino (69.0%)	Albânia, Bélgica, Dinamarca, Islândia, Lituânia, Malta, Moldávia, Holanda, Noruega, Polónia, Roménia, Rússia, Eslovénia, Suécia, Ex- República da Macedónia, Turquia (0.0%)	6.9%
Outras	Eslováquia (37.0%)	Chipre, Alemanha, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Roménia, S. Marino, Eslovénia (0.0%)	12.2%

Fonte: OECD, Investment Strategies and Financial Tools for Local Development, 2007, reprodução parcial do quadro da p. 24, correspondendo o valor médio à estimativa obtida pelo CLDR.

É de acrescentar que os 5 *items* identificados no quadro anterior (“Impostos Locais”, “Taxas e encargos”, “Transferências”, “Receitas de Capital” e “Outras”) registavam médias globais muito semelhantes às verificadas no mesmo ano em Portugal, nunca divergindo, em módulo, mais de 37%.

Em conclusão, nos diversos países europeus, os sistemas de financiamento reportados ao âmbito referido, são muito díspares, bem como o é a exposição ao investimento privado, dando origem a enfoques e parceiros também diferenciados que, em termos gerais, podem ser enquadrados da forma seguinte:

- ◆ Quando os esforços de dinamização do desenvolvimento económico local assentam numa base fiscal local alargada, os instrumentos financeiros de apoio tendem a centrar-se em incentivos ao investimento do sector privado;
- ◆ Quando se visa reduzir as disparidades sociais e espaciais, é privilegiada a criação de infra-estruturas físicas e imateriais, como forma de dinamizar o investimento privado recorrendo-se, muitas vezes, a ligações privilegiadas e ao lobbying para obter os respectivos financiamentos **(33)**.

Sem a preocupação de escrutinar um universo tão amplo, passar-se-á a explicitar algumas tipologias de instrumentos que visam dinamizar quer os investimentos públicos

quer os privados, questão onde se considerarão alguns desenvolvimentos relativos aos seguintes *itens*:

- ◆ Parcerias público-privadas (contratos, arrendamentos e *Joint Ventures*);
- ◆ Incentivos de base fiscal, créditos e mecanismos de reinvestimento;
- ◆ Participação de fundos públicos na engenharia financeira e em fundos de investimento geridos pela via comercial;
- ◆ Uso de activos públicos para encorajar o investimento;
- ◆ Dívida financeira directa ou indirecta **(34)**.

Assim, passando a referir algumas características e/ou instrumentos específicos particularmente relevantes associados a cada um dos elementos acima mencionados, e tendo a preocupação de enfatizar os elementos de carácter inovatório, temos:

- ◆ Parcerias público-privadas (contratos, arrendamentos e *JV_s*)

Compreende uma panóplia de soluções e variantes muito alargada, de que uma das suas formas mais proeminentes vai ser abordada na secção seguinte (vidé ponto 4.3. deste trabalho), com uma breve referência a um caso específico, os *Business Industrial Districts* ou *BID_s* **(35)**.

Trata-se de um conceito, que assenta igualmente numa PPP, em que proprietários e empresários, colectivamente, optam por contribuir para a manutenção, desenvolvimento e promoção da área geográfica do seu negócio e corresponde um instrumento de desenvolvimento altamente flexível susceptível de produzir resultados positivos em distintas escalas e níveis de complexidade operatória do espaço urbano.

As vantagens deste instrumento, cujos encargos são, essencialmente, suportados, pelas empresas em actividade, compreendem o reforço da atractividade e da competitividade da área abrangida, a que acresce a flexibilidade das respostas face à evolução da envolvente.

Importa, no entanto, acrescentar, no pólo oposto, que a viabilidade deste tipo de iniciativas está condicionada por factores onde avultam a exigência de uma taxa de ocupação do espaço elevada e estável e, ainda, de um forte apoio público **(36)**.

- ◆ Incentivos de base fiscal, créditos e mecanismos de reinvestimento

Trata-se igualmente de uma domínio muito extenso, sendo de começar por referir que a primeira vertente (os incentivos de base fiscal), visam, no imediato, atrair novos investimentos privados, sobretudo, em casos onde a atractividade não pareça elevada, correspondendo a uma solução que englobando formas distintas se encontra particularmente difundida à escala internacional.

Ilustraremos este caso através da alusão ao sistema de incentivos utilizado em Baltimore (EUA), para regenerar as zonas pobres e suburbanas, que englobou quatro mecanismos principais assentes em créditos fiscais, respectivamente, para novas construções, para beneficiação e para reabilitação de fogos a que acresce o tratamento especial que passaram a beneficiar os artistas residentes no denominado Station North Arts & Entertainment District (37).

Quanto aos créditos e mecanismos de reinvestimento, que visam reduzir os riscos a que se sujeitam os investidores institucionais, serão de referir dois instrumentos de alcance considerável, os Fundos de Capital de Risco (*Venture Capital*), e os *Revolving Loan Funds*.

O primeiro, o capital de risco, é um instrumento de promoção do desenvolvimento que, normalmente, se reporta a investimentos em actividades com elevado potencial, muitas vezes associadas a elevados conteúdos em I&D, mas em que as carências de capital e a imaturidade do promotor tendem a imperar.

Com efeito, as exigências ditadas pela concorrência, nomeadamente, no plano da inovação, acabaram por tornar comum o recurso a este instrumento, originando também o aparecimento de entidades especializadas como é, nomeadamente, o caso dos fundos de capital de risco que, de uma forma muito selectiva, contribuem para preencher o *gap* em causa.

Já os *Revolving Loan Funds*, são mecanismos que permitem aceder a uma fonte flexível de capital que visa, sobretudo, financiar as actividades das PME_s, para o que se utilizam os juros e os reembolsos de capital dos empréstimos antigos para financiar novos projectos (38).

De referir que estes dois últimos mecanismos serão retomados mais à frente (vidé ponto 5.2.), quando abordarmos o programa FINICIA do IAPMEI.

- ◆ Participação de fundos públicos na engenharia financeira e em fundos de investimento geridos pela via comercial

Corresponde a uma área instrumental em acentuada fase de desenvolvimento que, em termos institucionais assume, muitas vezes, natureza mista enquanto, do ponto de vista formal, tende a assentar em parcerias complexas.

Se nos reportarmos a uma das modalidades mais comuns, os Fundos de Desenvolvimento Urbano, poderemos referir três casos emblemáticos, o English Cities Fund, o gaulês Caisse des Dépôts e, ainda, o JESSICA, uma iniciativa comunitária em fase de arranque que retomaremos na secção 4.4..

Quanto aos dois primeiros casos, é de referir que eles representam uma ruptura relativamente ao recurso tradicional à subsidiação pública, tendo já adquirido um certo histórico remontando, por exemplo, a criação do primeiro deles a 2002.

Ainda que apresentem características diferenciadas, ambos visam contribuir para a resolução de um problema de financiamento de longo prazo (10-15 anos), isto

mesmo perante a existência de condições de atractividade do investimento, sendo ainda de salientar que nos dois casos se evidencia o conhecimento integrado do *métier* e o efeito duradouro das respectivas actuações no plano da alavancagem.

Importa, no entanto, ter presente que este tipo de mecanismos tende a encontrar resistências de escopo considerável que se relacionam, nomeadamente, com o difícil arranque dos processos, a existência de avaliações diferenciadas de riscos pelos dois sectores institucionais em presença, sem esquecer que as correspondentes operatórias também tendem a ser distintas (39).

◆ Uso de activos públicos para encorajar/antecipar o investimento

Esta é uma tipologia de uso já remoto, que pode ser conjugada com outras, caso da dívida, p.e., e de que uma das modalidades mais vulgarizadas corresponde ao financiamento de infra-estruturas.

Assim, assumindo esta óptica específica, haverá que referir as três variantes seguintes:

- o Developer exactions, onde esta figura assume também o papel de financiador, total ou parcial das obras que permitem fornecer o serviço público em causa, tendo como contrapartida a venda de solos urbanizados, o que envolve variantes, por vezes, de difícil aplicabilidade, sobretudo, em países em desenvolvimento;
- o Captura do valor, que assenta no princípio de que os benefícios decorrentes da implementação de infra-estruturas são capitalizados nos valores dos solos, pelo que as entidades do sector público devem recolher parte desse benefício, o que passa pela introdução de soluções distintas, como taxas de mais-valias (que tendem a variar entre 30 e 60% do valor daquelas), e a alienação de parcelas via leilão, muito aplicada, p. e., em zonas contíguas à implantação de auto-estradas e vias rápidas.

Uma variante, o *Tax Increment Financing* (TIF), em uso há largo tempo nos EUA, e que se difundiu internacionalmente, é utilizado para redesarrollar ou para melhorar as condições em determinadas áreas, pelo que recorre à antecipação de ganhos fiscais futuros para financiar

os benefícios que criarão tais ganhos, uma opção não isenta de críticas, que permite responder a situações que, muitas vezes, não encontrariam alternativas de financiamento;

- o Gestão de activos fundiários, onde a entidade pública promove a troca desta categoria de activos que detém por outros que se afiguram escassos, nomeadamente, de natureza infra-estrutural, o que potencia a aceleração da valorização dos solos.

De salientar que o recurso a esta tipologia de instrumentos comporta riscos, onde avultam nomeadamente, os decorrentes da volatilidade dos mercados em presença, bem como a recorrente ausência de transparência e *accountability* das transacções relativas a solos urbanos (40).

◆ Dívida financeira directa ou indirecta

Mais do que aludir a um fenómeno histórico e extenso, iremos referir uma modalidade específica mais recente, as obrigações municipais, que são títulos de dívida emitidos por estados, cidades e municípios ou pelas respectivas agências, que têm suporte legal e que vencem juros fixos ou variáveis.

Trata-se de um solução que, nos EUA, se encontra em expansão desde o início do presente século e que se estendeu a outras latitudes (veja-se o caso do Município de Turim, na Itália).

Assim, entre 2000 e 2005 e no primeiro daqueles países, o *stock* correspondente registou um incremento superior a 55%, tendo neste último ano, atingido \$USD 1.85×10^{12} , evolução que contrasta com a registada na década de 90, caracterizada por uma dinâmica muito reduzida.

As obrigações em causa comportam duas modalidades-base distintas, as General Obligation (GO), que são taxadas e, geralmente sujeitas a limites constitucionais, e as Revenue Bonds (RB), sujeitas a menos restrições, pelo que já representam 61% do endividamento de longo prazo contraído neste âmbito.

Na verdade, esta última categoria de dívida corresponde a elementos securitizados, dado antecipar fluxos de rendimentos do Orçamento Federal beneficiando, nomeadamente, auto-estradas e habitação, uma evolução que tem sido apoiada pela legislação federal que, recentemente, aprofundou esta via mediante a criação de 3 tipos de obrigações baseadas em créditos fiscais ou *tax credit bonds* (41).

Uma vez explicitados alguns aspectos relativos às tipologias de instrumentos retidas, importa ter presente que estas são apenas um meio simplificador de apresentar uma questão que, na prática, passa pela conjugação de diferentes instrumentos e, por vezes, pela sua interpenetração.

Assim, face a uma dada situação concreta, coloca-se muitas vezes a necessidade de fazer opções, levando em conta complementaridades e conflitualidades, isto sem esquecer a situação de partida e as restrições existentes, nomeadamente, nos planos legal, institucional e cultural (42).

Em conclusão, tendo presente a importância de outras vertentes que devem ser consideradas, nomeadamente, a qualidade das propostas e a sua sustentabilidade, o renovado ímpeto dos instrumentos financeiros, criou novas oportunidades para o desenvolvimento de cidades e regiões, questão que é tanto mais importante quanto se recorde o crescente papel daquelas no plano nacional e internacional.

A “caixa” seguinte, focalizada na vertente financiamento, procura corresponder como que a um guia sumário dos princípios que devem nortear a implementação de uma adequada governação do desenvolvimento.

“Caixa” A - Dez princípios que devem governar o financiamento do Desenvolvimento Local

- **Adoptar finanças inteligentes para cidades e regiões inteligentes**
Trata-se de reconhecer a importância actual do desenvolvimento urbano e local no plano nacional adoptando, no domínio centralmente em referência, princípios e orientações por forma a assegurar condições competitivas e de atractividade do investimento;
- **Promover a liderança activa do sector privado no desenvolvimento do investimento e financiamento locais**
Evidencia a importância de associar aquele sector institucional ao desenho dos projectos de desenvolvimento, o que se coloca quer na perspectiva operacional quer na financeira;
- **Implementar amenidades metropolitanas através de financiamentos dessas mesmas metrópoles**
Corresponde a procurar integrar as áreas periféricas de uma dada metrópole no esforço colectivo de desenvolvimento, mediante o encorajamento da partilha dos recursos e dos activos correspondentes;
- **Capturar e partilhar os benefícios do crescimento local**
Trata-se de dinamizar os instrumentos de política à escala local para suportar e não bloquear as dinâmicas de crescimento sócio-económico existentes a esta escala;
- **Flexibilizar o financiamento público para viabilizar o co-financiamento privado tendo em vista o desenvolvimento local**
Na pressuposição que, no longo prazo, o objectivo estratégico que deve nortear o investimento público é o de atrair o seu congénere privado para a criação de novos mercados, colocam-se exigências em termos da criação de condições favoráveis, de focalização de resultados e da partilha de recursos;
- **Dar um novo enfoque aos activos públicos**
Centra-se na necessidade de remover velhas tutelas sobre esta categoria de activos, em geral, de extensão muito considerável que, muitas vezes, têm um acentuado efeito de bloqueamento no desenvolvimento local;
- **Promover a inovação financeira nos sectores público e privado**
Embora com incidência local, envolve uma perspectiva de mercado e, preferencialmente, a criação de um observatório internacional no intuito de reduzir os custos e riscos da inovação nesta área específica;
- **Dar uma perspectiva de longo prazo à intervenção do sector privado**
A existência de múltiplas oportunidades de desenvolvimento desaproveitadas à escala local exige políticas públicas continuadas orientadas para superar tais situações;
- **Focalizar-se na qualidade dos projectos e não na oferta de financiamento**
É importante não esquecer a outra vertente da questão, i.é., que o financiamento é apenas uma dos dados em equação, pelo que os restantes não podem ser subalternizados;
- **Criar intermediários financeiros qualificados aos diferentes níveis**
Trata-se de um quesito essencial, sendo que o seu não preenchimento poria em causa todo o processo de desenvolvimento a implementar.

Fonte: OECD, Investment Strategies and Financial Tools for Local Development, 2007, ps. 203-209.

4.3. O caso específico das Parcerias Público-Privadas (PPP_s), algumas experiências internacionais e as ópticas institucional e financeira da UE

Na presente secção iremos dar algum detalhe a um instrumento particular, as PPPs, uma figura jurídica que remonta às décadas de 70/80 do século passado, que corresponde a um modelo contratual de complexidade variável e horizonte temporal lato, que visa promover a obtenção de um serviço público por recurso a entidades privadas que, assim, passam a partilhar os riscos envolvidos no(s) projecto(s) a que se associam.

Em termos convencionais, para além de uma entidade pertencente à esfera pública, uma PPPs envolve a participação de dois parceiros privados, respectivamente das áreas financeira e operacional, sendo que existem distintas variantes, envolvendo âmbitos mais ou menos alargados das intervenções dos dois sectores institucionais em presença.

A este último propósito referiremos, sem a preocupação de esgotar as tipologias existentes, as variantes DBFT (Develop, Build, Finance and Transfer), DBFM (Develop, Build, Finance and Mantain) e DBFO (Develop, Build, Finance and Operate).

Em todos os casos acima explicitados está em causa o diferimento ou mesmo eliminação dos encargos para o erário público associados à construção e gestão do activo/serviço contratualizados o que, no contexto das soluções mais alargadas, não exclui a existência de geometrias variáveis em termos da exposição financeira da componente pública.

De referir que o project finance corresponde a uma figura afim, onde a concessionária constitui uma sociedade-veículo reportada, em geral, a projectos de grande dimensão e complexidade visando assegurar a transferência de riscos, o que lhe permite aumentar a capacidade de endividamento sendo, a este propósito, de recordar as perspectivas favoráveis decorrentes da previsível estabilidade e permanência de *cash-flows* associados à exploração do projecto em referência.

4.3.1. A experiência britânica

Corresponde ao caso nacional em que estas políticas atingiram maior precocidade, maturidade e visibilidade, importando enfatizar a figura designada por PFI (Public Finance Initiative), que enquadra os casos de colaboração entre sectores público e privado em que a prestação do serviço público envolve investimentos em infra-estruturas, correspondendo à maioria dos projectos assim financiados.

Com efeito, neste país, o arranque das PPPs foi não só precoce como correspondeu a uma experiência sustentada, tendo logrado superar as alterações políticas entretanto registadas ao longo da década de 90, que ditaram a substituição da maioria conservadora pela trabalhista, i.e., de John Major por Tony Blair.

Como consequência das características referidas, conjugadas com a forte aposta do poder político resultou, não só, uma grande visibilidade como um nível de maturidade

ímpar desta solução à escala internacional, aspecto que a figura seguinte procura ilustrar mediante a consideração de duas coordenadas, respectivamente, os níveis de actividade e de sofisticação por ela alcançados no panorama internacional.

Figura nº 2 – Curva da Maturidade do Mercado das PPP



Fonte: "Going Global - The world of public private partnerships", p. 9, CBI, 2007.

Levando, assim, em consideração os quesitos supra-referidos, resulta evidente a liderança britânica que, a par de outro país anglófono, a Austrália, constituem casos únicos em que o recurso a estes instrumentos se situa no patamar superior considerado, o que significa "elevado desenvolvimento do mercado", sendo de referir que, neste plano e segundo a mesma fonte, Portugal, se situa no escalão subsequente.

Retomando o caso centralmente em análise temos que, entre 1992 e Março de 2006, os investimentos em capital efectuados no âmbito das *PFI*s, superaram £ 46*10⁹, abarcando mais de 700 projectos, sendo que 93% deste montante correspondeu a iniciativas reportadas aos últimos 10 anos (43).

O significado do valor acima mencionado poderá ser melhor aferido acrescentando que o mesmo representou entre 10 e 15% do investimento público total no período em consideração, sendo maioritariamente afecto a iniciativas enquadradas pelo DoH (*Department of Health*), DoES (*Department of Education and Skills*), DoT (*Department of Transport*), e MoD (*Ministry of Defence*) que, em conjunto, absorveram mais de 2/3 do total em referência.

De salientar que, também, em termos regionais se assiste a uma certa concentração dos projectos, ainda que em grau mais reduzido do que o assinalado para a vertente sectorial; com efeito, Londres e as iniciativas de âmbito nacional e/ou localizadas em mais do que uma região correspondiam, no mesmo período, a mais de 36% do investimento em consideração.

A “caixa” de texto que se apresenta de seguida pretende especificar a aplicação do instrumento referido a uma entidade, o DEFRA (Department for Environment, Food & Rural Affairs), que intervém num âmbito institucional afim ao que centraliza as nossas preocupações. Temos assim:

“Caixa” B – O DEFRA e as PPPs/PFIs

Os projectos correspondentes ao âmbito institucional do DEFRA ocupam um lugar menos expressivo no universo das PPP, dado lhes corresponder cerca de 2% do valor total em causa; no entanto, por razões que facilmente se entenderão, passaremos a apresentar um tratamento autónomo, ainda que muito sintético, dos casos aqui enquadrados.

Ora, neste panorama institucional avulta como sub-sector referencial a “Gestão dos Resíduos”, que envolve soluções locais para uma questão que exige e que, inclusivé, já dispõe de enquadramento comunitário; é nesta perspectiva que o DEFRA introduziu critérios nos novos projectos que levam em conta a “hierarquia” dos resíduos e das soluções de tratamento respectivas, bem como o objectivo de reduzir o crescimento futuro destes sub-productos da actividade humana.

Aliás, os consideráveis desafios que se colocam neste domínio passam por vectores como a melhoria da qualidade do serviço de forma sustentável, o fornecimento de bens de capital de elevado valor, a inovação tecnológica e a transferência dos riscos correspondentes, o que desde logo potencia o recurso às PFI.

Não importando entrar em pormenores relativos às especificidades técnicas quanto à apreciação e tratamento dos projectos contratualizados ou aprovados, passaremos a referir a actividade deste sub-sector, iniciada em 1997/98 e que, até meados de 2007, abarcava 24 iniciativas e um montante de investimento de £ 1113.8*106, ou seja, uma média por projecto de cerca de 46.5 milhões de libras

Será ainda de salientar a dinâmica crescente do recurso a estas soluções, já que 1/3 dos projectos assumidos se reporta ao ano de 2006 ou a data posterior, isto enquanto se constata que um número considerável de novas iniciativas se encontra em fase diferenciada no circuito da decisão, situação que envolve 11 novos casos e investimentos totais de de £ 829.5*106.

Fonte: www.4ps.gov.uk/..., área referente a “Waste Management”.

Naturalmente, que o sucesso de uma iniciativa com o escopo de uma *PPP*, pressupõe o preenchimento de um conjunto de pré-requisitos onde avultam a existência de um quadro sólido nos planos legal e institucional, onde não poderão ser esquecidos os sistemas de acompanhamento e avaliação corporizados no caso em apreço pelo NAO (*National Audit Office*), a que importa acrescentar a criação de *PPP Units*.

Começando por estas últimas (*PPP Units*), temos de relevar, de forma muito sintética, o seu papel enquanto instrumento de suporte à difusão e promoção das soluções em consideração, nomeadamente, em domínios como o da captação e aprofundamento do interesse e da confiança de novos investidores.

Quanto à primeira vertente acima mencionada (acompanhamento/avaliação), iremos apenas referir, de acordo com a perspectiva oficial, os elevados níveis de satisfação dos utentes, as elevadas *performances* globais alcançadas face aos níveis de serviço contratualizados, bem como a respectiva adequação, isto cotejando estas soluções com as implementadas pela via tradicional.

Passando a ilustrar alguns dos principais resultados de acordo com a perspectiva acima referida, introduzimos o quadro abaixo que visa cotejar situações abrangidas pelas *Private Finance Initiatives (PFIs)* com as não abrangidas por este sistema. Temos assim, considerando a fonte utilizada e no que se refere às vertentes calendário e orçamento:

Quadro nº 9 – Comparação de alguns Resultados dos Projectos (PFIs vs. não PFIs)

	Projectos <i>PFIs</i>	Projectos não <i>PFIs</i>
Excederam o calendário (%)	20	70
Excederam o orçamento (%)	20	73

Fonte: Elementos baseados em “Going Global - The world of public private partnerships”, p. 15, CBI, 2007.

Continuando a seguir a mesma fonte, importa adicionar a constatação de que existe uma boa capacidade de resposta aos incentivos incorporados no âmbito em análise sendo, a este último propósito, de recordar a existência de um prémio sobre o custo corrente do serviço prestado, decorrente do nível da respectiva *performance*, isto tendo como referencial padrões do serviço pré-definidos (44).

A todos os referenciais positivos a que aludimos acima importa, ainda, acrescentar as preocupações evidenciadas num domínio tão sensível quanto o *value for money*, relativamente ao qual as autoridades competentes definiram, a partir de vários ângulos, os quesitos de acesso que os grandes projectos são obrigados a preencher.

A propósito deste último conceito, que deve ser tomado numa acepção mais abrangente do que a obtenção de elevados níveis de eficiência económica, importa salientar que o mesmo corresponde a uma tentativa de deslocar o cerne da discussão (o financiamento privado de iniciativas de investimento público), no sentido da obtenção de melhorias da qualidade dos serviços quanto a prazo, orçamento e inovação, tendo-se procurado refocalizar a discussão em torno desta última matéria.

Não nos iludamos porém; é que nos encontramos perante uma questão particularmente sensível tanto no plano da avaliação, uma vez que conflituam, aqui, princípios doutrinários/ideológicos que tendem a tornar opacos os resultados reportados, quanto no que se refere à complexidade técnica envolvida por alguns problemas concretos bem como pelas opções susceptíveis de os superar.

Começando pelo primeiro domínio referido (avaliação global), as posições mais críticas parecem provir da Unisom, uma ONG que agrega trabalhadores da função pública europeia e, em especial, britânica, cujo teor é facilmente pré-determinável, isto enquanto as contestações restantes assumem ou carácter sectorial ou, mais correntemente, natureza pontual, i.e., focalizam-se num único ou num número muito reduzido de projectos.

Ainda que aquelas críticas possam ser ricas em ilações, iremos limitar-nos a referir um estudo conduzido pela Public Health Policy Unit da University College (Londres), que reportava que os fracassos registados em PFIs de grande envergadura (*a number of high-profile PFI failures*), se ficaram a dever a não terem sido envidados esforços sistemáticos para estabelecer se a transferência de risco se efectuou nem a que preço, para o contribuinte, isto tendo presente os custos mais elevados que andam associados a estas soluções (45).

Posto isto passaremos a considerar a segunda vertente (complexidade técnica/opções para as ultrapassar), onde afloraremos os dois aspectos seguintes:

- ◆ Os impactos do diferimento dos custos dos grandes sistemas (educação e saúde), lançados em 1997, só muito recentemente se começaram a fazer sentir, pelo que o Orçamento enfrenta agora um elevado nível de exigências.

Deste modo, o lançamento de novas iniciativas congéneres está algo limitado e, por outro lado, haverá que respeitar os compromissos assumidos, sob pena de se criarem graves dificuldades aos operadores, isto para não falar das implicações em termos da quebra de confiança;

- ◆ Outro assunto cadente relaciona-se com a afectação patrimonial, em termos institucionais, dos activos envolvidos nestas operações (*hanging in the balance sheet*), já que de acordo com as regras contabilísticas vigentes, as infra-estruturas não constam do imobilizado da empresa figurando, sim, o direito a um recebimento contratual de longo prazo, que será assegurada pelo financiador.

Curiosamente, devido à sua natureza, a operação também não figura nas contas públicas, pelo que nos encontramos perante situações *sui generis*.

No entanto, estes e outros problemas não parecem afectar grandemente o devir deste negócio, uma vez que se aposta na continuidade do investimento público baseado nesta via, isto dada a salvaguarda do *value for money* salientando-se, ainda, a necessidade de introduzir algumas correcções tendentes a melhorar as respectivas *performances*, levando em conta os *trade-offs* entre flexibilidade e valor (fase de *design*), no domínio do *procurement* e, ainda, na fase operacional dos projectos (46).

4.3.2. Outras experiências internacionais

Conquanto a liderança do Reino Unido pareça ser inequívoca, a verdade é que a experiência internacional nestes domínios é já muito considerável, pelo que importa

referir alguns contributos relevantes, entretanto, registados noutros países, questão que passaremos a apresentar de forma muito sintética e de que autonomizaremos o caso português (vidé secção 5.1. deste relatório).

A este propósito é, aliás, de recordar que na secção anterior foi introduzida a figura nº 2 que, de forma sintética, procura caracterizar o nível de desenvolvimento que os distintos mercados nacionais alcançaram neste âmbito específico, isto levando em conta a data de compilação dos respectivos dados de base, o ano de 2006.

De acordo com a fonte em referência, para além do Reino Unido, somente a Austrália integrava, então, o escalão correspondente aos países com experiências com mais significado e, em simultâneo, onde o nível de actividade era também mais elevado.

Considerando, então, a **experiência australiana** onde, no plano regional, sobressai o Estado de Victoria, importa começar por referir a amplitude e desenvolvimento muito consideráveis, correspondendo-lhe mesmo uma posição pioneira no que respeita à aplicação destas soluções às Auto-estradas com portagem.

Entre o grande número de iniciativas assim desenvolvidas figuram algumas de dimensão muito considerável, situação que se aplica, nomeadamente, aos projectos designados por Sidney Harbour Tunnel, Spencer Street Station e Southern Cross Station Redevelopment, estes dois últimos localizados em Melbourne.

No entanto, também nestas latitudes esta matéria se encontra envolta em grande celeuma; com efeito, mesmo esquecendo as posições de crítica radical de J. Spoehr (47), temos que uma fonte insuspeita, como a PriceWaterhouseCoopers, aludia à existência de alguns problemas de fundo que, na óptica desta fonte, evidenciariam a necessidade de reforçar a concorrência e de reduzir os custos nos processos de adjudicação de contratos (48).

Relativamente ao conjunto de países cujas experiências o estudo do CBI integrava numa fase de desenvolvimento intermédia aludiremos, neste ponto, apenas às experiências da Irlanda e da Espanha, por corresponderem aos casos que mais se aproximam, quantitativa e qualitativamente, das situações vigentes nos países líderes deste negócio, isto sem esquecer uma breve referência final às experiências de âmbito plurinacional.

Quanto à experiência da **Espanha**, que já tem um histórico considerável, focaliza-se nas infra-estruturas de transporte sendo, a propósito, de mencionar o Plano específico criado pelo governo Aznar, para o período 2000-10, que previa investimentos totais de 103×10^9 euros; em 2005, a mudança de governo e de maioria alteraria, sobretudo, as prioridades, deslocando a ênfase dos projectos do sub-sector rodo para o ferroviário.

Assim, neste último domínio, os projectos de ligação, via TGV, à França, entre Madrid e Barcelona e entre Valência e Alicante e, ainda, as linhas da Galiza e de Cuenca-Teruel,

deverão contar com uma componente de financiamento privado da ordem dos 20%, um montante que, já em 2007, se afigurava difícil de alcançar.

Para além da esfera mencionada, o recurso a PPPs atingiu significado unicamente no domínio da saúde, existindo um programa para construção e gestão hospitalar baseado neste modelo, de que as unidades La Moraleja e Manises, respectivamente, em Madrid e Valência, correspondem aos casos pioneiros.

De salientar que, neste caso nacional, os maiores problemas parecem reportar-se à vertente financiamento, decorrendo de duas causas relacionadas, a falta de clarificação legal no que respeita aos direitos das partes em caso de emergência de problemas na fase de implementação dos projectos, e o reduzido acesso ao mercado internacional de capitais, dado o domínio dos bancos espanhóis.

Com efeito, os financiadores internacionais não alimentam expectativas quanto à injeção de fundos públicos em caso de ruptura financeira dos projectos, solução que, entretanto, a experiência histórica recente registou e que é antecipada pelos concorrentes internos (49).

Quanto à **Irlanda** temos que inicialmente o recurso às PPPs passou pelo financiamento de projectos de dimensão reduzida, em concreto, de escolas, via DBOF (*Design, Build, Operate and Finance*), situação que decorreu da existência de *superavites* apurados pelas contas do Estado ao longo da década de 90

No plano institucional foram constituídos, a *Central PPP Unit*, alguns homólogos sectoriais, e dois grupos adicionais, um de carácter interdepartamental, que aglutina todas as entidades públicas interessadas, visando dar coerência e consistência às actividades desenvolvidas enquanto, outro, de natureza informal, incluía empresas e profissionais envolvidos nestes negócios, prestando serviços de assessoria.

Neste mesmo domínio é de assinalar que, em 2003, foi ainda criada a National Development Finance Agency (NDFA), com o objectivo de estudar novas fontes de financiamento e desempenhar funções essenciais de avaliação de projectos superiores a € 20*10⁶.sendo, por outro lado de salientar à semelhança do que acontece no caso inglês, a existência de preocupações relativas à vertente *value for money*, o que envolve um conjunto de procedimentos de salvaguarda cuja atribuição institucional é bem explicitada.

A evolução subsequente, onde sobressai a erosão da folga orçamental conduziu, a breve trecho, a um vincado interesse pelas PPPs, pelo que, em 2000, o plano de desenvolvimento hexenal estabeleceu um *plafond* indicativo mínimo de € 2.35*10⁹ para o financiamento de projectos assim baseados, que estavam centrados no sector dos transportes mas onde o fornecimento de água e a gestão de resíduos também surgiam em posição destacada, representando cerca de 30% daquele total.

A revisão intercalar do documento acima referido viria, aliás, a traduzir-se no reforço da tipologia de soluções em referência, dada a criação de envelopes multi-anuais que, para o período 2004-2005, foram fixados em 3.5 mil milhões de euros (50, 51).

4.3.3. A Perspectiva Comunitária

Passando a considerar esta matéria na **perspectiva da União Europeia** temos que começar por referir que, ainda que não exista enquadramento legal específico, o Livro Verde sobre as PPP_s e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões reconhecem esta figura jurídico-contratual, sendo considerada a existência de duas tipologias, uma de natureza puramente contratual e outra institucional (52).

Assim, enquanto a primeira se funda somente em elos contratuais e deve ser analisada no âmbito das directivas comunitárias sobre contratação pública, a segunda envolve cooperação no contexto de uma entidade distinta e pode conduzir à criação de uma entidade criada pelos dois sectores institucionais ou ao controle de uma entidade pública por privados.

Assinale-se, de passagem, que a relevância do enquadramento acima mencionado ficará devidamente clarificada na secção seguinte, onde se abordará a nova geração de programas comunitários, em larga medida, assentes nesta figura ainda que assumindo soluções que envolvem níveis mais elevados de complexidade.

Por outro lado, e uma vez que as vertentes acima mencionadas não se enquadram no âmbito central do presente trabalho, importa acrescentar que o referido Livro Verde se focaliza numa questão de suma importância, a salvaguarda das condições de concorrência nos contratos públicos, relativamente à qual se avançavam propostas e, em simultâneo, de que oportunamente se solicitou a discussão pública.

Nesta óptica, convém ter presente que as disposições e a jurisprudência comunitárias reportadas à matéria em consideração, também se aplicam às ordens jurídicas dos distintos países membros; assim, em termos ilustrativos e no que respeita às concessões enquadradas na primeira das tipologias referidas, temos que elas se encontram abrangidas pelo preceituado naquelas fontes quanto a igualdade de tratamento, transparência, proporcionalidade e reconhecimento mútuo.

Noutro plano, importa salientar as implicações decorrentes da adopção desta figura quanto a escrituração e, em última análise, em termos de política económica, já que o recurso às PPP_s veio permitir a desorçamentação dos investimentos, tendo como contrapartida o aumento das despesas correntes diluídas ao longo de múltiplos orçamentos futuros, o que se repercute na redução da dívida pública facilitando, desde logo, o cumprimento do estabelecido nos critérios de convergência.

O recurso a tal expediente levou as instâncias comunitárias adequadas a estabelecer regras vinculativas e a impor condições no domínio da contabilização extra-orçamental

dos encargos públicos em causa, pelo que nas parcerias do primeiro tipo foi imposta a obrigatoriedade do sector privado suportar os riscos de construção e, ainda, mas em alternativa, os correspondentes à disponibilidade ou à procura.

O incumprimento das regras acima referidas tem como consequência a reclassificação dos activos envolvidos que passam a ser considerados como públicos, com as devidas consequências em termos de Finanças Públicas, e respectiva Dívida já que os bens em causa serão classificados como Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), do sector público.

As preocupações atrás expressas em conjugação com a extensão e as perspectivas de desenvolvimento relativas a esta forma contratual, permitem compreender que alguns desenvolvimentos recentes tenham ocorrido no plano das acções propostas pelas instâncias comunitárias, o que envolve esforços, sobretudo, na frente do enquadramento legal mas que também contempla a hipótese do estabelecimento de uma agência europeia específica (53).

Noutro plano, atendendo à relevância que, neste domínio, o Banco Europeu de Investimentos (BEI), assumiu no plano histórico, introduz-se de seguida uma “caixa” de texto onde, de forma sintética, são referidas, as principais coordenadas dessa intervenção, sendo de referir que, de momento, apenas será levado em conta o envolvimento tradicional desta instituição.

Deste modo, serão omitidas quaisquer referências a desenvolvimentos mais recentes, matéria que constitui razão de ser da secção 4.4, intitulada “A nova geração de programas comunitários e o possível contributo do BEI”.

Do suporte informativo acima referido consta também uma nota muito breve relativamente às actividades do FEI (Fundo Europeu de Investimentos), e do Council of Europe Development Bank (CEB), tendo também esta última o estatuto de entidade financeira de âmbito comunitário que, mesmo sem a mesma tradição e amplitude de envolvimento do BEI não deixou, no entanto, de ter um papel significativo, sobretudo, no financiamento de projectos da área social.

“Caixa” C – A visão tradicional da intervenção do BEI e de outros financiadores de âmbito comunitário nas PPPs

O BEI, é uma entidade que vem ocupando uma posição ímpar no domínio em referência, sendo de destacar, por mais relevantes, os aspectos seguintes:

Desempenha um papel nuclear na dinamização e suporte ao desenvolvimento destas soluções em muitos países comunitários, incluindo Portugal, sendo de reconhecer a importância crítica do seu envolvimento em muitos sectores e áreas, onde serão de sobrelevar as redes transeuropeias e infra-estruturas de transportes e, ainda, infra-estruturas sociais (educação e saúde) e, num plano mais modesto, a melhoria ambiental e as infra-estruturas da energia;

- Em termos de funções específicas é de começar por referir o financiamento, já que o Banco focaliza aqui a sua actividade sendo que, em termos globais e ainda que os dados se reportem a finais de 2003, esta actividade representava um portfolio cujas responsabilidades nominais superavam 14.7*10⁹ euros, com a particularidade de nos encontrarmos em presença de projectos que implicam períodos de maturidade consideráveis, já que 83% do montante acima referido correspondia a empréstimos envolvendo um período mínimo de 20 anos (54, 55);
- Em termos práticos, o Banco impõe um conjunto de princípios a respeitar nos projectos a inscrever, nomeadamente, quanto a robustez financeira, viabilidade técnica e económica, salvaguarda de normas ambientais e respeito pelas normas de contratação pública impostas pela legislação comunitária, isto sem esquecer a complementaridade de esforços dos financiamentos BEI, já que o seu contributo se pauta, em cada caso, pela fixação de limites estabelecidos a partir das experiências previamente acumuladas;
- A monitorização cuidadosa da carteira de projectos, muitas vezes em coordenação com outros financiadores, actividade que, segundo esta fonte, permite salvaguardar a qualidade dos projectos e, em simultâneo, coadjuvar a componente pública dos distintos países financiados na prossecução dos objectivos e metas fixados.

Conquanto destinado a preencher uma função específica, a de constituir o braço financeiro do BEI no domínio dos capitais de risco e garantias na perspectiva do desenvolvimento, sobretudo, tecnológico das PME_s, importa referir o Fundo Europeu de Investimentos (FEI), constituído em 1994.

Trata-se de uma entidade cujos accionistas são o BEI (66%), a Comissão Europeia (25%) e alguns bancos e instituições europeias da mesma esfera, que opera através de intermediários financeiros e que, em Portugal, já tem algum envolvimento no mercado específico em causa.

Por fim, impõe-se fazer uma breve alusão ao **Council of Europe Development Bank** (CEB), entidade focalizada no reforço da integração social, na gestão ambiental e no desenvolvimento do capital humano tendo, no exercício de 2006, financiado projectos no valor aproximado de 2.5*10⁹ euros tendo, neste ano, Portugal beneficiado de verbas irrisórias, da ordem de 0.1%.

Em particular e no que respeita ao sector ambiente, as sub-áreas financiadas correspondem a intervenções no domínio dos desastres naturais ou ecológicos, da protecção ambiental e da reabilitação do património histórico e cultural tendo, no exercício de 2006, representado 19% do esforço desta instituição (56).

As modalidades de financiamento disponibilizadas por esta fonte de financiamento envolvem ópticas temporais latas e procedimentos rápidos, compreendendo:

- Os empréstimos, com a particularidade de poderem ser extensíveis às pessoas jurídicas devidamente aprovadas pelos membros do banco;
- As garantias, que podem ser prestadas a instituições financeiras aprovadas por um membro, isto salvaguardando os objectivos prosseguidos no âmbito supra-referido;
- O recurso a trust accounts, que concede doações e bonificações da taxa de juros para projectos ou assistência técnica compreendendo três modalidades (individual, sectorial e multi-sectorial, sendo que neste último caso são abarcados vários projectos de pequena dimensão (57).

4.4. A nova geração de programas comunitários

Na União Europeia, o desenvolvimento das regiões é uma matéria com largo historial, sendo de referir que, na formulação mais recente das políticas que visam corrigir as disparidades existentes, estas preocupações surgem transversalmente contempladas, ainda que em graus diferenciados nas três prioridades consagradas, a saber, a convergência, a capacidade concorrencial e a cooperação territorial (58).

Em termos de recursos financeiros e, relativamente ao período 2007-2013, as instâncias comunitárias competentes afectaram ao Objectivo Convergência, mais próximo das políticas em análise, um total de € 307*10⁹, dos quais 81.7% atribuídos às regiões menos desenvolvidas, com especial incidência nos países que aderiram mais recentemente (59).

Considerando, em particular, a Política de Cidades temos que, desde meados da década passada, que esta é pautada pela tentativa de dar resposta a duas questões-chave:

- ◆ Assegurar capacidades competitivas duradouras a estes espaços, onde importa dar ênfase especial às soluções sustentáveis;
- ◆ Enquadrar segmentos consideráveis de população que a operatória de um processo de desenvolvimento assimétrico, em boa medida decorrente da globalização, tende a marginalizar.

Importa relevar, neste último domínio, os papéis significativos que, no âmbito do desenvolvimento regional, são atribuídos às cidades e, por outro lado, que a existência de preocupações crescentes com a integração das diferentes políticas que vêm sendo implementadas neste âmbito, acabaram por conduzir à formulação de uma “Política Integrada de Desenvolvimento Urbano, pese embora as consideráveis disparidades de situação de partida que, neste plano, caracterizam os Estados membros (60).

A amplitude dos problemas em causa e a necessidade de prossecução de outros objectivos aliados, como vimos atrás, à mudança de enquadramento e ao aparecimento de novas soluções no domínio financeiro, acabaram por conduzir à procura de novas soluções face à política de financiamento tradicionalmente seguida, de modo a introduzir, ainda que de forma tímida, algumas respostas no plano da sustentabilidade financeira (61).

Assim, no quadro da programação financeira relativa ao septénio 2007-13 e, na óptica da promoção de políticas cada vez mais elaboradas e selectivas, aquelas orientações traduziram-se na adopção de iniciativas de investimento que procuram internalizar a operatória do novo contexto assumindo especial relevância, nesta perspectiva, o JESSICA e o JEREMIE.

Esta última iniciativa tem interesse mais indirecto para o nosso objecto de trabalho, razão pela qual será sumariada numa “caixa” de texto que consta da parte final deste sub-capítulo.

Nesta óptica, desde 2005, que se vem colocando uma nova perspectiva, a do recurso aos empréstimos e a outros produtos bancários que, em confronto com o quadro vigente, baseado nos tradicionais subsídios comunitários, apresenta as seguintes vantagens:

- ◆ A viabilidade, de longo prazo, das iniciativas de investimento que, em articulação com uma gestão prudente, podem resultar num contributo valioso para a sustentabilidade dos projectos de desenvolvimento urbano;
- ◆ A imposição de uma disciplina de longo prazo, que tende a conduzir a maior controlo, maior eficiência (*value for money*), e maior previsibilidade de resultados;
- ◆ O efeito demonstração de soluções inovatórias, que poderão ajudar a dinamizar novos mercados e nichos de investimento e estimular a replicabilidade dos melhores projectos, inclusivé, no plano transnacional;
- ◆ As exigências decorrentes dos empréstimos impõem a existência de um fluxo de rendimentos sustentado para responder ao serviço da dívida, tornando os projectos mais transparentes e disciplinados;

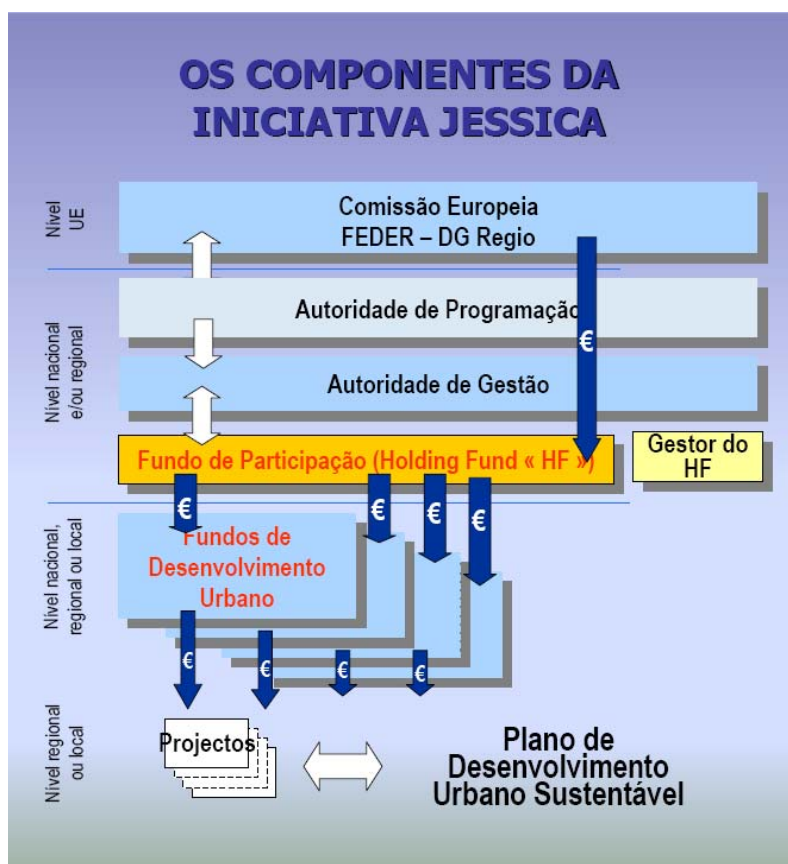
Esta reorientação, cuja génese já referimos atrás, defronta, no entanto, um problema, a constatação da existência de falhas de mercado que caracterizam este sector que, não obstante a disponibilidade potencial de fundos, defronta a percepção alargada de que existe um *gap* que consiste, quer na incapacidade em traduzir adequadamente a procura de financiamento (via projectos e propostas concretas), quer no que respeita ao plano da oferta de financiamento (quanto a produtos e instrumentos financeiros adequados).

É neste contexto que surge o JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), que deverá estar em vigor até 2015, um conceito que pretende contribuir para a reconversão da lógica pura da subsidiação consagrada nos Programas Operacionais, substituindo-a por um modelo que utilize mais eficazmente os Fundos Estruturais para promover o desenvolvimento urbano sustentável mediante o recurso a mecanismos de engenharia financeira.

Trata-se de um sistema híbrido que recorre, também, a outras fontes de financiamento, nomeadamente, à obtenção de empréstimos, ao acesso a instrumentos de redução do risco, como garantias de capital de risco e *mezzanine capital* (62) procedendo, em simultâneo ao *revolving* dos fundos comunitários.

A figura da página seguinte procura apresentar os componentes que integram esta iniciativa.

Figura nº 3 – Os componentes da Iniciativa Comunitária Jessica



Fonte: M. Turró, Implementação do JESSICA: os Fundos de Desenvolvimento Urbano e o papel do BEI, JESSICA Hick-Off Meeting – Portugal, Lisboa, 18.02.2008, p. 10.

Em função dos elementos constantes da figura anterior importa, em especial, dar alguma explicitação a dois componentes, os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU_s), e os Fundos de Participação ou Holding Funds (HF_s).

Começando pelos primeiros (FDU_s), é de referir que os projectos acedentes se inscrevem obrigatoriamente num quadro pré-determinado, o da sustentabilidade das comunidades urbanas num contexto de planeamento integrado, podendo estas entidades efectuar investimentos puramente públicos, mistos ou privados.

As expectativas relativas aos diferentes projectos são diferenciadas quanto ao retorno, que nos dois casos extremos acima referidos passa, respectivamente, pela recuperação dos fundos e pela obtenção de um benefício.

No que se refere ao âmbito geográfico de actuação, estes fundos, tomam como referencial-base o território da respectiva Autoridade de Gestão, ainda que, possa delimitá-lo a sub-áreas enquanto, em termos sectoriais, a sua actuação pode incidir num dado projecto, sector ou na totalidade dos projectos de uma dada zona.

Em termos gerais, os projectos que podem ser integrados no âmbito de actuação destas entidades visam reduzir a dispersão urbana procurando, em especial, facultar condições de reforço da eficiência dos transportes colectivos, favorecer o desenvolvimento das actividades sócio-económicas e do emprego, promover a inter-acção, para o que priorizam o uso de espaços desocupados ou com utilização inadequada.

Quanto aos Fundos de Participação (HF_s), correspondem a uma figura optativa que dispensa à Autoridade de Gestão de gerir os fundos Estruturais de forma directa e que, em função da sua natureza de *holding*, investe em vários FDU_s.

Com efeito, existem duas configurações alternativas, uma em que o JESSICA é operacionalizado através de FDU_s, que dispensa aquela componente, e outra em que os Holding Funds, papel coordenador que pode ser desempenhado pelo BEI ou por outra instituição financeira e que parece levar vantagem, sobretudo, no domínio em que se inscrevem (precocidade na obtenção de meios e alavancagem financeira)

De salientar, no que respeita ao BEI que o seu âmbito de intervenção é, em quaisquer circunstâncias muito mais lato, podendo a sua actuação produzir vantagens em domínios como:

- ◆ Providenciar taxas de juro atractivas;
- ◆ Disponibilizar fundos numa óptica temporal alargada;
- ◆ Promover a inovação e a difusão das melhores práticas entre os países acedentes ao sistema;
- ◆ Ajudar, no plano técnico, ao desenvolvimento de propostas de desenvolvimento urbano que se inscrevam no novo espírito a desenvolver.

Voltando à última opção acima mencionada, é de acrescentar que os responsáveis dos HF_s deverão desempenhar várias funções que compreendem desde a vertente facilitadora (entre instâncias de nível superior), gestora (seleccionando fundos onde investir ou negociando condições de investimento), dinamizadora (participando na criação de FDU_s), e de assistência técnica a estas entidades.

Quanto às perspectivas, estimou-se a nível comunitário que o mercado potencial desta iniciativa possa ascender a $90 \cdot 10^9$ € valor que, no entanto, se encontra muito condicionado atendendo ao grau de desenvolvimento desigual alcançado pelos diferentes mercados nacionais a este nível **(63)**.

“Caixa” D – JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*)

Como já referido, a relevância do JEREMIE para a matéria centralmente em estudo é essencialmente indirecta uma vez que nos encontramos perante um quadro de acção promovido pela DG Regio/BEI que visa melhorar o enquadramento financeiro das PME, via financiamento e acesso ao capital de risco e, desta forma, contribuir para o crescimento económico e a melhoria da competitividade. Temos assim que:

- Em termos de justificação do programa importa referir a extensão do fenómeno PME na União Europeia, um universo que, em 2003, comportava cerca de 23.2 milhões de entidades, das quais 90% tinham 9 ou menos empregados e uma população activa da ordem dos 28 milhões de trabalhadores (64);
- Segundo a mesma fonte, encontramos-nos perante um segmento empresarial que privilegia as modalidades tradicionais de financiamento, com cerca de 80% das suas unidades a recorrer ao sistema bancário, ainda que, maioritariamente (70%), o universo inquirido refira a reduzida disponibilidade dos bancos comerciais para assumir riscos;
- No entanto, o acesso ao financiamento constituía uma restrição comercial considerável, já que cerca de 21% das PME reportavam a existência de problemas no domínio em referência, situação que se agudiza considerando a vertente inovação, já que as dificuldades de acesso ao financiamento (excluindo as taxas de juro), constituíam mesmo o principal obstáculo na perspectiva da implementação de actividades inovatórias (65);
- Na óptica referida, esta iniciativa tem como alvo as falhas de mercado que a expansão e a criação de negócios apresentam relativamente a este segmento empresarial, pelo que os seus objectivos são a expansão do segmento-alvo, a criação de novos negócios, o investimento na inovação e a transferência de tecnologia;
- O programa tem como horizonte temporal 2006-2015, comportando três fases (preparação, montagem de sistemas e implementação) sobressaindo, em termos organizacionais, a existência, em cada país aderente, de uma entidade centralizadora, o Fundo de Participação (*Holding Fund*), que recebe participações daquele e selecciona os intermediários financeiros, que apoiam as entidades beneficiárias, funcionando o sistema, onde o FEI terá um papel central, na base do *funds revolving* .

5. EXPERIÊNCIAS RELEVANTES IMPLEMENTADAS RECENTEMENTE EM PORTUGAL (ALGUNS ELEMENTOS)

Neste capítulo iremos abordar as seguintes questões:

- ◆ As mudanças introduzidas recentemente nas políticas regional e urbana portuguesas e os seus elementos estruturantes;
- ◆ As mudanças nos instrumentos de carácter fiscal;
- ◆ Os instrumentos de carácter financeiro, compreendendo, designadamente, as experiências do IHRU (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana), com SRU_s, UOPG_s e PRU_s, respectivamente, Sociedades de Reabilitação Urbana, Unidades Operativas de Planeamento e Gestão e Planos de Reabilitação Urbana.

Esta abordagem compreenderá ainda a apresentação de duas “caixas” de texto, a primeira reportada à experiência portuguesa no domínio das **PPP_s** e a segunda relativa ao projecto FINICIA, coordenado pelo IAPMEI e focado no apoio, em novos moldes, às PME_s.

5.1. As mudanças recentes introduzidas em Portugal nas políticas regional e urbana e os seus elementos estruturantes

De acordo com documento *OECD Territorial Reviews: Portugal*, publicado em Setembro de 2008, recentemente, a política regional portuguesa conheceu uma clara reorientação, tendo sido abandonada a ênfase na promoção das infra-estruturas físicas, como sejam, as relacionadas com acessibilidades, passando-a reforçar-se o suporte aos investimentos focalizados na competitividade, i.e., o que se designa por *soft investments* (66).

A evolução supra-referida teve tradução no plano dos instrumentos e em termos institucionais, nomeadamente:

- Em termos de instrumentos, importa relevar a um primeiro nível, no plano da programação e respectivos conteúdos, o QREN e o PNPO, onde são estabelecidas as políticas e os objectivos estratégicos a prosseguir.

Quanto ao **QREN**, comporta uma óptica mais globalizante evidenciando, na sequência dos princípios adoptados pela Agenda de Lisboa, a necessidade de internalizar, em termos de programação do investimento, as preocupações relativas ao fortalecimento da competitividade dos activos regionais; assim, as rupturas introduzidas, neste âmbito, passaram pela substituição de um referencial onde pontificavam objectivos focalizados na coesão por outro, onde a estas preocupações se juntou a prossecução de objectivos relacionados com a competitividade;

Por outro lado, aquela evolução conjugou-se, no domínio do planeamento do território, com a introdução do **PNPOT** (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território) que, através da articulação de diversos instrumentos de gestão, visa dar coerência à expressão física do território nos vários planos sectoriais e regionais contribuindo, assim, para a prossecução de objectivos estratégicos, entre eles, a preservação paisagística e da biodiversidade e a promoção do desenvolvimento policêntrico **(67)**.

Abra-se aqui um parêntesis para referir que, ao nível de políticas específicas, as alterações introduzidas foram aprofundadas mediante a implementação do **POLIS XXI** (a que voltaremos no ponto 5.3.), que visa apoiar dinâmicas relacionadas com escalas de actuação distintas, como as periferias urbanas, as redes de cidades e as cidades-região; e do **PROVERE**, programa que visa estimular, em termos sustentáveis, a base económica e a atractividade de territórios-alvo em áreas deprimidas e de baixa densidade populacional;

- ◆ No plano institucional, será de assinalar que as CCR, (Comissões de Coordenação das Regiões), tradicionalmente responsáveis por um planeamento regional caracterizado por reduzidos níveis de coordenação e de implementação de projectos, foram substituídas, no último trimestre de 2003, pelas **CCDR** (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), também tuteladas pelo MAOTDR, na perspectiva de assegurar uma gestão mais harmoniosa e eficiente das intervenções do governo central.

Estão, assim, em causa cinco entidades (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), que desempenham funções alargadas e complexas, sendo de referir que as mesmas foram dotadas de órgãos próprios de consulta formal, os Conselhos Regionais.

Por outro lado, ainda no âmbito em referência, é de assinalar a criação dos Conselhos de Coordenação Inter-Sectorial, elementos potenciadores da articulação intra-governamental no plano regional, uma falha comum aos diversos planos da administração pública portuguesa.

Por outro lado, ao nível territorialmente mais fino, procedeu-se à reformulação do agrupamento dos **Municípios** a nível das NUTS III e, sobretudo, foi incentivada a criação de Associações Inter-Municipais, uma realidade que assenta numa base voluntária e em suportes geográficos flexíveis.

Assim, no intuito de apoiar a revisão legal que permita superar a situação referida no parágrafo anterior, têm sido oferecidos vários tipos de incentivos, como a possibilidade de retenção do valor dos impostos incidente sobre a propriedade e a obtenção de subsídios comunitários relativos a certos programas, permitindo que

estas entidades actuem como unidades de gestão, solução que se tem revelado particularmente eficaz (68).

Levando em consideração as tendências internacionais registadas no âmbito em análise e conjugando-as com as reorientações que vêm sendo introduzidas internamente, o estudo da OCDE apresenta um conjunto de tendências evolutivas a potenciar no futuro, uma questão que iremos sintetizar de seguida, atendendo às relações directas que existem entre o preconizado e o nosso foco de interesses.

Retomando o trabalho daquela instituição internacional, temos que uma perspectiva de evolução “racional” do caso português, exigirá as seguintes grandes reorientações que, no essencial, correspondem também ao que vem sendo adoptado pelas instâncias comunitárias:

- ◆ Passar da fase redistributiva para uma nova etapa, onde se privilegie a competitividade;
- ◆ Reforçar a óptica qualificante do investimento (o *software*), subalternizando a ênfase tradicional nas infra-estruturas (o *hardware*);
- ◆ Adoptar uma política baseada em incentivos, secundarizando a primazia da subsídio estrita;
- ◆ Substituir a óptica *top down* pela contratual, como via primordial para envolver e atrair novos actores, sobretudo, os não pertencentes à esfera pública.

Conquanto as posições acima expressas pareçam quase inquestionáveis, a verdade é que elas sofrem alguma contestação, nomeadamente, de António Figueiredo que questiona, em especial, a aplicabilidade dos princípios expressos em contextos de baixa densidade demográfica e económica ou, mesmo, a regiões que combinem áreas densificadas e internacionalizadas com áreas rurais deprimidas (69).

Antes, porém, de passarmos a considerar as evoluções mais recentes registadas no domínio dos instrumentos de financiamento iremos, ainda, retomar um caso específico já atrás abordado no plano internacional, as PPP_s, que agora reportaremos ao caso português e sob a forma de “caixa” de texto.

Esta introdução decorre de duas ordens de razões distintas, a perenidade que estas soluções revestem, que parece decorrer da versatilidade e crescente difusão, e a necessidade de extrair algumas ilações da sua aplicação em concreto, uma vertente que importa ter presente num quadro inovatório e mais descentralizado.

“Caixa” E – A experiência portuguesa no domínio das PPPs

Recuperando a figura nº 2, intitulada “Curva da maturidade do mercado das PPPs”, verificamos que, no plano internacional, Portugal se encontra no escalão de desenvolvimento médio da amostra de países aí considerados, importando acrescentar que, em termos de capitação do PIB ou de peso em relação ao investimento total, o envolvimento do nosso país é ainda mais considerável.

Entre as razões justificativas daquele grau de desenvolvimento avultam a procura da superação de pesadas deficiências estruturais em infra-estruturas e as disponibilidades orçamentais, conjugadas com o recurso a soluções potencialmente mais eficientes quanto aos parâmetros clássicos e universais da gestão de projectos, i.é., custos, calendário e qualidade.

A base jurídico-legal subjacente ao desenvolvimento desta figura que, em Portugal e à semelhança do que ocorre no Reino Unido, é tomada numa acepção lata, tem como elemento basilar o DL nº 86/2003, de 26 de Abril, que definiu as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado relativamente às vertentes essenciais envolvidas por estes processos, diploma que sofreria uma revisão de algum fôlego com a promulgação do DL nº 141/2006, de 27 de Julho.

No plano da implementação institucional do sistema, as funções nucleares encontram-se cometidas à Parpública, uma SGPS de capitais exclusivamente públicos integrada no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), a quem incumbe, em nome da tutela, receber as notificações de início, estudo e preparação do lançamento de uma PPP, bem como, estudar e preparar alterações aos termos e condições de contratos desta natureza celebrados anteriormente.

Porém, as tarefas referidas estão longe de esgotar o papel da Parpública, até porque estas registaram alterações subsequentes por forma a compreender a supervisão das PPPs, a recolha, análise e difusão da informação, a prestação de assessoria técnica aos ministérios sectoriais e, ainda a avaliação de projectos e elementos sujeitos a concurso bem como a condução das negociações com os privados.

O facto do MFAP ocupar um lugar central neste âmbito não impediu a criação de entidades sectoriais como as Parcerias Saúde; assim, esta figura está incumbida de desenvolver programas específicos, no caso o programa referente aos Hospitais contando, para o efeito, com a assistência da Parpública.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva do panorama vigente de acordo com a fonte mais recente disponível, o Orçamento de Estado para 2009., sendo flagrante a preponderância do sector dos transportes (auto-estradas, ferrovias, metros de superfície) Temos assim:

Projectos contratados via PPP no domínio das infra-estruturas (Milhões de Euros)

Áreas	Investimento Inicial* (Projs Concessionados)	Investimento Inicial** (Projs. a Concessionar)	Previsão Encargos Líquidos Globais (2008-2039)
Conc. Rodoviárias - Portagem Real	4576.3		-414.0
Conc. Rodoviárias - Portagem Virtual	5195.8		14976.4
Sub-Concessões Rodoviárias		3322.0	11297.5
Concessões Ferroviárias***	268.7	1444.0	163.5
PPPs na área da Saúde	80.4	713.0	8573.8
Outras (SIREP)	609.9		542.8
TOTAL	10730.2	5479.0	35140.0

Fonte: Relatório do OE 2009, Situação Financeira das Administrações Públicas, ps. 201-7.

Notas: * Excluindo as concessões públicas na área da distribuição de águas e tratamento de resíduos que ascendem a $4120 \cdot 10^6$;

** O investimento a contratar no âmbito das concessões rodoviárias não discrimina entre portagens reais e virtuais;

*** Em 2010-11 foi incluída a previsão de pagamentos relativos ao projecto Poceirão-Caia, do eixo Lisboa-Madrid.

Em termos de avaliação da experiência portuguesa, para além de se reconhecer os aspectos positivos já referidos, importa aludir ao facto de subsistirem muitos problemas em aberto, nomeadamente, a excessiva expressão orçamental dos compromissos assumidos no médio e longo prazos, que segundo a fonte do quadro anterior e para o período 2008-2039, ascenderão a 35100* 10⁶ €, uma inadequada aplicação da partilha de riscos em desfavor do sector público, e a ausência de concorrencialidade que obstaculiza a formulação de propostas inovatórias e eficientes (70).

Em conclusão, pese embora as perspectivas optimistas expressas pelos próprios valores relativos aos contratos a celebrar que envolvem a continuação da implementação da rede de auto-estradas, o projecto TGV (troço Poceirão-Caia), e a construção de hospitais, se é certo que as PPPs foram eficazes, resta saber se terão sido eficientes, questão de difícil resposta mesmo levando em conta os impactos potenciados pela citada revisão da legislação, bem como os aperfeiçoamentos decorrentes do aprofundar da experiência e da aprendizagem contínuas.

Dado o interesse que reveste inclui-se, de seguida, uma súmula de tópicos de apreciação apresentados pelo Tribunal de Contas, extraída a partir do Relatório de Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas, nº 10/2008, 2ª Secção, Volume I, a partir do qual elencámos os seguintes **aspectos negativos**:

- Inércia do Estado no plano operacional, verificando-se uma muito deficiente capacidade de monitorização e gestão dos contratos, limitadas qualificações dos recursos humanos, inexistência de programa de fiscalização sistemático e fragilidades na articulação das entidades públicas centralmente envolvidas nestes processos;
- Falta de transparência orçamental, notando-se ausência de informação credível para controle das PPPs, quanto à previsão de encargos adicionais decorrentes de reequilíbrios e negociações, e a encargos relativos aos projectos com lançamento previsto e, ainda, inexistência dos impactos estimados decorrentes da gestão destas iniciativas;
- Negligência quanto à responsabilização da gestão das PPPs nos planos institucional e operacional, a denotar vincadas deficiências no domínio da accountability;
- Menosprezo do value for money, dada a inexistência de um comparador público quanto à economia, eficiência e eficácia entre as situações desenvolvidas por esta via face à convencional;
- Ausência de controle sobre o desempenho das concessionárias, com inexistência de registos históricos passíveis de utilização em novos contratos ou na renegociação dos já em curso;
- A gestão global das PPPs não tem sido orientada por critérios de risco, o que envolve não só a avaliação dos contratos e respectivos concessionários, quanto os que decorrem da estrutura e funções do próprio Estado;
- Recurso a uma gestão operacional reactiva e com fraca capacidade de acumulação de experiência, ressaltando o deficiente planeamento da actividade e funcionamento, a indefinição orgânica, a falta de internalização de conhecimentos e os vícios de relacionamento com as concessionárias (assimetrias de informação desfavoráveis, não sujeição a sistema público de avaliação, ausência de aplicação de sanções pecuniárias previstas);
- Estreitamento do leque das opções de contratação, com recurso exclusivo ao outsourcing puro e aos modelos DBOFT, a que acresce o lançamento de projectos em vaga e apenas assentes em motivações políticas.

Quanto aos **aspectos positivos**, para além do mencionado quanto a ganhos de eficiência e inovação, com impactos na qualidade de serviço, avultará a tentativa de introdução de medidas correctivas no sistema de gestão pública do sistema, a saber:

- Está em desenvolvimento uma base que permite aplicar as disposições penalidades-prémios no domínio da sinistralidade rodoviária, com repercussões nos pagamentos de cada um dos projectos que revestem a forma de portagens virtuais;

- Está em fase de fixação uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e acompanhamento, levando em conta os recursos disponíveis e indicadores de risco, o que poderá constituir um instrumento eficaz de controlo;
- Foram definidos procedimentos a aplicar aos serviços contratados a revisores independentes, visando minorar os riscos para o concedente associados, sobretudo, mas não exclusivamente, à fase de projecto, enquanto a contratação de consultores externos tem vindo a seguir regras mais rigorosas quanto a qualificações e penalizações;
- Está em curso a certificação das EP e, por outro lado, a formação profissional específica tem conhecido alguns desenvolvimentos positivos ainda que revestindo natureza algo pontual (EP, GJ);
- Constata-se a existência, na prática, de preocupações com a procura da mitigação do risco associado às aprovações tácitas, procurando diferir estas para fases ulteriores dos projectos;
- Foi implementado o Serviço Estrada Livre, com impactos previsíveis na qualidade do serviço (71).

Sequencialmente apresenta-se a “caixa” de texto F, onde se evidencia a introdução de um instrumento actualizado de apoio às PME_s, o FINICIA, que comporta uma lógica idêntica ao JEREMIE (vidé “caixa” D), onde a tradicional subsidiação deu a lugar às garantias apoiadas por fundos públicos, ao capital de risco e às preocupações com a auto-sustentabilidade do sistema, via *revolving*.

“Caixa” F – O Projecto FINICIA (IAPMEI)

Trata-se de uma iniciativa implementada pelo IAPMEI que através do recurso a instrumentos de capital, de dívida ou a ambos, visa corresponder às necessidades de financiamento de iniciativas empresariais meritórias, sustentáveis e com potencial de desenvolvimento, para o que se centra nos seguintes objectivos:

- Facilitar o financiamento das PME_s;
- Desenvolver o sector informal do capital de risco;
- Favorecer dinâmicas de empreendedorismo e inovação;
- Contribuir para a transferência do conhecimento;
- Participar na consolidação da estrutura empresarial de base local.

De referir, como pressuposto, a existência de acordos de parceria institucional que contemplam mecanismos que permitem, em simultâneo, escrutinar operações, partilhar riscos e acompanhar e monitorizar desempenhos relativos a cada um dos projectos a ela acedentes estando, por outro lado, compreendidos instrumentos de suporte que encerram duas vertentes, uma de carácter público e outra de carácter privado.

A primeira consubstancia-se na existência de dois instrumentos, o Fundo de Sindicação de Capital de Risco e o Fundo de Contra-Garantia Mútua, ambos com dotações do programa PRIME.

Assim, os primeiros (FSCR), são instrumentos de investimento que se traduzem num património autónomo com capital inicial fixo, mas susceptível de aumento ao longo do período, cuja criação veio materializar o apoio público às intervenções de capital de risco, tendo em vista o reforço dos capitais próprios das PME fomentando, designadamente, a constituição de empresas de cariz inovador, o reforço do capital ou a transmissão da propriedade das existentes, e possibilitando a disponibilização de activos fixos que se revelem essenciais à actividade produtiva dessas empresas.

Por sua vez, os segundos (FCGM), consistem na concessão de uma dotação financeira de montante pré-determinado, sendo 50% de comparticipação FEDER destinada, única e exclusivamente, a ser utilizada para contra-garantia de operações de garantia emitidas pelas Sociedades de Garantia Mútua (SGM) a investimentos de micro e PMEs.

Por sua vez, no âmbito da segunda vertente, que assume papel complementar, integram-se as Entidades Especializadas de Capital de Risco, as Sociedades de Garantia Mútua e as Instituições de Crédito, entendendo-se por **Capital de risco** um produto financeiro que assume a forma de participação temporária no capital social de uma empresa, concretizada através da aquisição de partes deste ou da efectivação de prestações suplementares por parte de uma Sociedade de Capital de Risco e/ou do recurso a um Fundo de Capital de Risco.

Quanto às **Sociedades de Garantia Mútua**, são um sistema privado de cariz mutualista de apoio a PME_s, que se traduz fundamentalmente na prestação de garantias financeiras para facilitar a obtenção de créditos em condições de preço e prazo adequadas aos seus investimentos e ciclos de actividade

De referir que o FINICIA está estruturado em três eixos:

- Eixo 1 (Projectos de forte conteúdo de inovação)
Que impõe um mínimo de 15% de capitais próprios, sendo 85% assumidos pelos operadores de capital de risco que, na realidade, só asseguram 21% do risco total, já que 64% são partilhados pelo FSCR, sendo de salientar que esta entidade transfere uma parte desta parcela correspondente a mais-valias para o promotor do projecto (15%).
Na obtenção da parcela do capital alheio intervêm as SGM e os FCGM enquanto a intervenção dos instrumentos públicos (FSCR e FCGM), visa beneficiar o ímpeto empresarial ao tomarem parte do risco;
- Eixo 2 (Negócios Emergentes em Pequena Escala)
Micro-crédito e micro-capital de risco, nos montantes máximos de, respectivamente, 25 e 50 *103 €, no último caso, visando apoiar iniciativas empreendedoras, em especial, nos meios académicos;
- Eixo 3 (Iniciativas Empresariais de Interesse Regional)
Para valorizar mecanismos de financiamento que respondam às necessidades de investimentos de pequenas empresas de âmbito local, complementando a actuação de outros agentes (CMs, ADLs, CCDRs,...), para o que se recorre à lógica anterior mas, apenas, na perspectiva do crédito e para investimentos com valor de referência de 45*103 €.

Saliente-se, ainda, que são fixadas metas, em termos do número de negócios a incentivar, do volume de investimentos a abranger, do montante de recursos públicos a afectar e, ainda, quanto à dinamização de parcerias e do capital de risco (72).

5.2. Instrumentos do domínio orçamental e tributário

A consideração desta matéria constitui uma exigência dados os impactos significativos que, a nível regional, decorrem quer da estruturação existente quer da eventual recombinação dos seus elementos, pelo que iremos abordar dois tópicos distintos ainda que desenvolvidos de forma desigual: a adequação da estrutura do sistema fiscal às exigências do desenvolvimento e o interface das políticas fiscal e do ordenamento do território.

Quanto ao primeiro tópico (**a adequação da estrutura do sistema fiscal às exigências do desenvolvimento socioeconómico**), é de começar por referir que, em Portugal, os municípios dispõem de autonomia orçamental reduzida constituindo, geralmente, a sua principal fonte de financiamento as transferências provenientes do governo central.

Esta característica está associada à existência de um grande número de municípios rurais carentes de suporte para prover as respectivas necessidades colectivas, o que configura os claros efeitos redistributivos do sistema vigente, onde dois mecanismos, regulados na Lei 22-A/2007 de 29 de Junho, o Fundo Geral Municipal (FGM), e o Fundo de Coesão Municipal (FCM), têm papel central (**73**).

Na realidade, antes da nova Lei das Finanças Locais (nº 2/2007 de 15 de Janeiro de 2007), ter entrado em vigor, a autonomia fiscal dos Municípios para gerar receitas próprias limitava-se à aplicação da derrama, podendo as taxas respectivas, calculadas sobre o IRC correspondente, variar entre os 0 e os 10% e, quanto ao IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis), as opções circunscreviam-se aos intervalos especificados para os prédios antigos e novos (**74**).

A nova legislação veio introduzir algumas alterações que redundaram num ligeiro reforço da autonomia local e do apoio às áreas rurais, tendo-se assistido, nomeadamente, à criação do Fundo Social Municipal (FSM), destinado a financiar responsabilidades alargadas em educação, saúde e de carácter social, e ao aumento dos proveitos dos municípios, permitindo-lhes cobrar um máximo de 5% sobre os montantes de IRS obtidos na área de jurisdição correspondente.

Assim, na actualidade, existem cinco fontes de receita a nível sub-nacional, que são a comparticipação nos Impostos do Estado (a componente maioritária), os impostos e taxas locais, os empréstimos, os fundos estruturais e os subsídios especiais.

Relativamente à primeira fonte de receita (a **comparticipação nos Impostos do Estado**), é de salientar o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que corresponde a 25.3% dos rendimentos derivados do IRS, IRC e IVA, sendo as verbas correspondentes repartidas, em iguais proporções, a partir dos dois Fundos supra-citados (o FGM e o FCM), tendo este último características redistributivas particularmente vincadas, a que

acrescem outros instrumentos referidos de forma genérica, nomeadamente, as transferências ao abrigo do FSM.

A segunda (**impostos e taxas locais**), que assegura cerca de 1/3 das receitas das autarquias do Continente, compreende quatro casos mais relevantes, o imposto municipal sobre imóveis, o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, o imposto municipal sobre veículos e a derrama, dentro dos condicionalismos impostos nos termos do artigo 14, a que acresce a faculdade de cobrança de vários tipos de taxas, em geral, sobre fornecimentos dos sectores infra-estruturais

A terceira corresponde à **capacidade de endividamento**, e compreende os horizontes do curto e do médio prazo visando, pela mesma ordem, ajudar a superar problemas de tesouraria e desequilíbrios financeiros.

Trata-se de um recurso que se enquadra numa acepção de endividamento líquido (art. 36º), que visa disciplinar as entidades abrangidas e salvaguardar o Programa de Estabilidade e Crescimento acordado com a União Europeia, para o que, também, foi instituído um Fundo Municipal de Regularização.

De referir que as exceções às orientações acima referidas são muito restritivas, podendo ser exemplificadas pelos programas de reabilitação urbana (**75**).

A quarta, que corresponde aos **fundos estruturais**, não será abordada neste contexto uma vez que a sua evolução futura se encontra dependente, em larga medida, de factores exógenos, isto obviamente, não esquecendo a componente negociação.

Por fim, os **subsídios especiais**, correspondem a apoios de carácter pontual, reportando-se a responder a situações excepcionais (catástrofes, p. e.), ou ao financiamento de despesas de investimento conjuntas, i.e., em que o governo central e os municípios se encontrem simultaneamente envolvidos (**76**).

Em conclusão, temos que os objectivos centralmente visados pelos instrumentos de despesa ao nível sub-nacional terão permanecido mais focalizados em reduzir os impactos negativos das disparidades regionais ainda que, com o QREN, conforme foi atrás referido, se tenha assistido a uma reorientação no sentido de utilizar as especificidades regionais como factor de desenvolvimento, e isto não só no domínio regional como nacional.

Com efeito, embora se aceite que a promoção da equidade constitui uma condição necessária ao desenvolvimento socioeconómico o novo paradigma da política regional defende que se torna indispensável estimular os chamados “motores de crescimento” e, em simultâneo, introduzir estratégias sub-nacionais orientadas para a promoção da competitividade (**77**).

Neste âmbito, importa referir uma segunda ordem de questões que passa por colocar um problema de fundo que se focaliza em reequacionar **o interface das políticas fiscal, em rigor, tributária, e do ordenamento do território**, uma questão que, em larga medida decorre, da natureza inter-sectorial desta última, para o que, de seguida, privilegiaremos a relação unívoca entre o primeiro e o último destes domínios.

Nesta óptica, importa começar por considerar os elementos estruturantes (IMI, IMT e Imposto de Selo, Imposto de Mais-Valias, Contribuições Especiais), e os agentes em presença (o Estado aos seus diversos níveis, proprietários, empresas e outras entidades), sendo de colocar duas ordens de interrogações distintas **(78)**:

- ◆ No plano empírico, não será possível reforçar algumas tributações aplicáveis à actividade urbanística que, em larga medida, terão sido ignorados, casos das taxas de urbanização, da contribuição para a construção de infra-estruturas urbanísticas e, ainda, de diversas contribuições especiais? **(79)**

Em particular, que potencialidades contêm os casos recentes abrangidos pelo estatuto PIN e reportados à esfera turístico-imobiliária?

- ◆ No plano conceptual, que consequências se poderiam antecipar, em termos de eficiência e redistributividade, da eventual substituição do modelo de tributação actual, assente no conceito de valor patrimonial e que, certos autores tomam por ambíguo, por uma alternativa baseada na renda fundiária?

Ilustraremos um pouco a natureza das críticas endereçadas ao sistema actual recordando, nesta óptica, que o que a reforma fez foi, relativamente ao IMT, proceder à administrativização do valor patrimonial e, quanto ao IMI, foi redistribuir este imposto entre prédios novos e antigos **(80)**.

De salientar que as questões reportadas ao plano conceptual contêm um espectro de implicações potenciais muito alargado, tanto na perspectiva social, quanto numa óptica mais específica, pelo que os próprios autores que preconizam este género de reformas aludem à necessidade de salvaguardar múltiplos equilíbrios devendo, no presente contexto tais soluções servir, sobretudo, de base de reflexão **(81)**.

5.3. A política das cidades e os novos instrumentos no domínio financeiro

Ainda que não esgote a matéria em epígrafe iremos, neste ponto, centrar a nossa atenção na *Política de Cidades POLIS XXI*, iniciativa de grande relevância lançada oficialmente em Abril de 2007, que levou em conta as experiências anteriores quer no plano nacional (PROSIURB e POLIS), quer no domínio comunitário (URBAN e URBACT II).

Estamos em presença de uma política cujo horizonte temporal corresponde ao período 2008-15, que está articulada quer aos objectivos de outras orientações estruturantes (Estratégia de Lisboa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável), quer a

referenciais específicos (o PNPOT e Orientações estratégicas para os sistemas urbanos de diversos espaços regionais) **(82)**.

A prossecução dos objectivos operativos que lhe correspondem (a qualificação e coesão, a projecção nacional e internacional, a integração na região envolvente e a inovação nas soluções), assenta nos seguintes vectores de intervenção, também designados por instrumentos de política:

- ◆ Parcerias para a regeneração urbana, aplicáveis a espaços intra-urbanos de dimensão variável mas sempre com potencial estruturante, i.e., envolvendo a articulação de diferentes componentes, e com incidência em áreas em situação muito diferenciada;
- ◆ Redes urbanas para a competitividade e inovação, tendo como destinatários redes de cidades (quer cooperando em base territorial quer numa base temática), e redes de actores de uma mesma cidade visando, neste caso o reposicionamento nas redes urbanas nacionais e internacionais;
- ◆ Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano, que visam apoiar projectos-piloto relativos a novas soluções não implementadas no país e que careçam de apoio inicial, de que a prestação de serviços de proximidade, a acessibilidade e mobilidade urbanas, e a construção sustentável constituem exemplos;
- ◆ Equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional, caracterizados de forma genérica, e que visam a construção ou requalificação de equipamentos especializados de grande raridade e com impacto na afirmação e diferenciação de centros urbanos de nível superior e o reforço do policentrismo **(83)**.

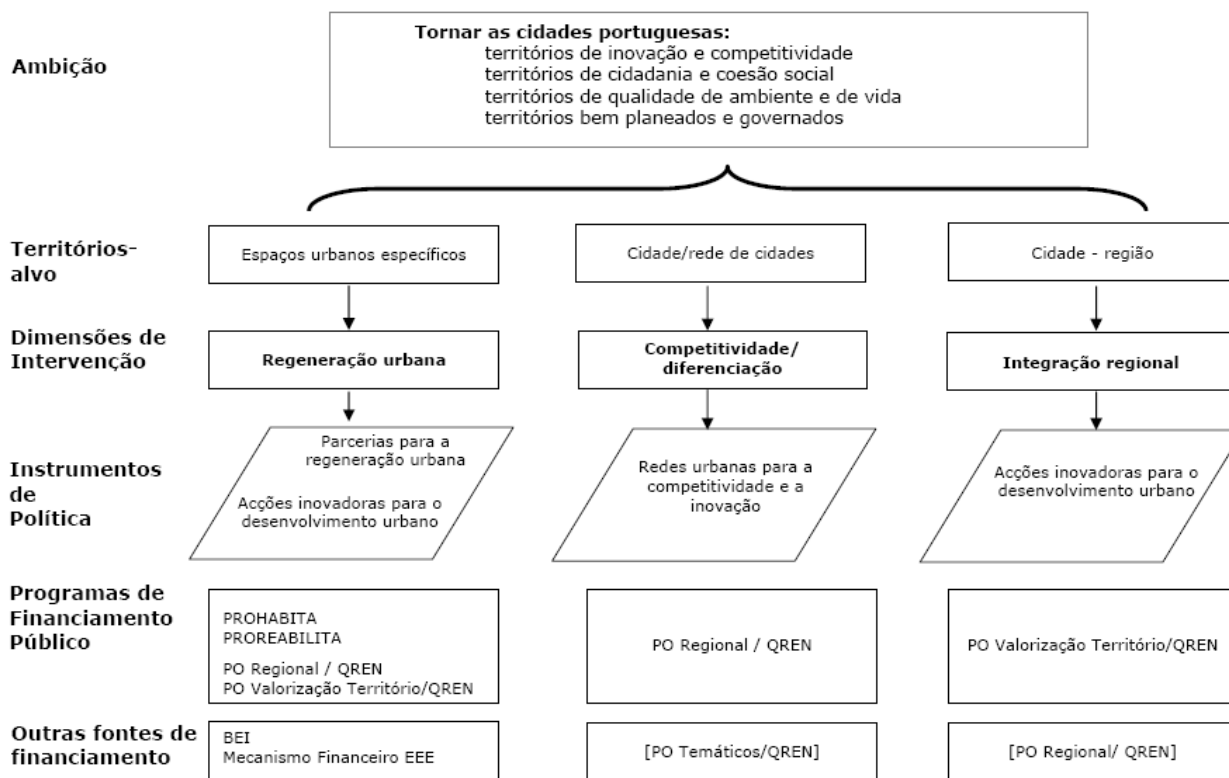
Pelo seu interesse, são de relevar os princípios de implementação estabelecidos, que assentam nos elementos seguintes:

- ◆ Recurso à via descentralizada, ou seja, assente na iniciativa local;
- ◆ Avaliação de candidaturas e respectiva selecção baseadas na qualidade das propostas;
- ◆ Apoio dos elementos de candidatura em programas de acção estratégica;
- ◆ Recurso ao princípio da contratualização tanto a nível do estabelecimento de parcerias locais sólidas quanto no acesso a meios de natureza financeira.

Em função dos critérios acima referidos, temos que o que está em causa é a prossecução de uma estratégia de eficiência colectiva, aliás, em conformidade com o que também se pretende alcançar através do PROVERE, sendo que neste último caso nos encontramos perante uma iniciativa associada à Política de Desenvolvimento Regional.

Voltando a focalizar a nossa atenção no POLIS XXI, importa apresentar uma perspectiva geral dos eixos e dos domínios de intervenção que o mesmo compreende, a saber:

Figura nº 4 – POLIS XXI /Configuração geral



Fonte: MAOTDR/Gab. SEOTC, Portugal, Política de Cidades POLIS XXI (2007-13), p.3.

Como se pode verificar, no que se reporta aos instrumentos de natureza financeira e ainda que a panóplia envolvida seja muito considerável, continua a prevalecer a subsidiação, isto num contexto marcado por grande heterogeneidade de interesses dos dois grandes sectores institucionais e que seguramente integrará projectos susceptíveis de atrair a iniciativa privada numa base distinta e mais conforme aos “novos tempos”.

Nessa óptica e relativamente às situações genéricas acima aludidas, teria sido pertinente introduzir a lógica do empréstimo e do revolving de fundos, uma óptica de intervenção que, inclusivé, já se estendeu a alguns países comunitários da Europa de Leste solução que, no nosso caso deverá, em princípio, ser veiculada através da introdução do JESSICA.

Ainda que o enfoque se centre no futuro, é conveniente ter presente a memória de algumas experiências recentemente implementadas pelo que, antes de concluirmos este ponto, apresentaremos uma breve retrospectiva onde se privilegiará o caso específico das Sociedades de Reabilitação Urbana, que se passa apresenta de seguida (“caixa” G).

“Caixa” G – As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRUs)

Se fizermos apelo aos instrumentos já existentes neste domínio, deparamos com diversos elementos que compreendem, nomeadamente, as Parcerias Público-Públicas, as Parcerias para a Regeneração Urbana, o PROHABILITA, as Sociedades de Reabilitação Urbana (SRUs) e os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) **(84)**.

Não obstante a relevância encerrada nalguns casos, como sejam as Parcerias Público-Públicas para operações integradas, que correspondem a um instrumento-chave para a política das cidades, passamos a dar algum desenvolvimento às SRUs, e isto atendendo ao maior enquadramento desta última na vertente que privilegiamos, a financeira.

Encontramo-nos assim perante uma figura criada legalmente através do DL nº 194/2004, de 7 de Maio, que visa ser um instrumento facilitador/agilizador da reabilitação urbana correspondendo-lhe áreas de utilidade pública e que, entre outros aspectos, prevê a posse administrativa e a diminuição de prazos, pelo que confere poderes latos de intervenção à administração pública.

O capital destas entidades é repartido entre a Administração Central, via IHRU, e a Administração Local, de acordo com geometrias variáveis podendo, no limite, só um destes sub-sectoros institucionais estar presente, sendo ainda de referir que nos encontramos perante uma forma de PPP que acolhe parceiros com estatutos diversos, desde sociedades de controle a cooperativas.

A experiência portuguesa neste campo tem já alguma amplitude, sobressaindo as SRUs de Lisboa Ocidental, Lisboa Oriental e da Baixa Pombalina, Porto Vivo, Coimbra Viva, Viseu Novo, de Vila Nova de Gaia e estando previsto para breve o lançamento da SRU de Sintra **(85)**.

Colocam-se, porém, questões delicadas neste domínio, como o acautelamento dos interesses em presença (públicos vs. privados), de que as opções expropriação/venda forçada correspondem a uma face bem visível, isto sem esquecer que a componente relativa à intervenção no espaço público dificilmente interessará aos privados.

Quanto ao domínio financeiro importa relevar os elevados custos de estrutura envolvidos (a cargo do sector público) e a inexistência de um plano de negócios específico, já que as verbas disponíveis se reportam a um período de 2 a 4 anos, pelo que, num contexto onde sobressaem perspectivas económicas sombrias, se tendem a agudizar as dificuldades na mobilização em torno desta figura **(86)**.

De salientar que o artº 41 do diploma supra- referido, permite a constituição de FIIs. (fundos de investimento imobiliários) fechados i.e., de subscrição particular, para a reabilitação urbana, uma prerrogativa até aqui exercida de forma muito limitada, se considerarmos as mais recentes estatísticas disponíveis neste âmbito que, em Setembro último, apontavam para uma exposição específica que atingia valores de cerca de 1.4% do total respectivo **(87)**.

Acrescente-se, ainda, que está prevista a articulação desta última tipologia de instrumentos financeiros com a outra figura acima referida, as UOPGs, isto na perspectiva de ajudar a superar os problemas defrontados por estas, a reabilitação de quarteirões correspondentes a áreas prioritárias de intervenção **(88)**.

6. PERSPECTIVAS E NECESSIDADES FUTURAS

Neste capítulo do relatório iremos abordar os dois tópicos seguintes:

- ◆ Pressupostos retidos e apresentação, muito resumida, de aspectos focalizados em duas experiências de âmbito nacional, a britânica e a gaulesa, que constituem casos particularmente interessantes e de que se poderão extrair ilações de ordem prática passíveis de aplicação no nosso país, ainda que de forma pontual;
- ◆ Formulação de uma listagem de novos instrumentos financeiros que se alargam ao domínio ambiental, e de que procuraremos dar um enquadramento mínimo relativamente à natureza e interesse potencial que envolvem.

6.1. Pressupostos a considerar no futuro quadro de actuação

Ao iniciarmos a abordagem desta matéria aludiremos à análise de E. Heuvelhof, mediante a qual este autor contrapõe o que designa por paradigmas “clássico” e “novo”, estruturados em três eixos, a “natureza das relações entre os diversos elementos da cadeia”, o “grau de competição” e a “relação jurídica de propriedade” (vidé tabela abaixo que simplifica ao máximo tais antagonismos), e cujo horizonte de reflexão se focaliza no investimento em infra-estruturas (89).

Tabela nº 2 – Dois paradigmas em confronto

	Paradigma clássico	Novo paradigma
Relações entre elos da cadeia	Integração vertical	Segmentação
Grau de competição	Nulo	Efectivo
Relação jurídica de propriedade	Pública	Privada

Fonte: E. Heuvelhof, reproduzido a partir de WRR, *Infrastructures, Time to Invest*. p. 85.

As vantagens do enfoque supra-citado correspondem, assim, a apresentar uma interpretação sintética da evolução no passado recente, que retomaremos de seguida numa perspectiva ainda mais simplificada, onde assumiremos:

- i) Quanto ao primeiro eixo, que a “natureza das relações entre os diversos elementos da cadeia” que, no modelo “clássico assentava, de forma predominante, na “integração vertical”, se deslocou para a “separação de actividades/decisões”, o que exigiu o concomitante reforço da actuação dos outros agentes sócio-económicos, incluindo os restantes níveis da administração pública;
- ii) Passando ao segundo vector, o “grau de competição”, em que E. Heuvelhof contrapõe “monopólio” e “concorrência”, é de acrescentar que a evolução no sentido do reforço da competição terá, na nossa perspectiva, como objectivo, a procura de uma crescente racionalidade no uso de recursos públicos;

iii) Finalmente, quanto ao último elemento da tríade, a “relação jurídica de propriedade”, onde o autor refere a prevalência, respectivamente, da propriedade pública e da propriedade privada, haverá que reconhecer que estaremos perante o elo, em princípio, mais crítico e mais datado desta análise, que está bem adaptado ao período anterior à crise financeira de 2007-08, mas cuja aplicabilidade, no futuro, se afigura incerta (**89-A**).

Não obstante as limitações que este tipo de análise envolve iremos assumir, no nosso horizonte de referência, no pós 2013, a ocorrência de um cenário *Business as Usual* (*BAU*), de resto, extremamente simplificado, ainda que esta hipótese simplificadora envolva um duplo entorse, dado:

- ◆ Ignorar a evolução recente, i.e., a crise financeira, que parece apontar para a necessidade de reequacionar o papel e o “peso” relativo dos dois grandes sectores institucionais, ainda que seja impossível arbitrar um “ponto de equilíbrio” a longo prazo no que respeita à extensão da exposição a cada um deles;
- ◆ Excluir a ocorrência de outras alternativas/cenários o que, em todos os casos, corresponde ao empobrecimento do horizonte de possibilidades, em si, muito vastas.

Assim, a nossa base de partida foi escolhida em função das vantagens inerentes que aquele enfoque encerra, ou seja, a extrapolação de tendências conhecidas, que se enquadram no horizonte mental prevalecente, tendo ainda óbvias ramificações nos planos das operatórias e dos instrumentos de actuação atendendo, p. e., ao recurso a algumas soluções/experiências “avançadas”.

Por outro lado, importa reconsiderar a necessidade de racionalizar o uso de recursos, um pressuposto que, no caso português, adquire, como referido, especial acuidade em função de condicionalismos nacionais intrínsecos, da crescente exiguidade orçamental e da procura de novas orientações por parte das instâncias comunitárias.

Esta última vertente tenderá a afectar negativamente situações como a de Portugal, marcada historicamente por problemas estruturais, devendo ser ainda agudizada pela existência de restrições crescentes quanto à elegibilidade das regiões no acesso aos fundos da União Europeia, com redução das regras de elegibilidade e novo regime de *phasing out*, de que se esperam incidências particularmente negativas no nosso caso, isto sem esquecer a própria eventualidade da reafecção de fundos a outras políticas.

Mesmo numa óptica muito simplificada, aquela condicionante deverá exigir o acentuar da distinção entre iniciativas e projectos rentáveis ou com interesse comercial e os que não cumprem este pressuposto o que, se admite, venha a ter correspondência com a existência de grelhas específicas de instrumentos financeiros a aplicar a cada uma dessas tipologias, enquanto na óptica complementar da inovação, temos que a mesma potencia o acentuar das preocupações com a introdução e gestão de novos instrumentos financeiros, em especial, por parte das entidades públicas.

Assumindo, então, o paradigma vigente parece razoável antecipar que, no médio prazo, entre os padrões evolutivos deverão a avultar os seguintes comportamentos focalizados na vertente em referência:

- ◆ As concessões de subsídios serão restringidas e reforçar-se-á a lógica dos *revolving funds*; (vidé, nomeadamente, JESSICA, e JEREMIE);
- ◆ Em contrapartida, acentuar-se-á o recurso aos empréstimos, com o correspondente envolvimento de instituições financeiras quer nacionais quer internacionais, incluindo as do âmbito comunitário (BEI e CEB);
- ◆ Da evolução supra-referida deverá resultar uma recomposição na origem dos recursos, que tenderá a privilegiar o papel das entidades especializadas do âmbito comunitário (como o BEI), em detrimento da componente orçamental quer nacional quer comunitária;
- ◆ Como corolário, tenderá a registar-se um maior nível de eficiência no uso do capital colocando, também, um maior nível de exigência na aplicação de instrumentos;
- ◆ Assistir-se-á, por outro lado, ao reforço da articulação entre os instrumentos de empréstimo e os instrumentos de ajuda, dado permitirem obter níveis mais elevados de alavancagem;
- ◆ As participações de capital através das empresas deverão, também, aumentar, sendo de pressupor o reforço da exposição privada, dada a clarificação das regras do jogo e condições de atractividade do investimento;
- ◆ Assistir-se-á, ainda, ao reforço dos projectos auto-financiáveis, uma evolução fácil de entender dado o crescente esgotamento da subsidiação, pelo que ganha ênfase a questão das soluções a aplicar e, logo, os novos instrumentos financeiros (90).

Antes de nos voltarmos a interrogar acerca das perspectivas acima traçadas não deixaremos de incluir alguns *inputs* adicionais de reflexão, cujo objectivo passa:

- ◆ Em primeiro lugar, pelo reconhecimento que a formulação de hipóteses quanto à introdução de novos instrumentos corresponde a um exercício que, na prática, é antecedido pelo preenchimento de outras etapas sendo importante, a este propósito, enfatizar o papel da formulação de uma estratégia de desenvolvimento conducente à obtenção dos resultados almejados, preocupação que consta da “caixa” de texto H, onde esta matéria é sumariada apenas na óptica do Desenvolvimento Local;
- ◆ Em segundo lugar, consideraremos dois exemplos colhidos da experiência europeia, que seleccionamos em função dos ensinamentos que os mesmos encerram, isto levando em conta as realidades actuais e as necessidades de mudança que a situação portuguesa parece exigir, pelo que introduzimos dois elementos adicionais de reflexão, o primeiro referido ao exemplo britânico e o segundo ao caso francês (cf., respectivamente, “caixas” I e J.

A razão da nossa opção radica, no caso britânico, na sua riqueza, que pode ser captada a partir de ângulos tão distintos como a capacidade de aprendizagem e de transferência de conhecimentos a partir dos modelos americano e continental europeu, a contínua reformulação das soluções introduzidas e a dinâmica inter-institucional associada a este processo e, ainda, a capacidade de inovação e implementação de novas soluções no domínio financeiro.

Quanto à experiência francesa, o seu interesse radica, sobretudo, na evolução gradual de soluções fortemente centralizadas para um novo quadro que acomodou as exigências de descentralização/regionalização, ditadas pelos “novos tempos”, área que tem sido bastante discutida em Portugal e relativamente à qual é difícil estabelecer consensos.

Naturalmente que a nossa opção pela referência àquelas duas experiências deixa de lado outros referenciais também relevantes para o caso português, nomeadamente, as soluções inovatórias introduzidas no plano do desenvolvimento regional e urbano pelos países nórdicos (91).

“Caixa” H – Elementos a considerar preliminarmente na formulação das estratégias de desenvolvimento local

- Identificar os *drivers* subjacentes às fraquezas locais bem como as formas de incentivo sustentado dos investidores e financiadores privados;
- No estabelecimento de parcerias, identificar as melhores soluções bem como o papel a desempenhar pelos intermediários financeiros;
- Identificar e procurar superar os *gaps* existentes entre procura e oferta de financiamento, quer na perspectiva da difusão da informação quer da predisposição dos actores envolvidos;
- Na perspectiva do desenvolvimento estratégico, ver qual o contributo da atracção do investimento privado para a gestão de activos públicos (de notar que, em vários países, permanecem desconfianças nesta frente que exigem uma atitude pedagógica);
- Identificar e preparar um número reduzido de propostas relevantes para a estratégia local, envolvendo instituições financeiras e altos quadros do sector público;
- Auditar e avaliar correctamente os activos e os fluxos de fundos a serem utilizados nos projectos a implementar;
- Convocar *meetings* com instituições e assessores financeiros nas fases de avaliação preliminar, como melhor via para desenvolver as intervenções e atrair investimentos (externos);
- Elaborar um plano de negócios e de investimentos para cada intervenção;
- Promover acordos entre os parceiros-chave dos sectores público e privado relativamente a cada plano de negócios.

De salientar que, de acordo com a fonte utilizada, em conjunto, as intervenções mencionadas melhorarão substancialmente a prontidão (*readiness*) das estratégias de investimento em causa, tornando mais provável a atracção de fontes de financiamento externas bem como a adequada utilização de instrumentos financeiros adequados.

Fonte: OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007, reprodução parcial das ps. 211-14.

“Caixa” I – O Modelo Britânico

A reforma da política regional britânica, implementada no final da década de noventa, corresponde a um bom repositório de ensinamentos importando, a propósito, salientar os aspectos seguintes:

- Em termos de referencial, salientam-se as preocupações com a estabilidade macro e a implementação de reformas microeconómicas que permitam o funcionamento eficiente e flexível dos mercados enquanto, no plano dos princípios específicos, as preocupações se centram no estabelecimento de lideranças fortes aos níveis nacional, regional e local, e com a introdução de reformas visando superar as falhas de mercado (92);
- Em termos institucionais, é de começar por referir o papel das Regional Development Agencies (RDAs), formalmente lançadas em Abril de 1999, através do RDA Act, promulgado no ano anterior, a quem cabem as funções centrais na dinamização e coordenação do desenvolvimento económico da região respectiva e que, em conjunto com as autoridades locais, fixam, as respectivas prioridades de crescimento, levando em consideração as preocupações com o reforço da capacidade competitiva e com a redução dos desequilíbrios regionais (93);
- Às preocupações “abstractas” acima mencionadas são contrapostas realidades muito objectivas que se consubstanciam na existência de um quadro de indicadores de acompanhamento, recobrando sete áreas distintas (produtividade, investimento, inovação, especializações, economia empresarial, competitividade e emprego), tendo como benchmarking a redução, no tempo, do gap no nível de desenvolvimento económico (94);
- Naturalmente que o “sistema” comporta vários níveis (city-regions, medium-sized cities, other town and cities, rural areas), a quem, não só, são assacados objectivos e funções específicos (vide, a propósito, a “caixa” Towns, cities and other places, apresentada no relatório Strong and Prosperous Communities, I Vol., p, 72, onde a questão é apresentada de forma genérica;
- Em 2000, foi promulgado o Local Government Act, que veio alargar o âmbito de actuação das autoridades locais na prossecução das políticas visando o reforço do bem-estar económico, social e ambiental na área da sua jurisdição.

No plano instrumental, e mesmo sem a preocupação de esgotar o filão olvidando, nomeadamente, o papel de vanguarda no plano das PPPs e dos FDU_s (ex., Blueprint), as orientações acima expressas teriam contraponto na introdução dos seguintes elementos:

- Criação, em 2004, do Prudential Borrowing Regime, que veio flexibilizar a capacidade das autoridades locais na contratação de empréstimos para investimento;
- No mesmo ano, estabelecimento dos Business Improvement Districts (BIDs), que visam a promoção e o financiamento conjunto, por parte de entidades públicas e privadas, de acções no âmbito em referência;
- Introdução, em 2005, da Local Enterprise Growth Initiative (LEGI), visando incentivar a actividade empresarial nas áreas mais deprimidas;
- Também em 2005, foi introduzida a Local Authority Business Growth Incentives (LABGI), que permite às autoridades locais receberem e utilizarem uma parcela acrescida das receitas fiscais cobradas às empresas da sua área de actuação.

As conclusões preliminares da reforma acima referida apontam para a relevância da política seguida, sobretudo, no plano do investimento tendo, em termos geográficos, sido especialmente beneficiada a zona de Londres permanecendo, porém, muito por fazer tanto mais que, à excepção daquela metrópole, os progressos são ainda maiores noutras cidades europeias, situação que conduziu à necessidade de reformular a estratégia (95).

Não admira, assim, o rastrear contínuo e ao mais alto nível das debilidades existentes, preocupação obviamente extensível ao domínio financeiro, matéria que passamos a exemplificar mediante a alusão às conclusões resumidas contidas no documento intitulado *Loosening the Leash*, emanado do All Party Urban Development Group, um corpo parlamentar pluripartidário, que visa a promoção da renovação urbana e do desenvolvimento sustentável do país.

- Assim, no domínio das infra-estruturas, aquele documento diagnostica fraquezas em áreas como o controle centralizado, o financiamento fragmentado, a fraca coordenação estratégica, os reduzidos níveis de especialização e de capacidade locais (96), sendo depois apresentadas um conjunto de opções que são repartidas em função da sua maior ou menor exequibilidade legal, a que importa ainda acrescentar que as soluções preconizadas compreendem um vasto dispositivo, onde se passam a discriminar:
- Instrumentos de adopção no curto prazo, casos do Roof Tax, um imposto adicional incidente sobre cada novo fogo concluído ou de uma taxa cobrada pelo estacionamento de viaturas em locais de trabalho (workplace parking levy);
- As que requerem um prazo alargado para a implementação de base, como o Tax Increment Financing, que permite antecipar receitas fiscais, as Supplementary Business Rates, que permitem a cobrança adicional temporária dos impostos incidentes sobre empresas, e o Planning Gain Supplement, que permite captar parte das mais-valias geradas a partir das autorizações decorrentes das actividades de licenciamento.

“Caixa” J – Algumas considerações à cerca da regionalização em França

Nesta “caixa” de texto o nosso objectivo primordial não consistirá tanto na inovação financeira associada à experiência francesa mas, sobretudo, na referência a alguns traços comuns e essenciais evidenciados pela política de regionalização seguida neste país face ao caso português.

Assim, de acordo com o referido estudo da OCDE sobre Portugal, em França, o planeamento centralizado envolvendo, nomeadamente, a política de investimentos públicos deu lugar a uma regionalização progressiva, uma evolução ditada pela necessidade de introduzir adaptações para obtenção de fundos comunitários, tendo aqui desempenhado papel crucial os CPER (Contrats de Plan État-Région), uma figura introduzida na década de oitenta do século passado (97).

De passagem, refira-se que na regionalização gaulesa e, em particular, na sua reorganização territorial fundada, segundo alguns autores numa “arquitectura barroca”, subsistem muitas “imperfeições” que, de forma implícita, estarão sintetizadas na frase seguinte de F. Mitterand, datada de Julho de 1981:

«La France a eu besoin d’ un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd’ hui besoin d’ un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire» (98).

Para além das resistências comuns aos dois casos, será de referir, segundo a OCDE, a existência de paralelismos no plano dos procedimentos, nomeadamente, quanto à elaboração do Programas Operacionais correspondentes aos dois últimos Quadro de Apoio Comunitários, isto tanto no domínio estratégico quanto no das suas relações com outras vertentes, como o planeamento espacial, aludindo-se aos SRADT_s (Regional Spatial Planning and Development Plans) e aos PROT_s (Planos Regionais de Ordenamento do Território).

No entanto, existem áreas de primordial importância onde os franceses estão mais avançados, caso da afirmação do Estado-estratega, i. e., na ajuda aos parceiros regionais na escolha das melhores opções de investimento, tendo como hipóteses subjacentes a desconcentração e descentralização enquanto elementos-chave para fortalecer a capacidade técnica sendo que, na fase de implementação, também foi introduzida a partilha de responsabilidades entre as instâncias centrais e regionais ficando a cargo das primeiras a vertente competitividade regional (99).

Um outro domínio importante corresponde à colaboração horizontal, onde Portugal denota especiais carências sendo que, em França, foi criada uma estrutura híbrida (projet territoires), que visa dinamizar um dado espaço territorial na base da criação de sinergias entre os diversos actores locais, uma iniciativa que pode congrega diversas municipalidades e onde pontifica um conselho de desenvolvimento sustentável, que conta com a participação e apoio financeiro do Estado central (100).

Atendendo ao âmbito deste relatório não deixaremos de fazer uma breve alusão a alguns instrumentos de carácter financeiro introduzidos neste país, importando referir:

- O papel de uma instituição financeira de capitais públicos, a Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), com forte exposição em várias frentes onde, por vezes, os privados não respondem de forma satisfatória, e que inclui projectos de infra-estruturas focalizados no desenvolvimento local e regional e no apoio ao redesenvolvimento urbano, sendo de referir, neste último domínio, o acordo recente com o Estado no apoio à habitação destinada a famílias carenciadas (101);
- As Zones Franche Urbaines (ZFU_s) que, em rigor, correspondem a uma vertente de um universo mais vasto que inclui outros casos a que não daremos qualquer desenvolvimento, as Zones de Revitalisation Urbaine (ZRU_s), as Zones Primes d' Aménagement du Territoire (PAT_s), e os Territoires Ruraux de Développement Prioritaire (TRDP_s).

Assim, as ZFU_s, estabelecidas em 1997, correspondiam a um instrumento de bonificação fiscal no apoio, em zonas deprimidas, ao recrutamento específico de mão-de-obra local, tendo sido instituídas 85 áreas sujeitas a este estatuto.

Mais recentemente, em 2003, este mecanismo foi revisto tendo às acções correspondentes ficado sob a jurisdição de uma nova entidade, com intensificação das intervenções sobre as áreas mais deprimidas e assistindo-se, ainda, à inclusão de uma forte componente habitacional (102).

Em síntese, até agora seguimos uma linha sequencial em que nos limitámos a raciocinar numa base linear o que, embora possa corresponder a um exercício útil para equacionar a matéria em discussão, nada garante que venha a configurar a realidade futura.

Atendendo, porém, às incertezas relativas à evolução dos vectores definidos por E. Heuvelhof, a introdução de várias leituras, mediante a consideração de outros tantos cenários, seria benéfica, já que se traduziria em vantagens que, inclusivé, se poderiam repercutir no domínio da formulação de instrumentos.

Não sendo possível, pelo menos no imediato, trilhar a via referida, apresentaremos na próxima secção um conjunto de elementos que, em muitos casos, não deixarão de revestir interesse potencial, correspondendo como que a uma primeira tentativa de abordagem de um tema que cada vez se torna mais imperativo, a compreensão do futuro.

Nesta abordagem procuraremos levar em consideração e conjugar as tendências evolutivas referidas na vertente financeira, considerando os planos internacional e comunitário, bem como os níveis de desenvolvimento, de capacitação e de exposição ao risco prevaemente que caracterizam, a montante, os operadores nacionais e, a juzante, os intervenientes nos mercados envolvidos.

Será, ainda, de acrescentar que se procurou articular o quadro resultante de tais projecções a tipologias de instrumentos ditadas por condicionantes internas e, num plano

secundário, pelo recurso a experiências exógenas, que se nos afiguram com maior exequibilidade ou capacidade de transposição/adaptação ao contexto vigente em Portugal.

6.2. Novos instrumentos e respectivas potencialidades

No essencial, os desenvolvimentos no âmbito referido em epígrafe constam das Tabelas nos 3 e 4, apresentadas nas páginas seguintes, relativamente às quais é de tecer um primeiro reparo que corresponde ao facto de nas mesmas estarmos a contemplar um enfoque mais lato do que o considerado nas secções anteriores, uma vez que os suportes de informação referidos integram itens reportados à esfera ambiental.

Tal situação, que pode ser ilustrada mediante os exemplos do alargamento de âmbito de aplicação das eco-taxas e da introdução de contratos-programa envolvendo os Parques Naturais na perspectiva da dinamização da sua função enquanto sumidouros será, no entanto, uma opção a manter, atendendo ao interesse potencial que estas hipóteses revestem.

Acrescente-se que na apresentação dos elementos em referência, foi seguido um critério de repartição que assentou na existência de duas tipologias catalogadas, respectivamente, de instrumentos de natureza fiscal/orçamental e financeira “pura”, deixando de fora outros domínios (ex. planeamento nas suas distintas vertentes), e pretendendo que estamos em presença de categorias perfeitamente isoláveis o que, no entanto, não corresponde ao que se passa no mundo real onde a miscigenação entre estas duas vertentes está longe de ser invulgar.

Torna-se, assim, conveniente explicitar as bases em que assenta a repartição seguida, sendo que assumiremos que os instrumentos de natureza fiscal/orçamental correspondem a casos onde o papel de controlo das entidades públicas nacionais é total envolvendo, por vezes, a funções de soberania (ex. fiscalidade), enquanto nos instrumentos financeiros “puros”, a participação dos privados adquire relevo sendo que, muitas vezes, a mesma é consubstanciada mediante o estabelecimento de parcerias entre estes dois grandes sectores institucionais.

Será ainda de acrescentar que as tabelas em consideração apresentam instrumentos tomados de forma “isolada”, ou seja, foi omitida a natureza dos inter-relacionamentos existentes entre um dado elemento face aos restantes, pelo que permanece indeterminado o respectivo grau de independência, complementaridade ou conflitualidade.



Tabela 3 - Instrumentos de âmbito orçamental e fiscal

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Agravamento taxas IMT nos projectos PIN com forte componente imobiliária	Não existente.	Agravar as taxas aplicadas, eventualmente em 50%. (Vidé, caso Expo).	Transacções incidentes sobre bens imóveis integrados no âmbito dos projectos PIN (RCM 95/2005, de 5/5 e DL 285/2007 de 17/8).	Indirectamente, as verbas a obter poderiam ser aplicadas em projectos de ordenamento e de prevenção de riscos ambientais na região alargada de inserção do PIN.	Efeitos potencialmente negativos na atracção de investidores externos.
Bonificação IMI/IMT centros históricos e agravamento de taxas mesmos instrumentos nas correspondentes zonas de expansão urbana e devolutos	É aplicado a nível de algumas autarquias, importando alargar o respectivo âmbito.	Medida duplamente discricionária e parcialmente auto-compensatória.	Centros históricos urbanos degradados e com reduzidos níveis de utilização sócio-económica, em princípio, articulada a penalizações/limitações na expansão dos dos perímetros da mesma urbe e . nos devolutos.	Dinamização de extensas áreas edificadas muito sub-aproveitadas; Ganhos adicionais decorrentes da concentração (infra-estruturas, mobilidade, etc.) Redução das perdas de recursos, sobretudo, naturais (terra).	Postura dos agentes económicos envolvidos; montantes elevados de investimento envolvidos (inclusivé públicos).
Tax Increment Financ. (TIF)	Sem antecedentes no país.	Introdução de um instrumento que visa financiar um determinado projecto através da antecipação do correspondente fluxo de proveitos.	Corresponde a uma técnica de <i>land capture value</i> , focalizada no financiamento de infra-estruturas, aplicada nos EUA, até agora, sem difusão na Europa.	Relação "directa" entre beneficiários e financiadores de uma dada obra.	Preferência ancorada pela via indirecta para financiar obras de carácter público.
Dívida Púb. Municipal (autónoma)	Não existe enquanto tal, estando o endividamento de cada município centralizado e sujeito a <i>plafonds</i> estritos estabelecidos em critérios de natureza administrativa.	Introdução do recurso à emissão de dívida pública municipal, baseada na prévia definição dos critérios a preencher pelo emitente, não devendo ser contabilizada no endividamento da autarquia.	Destinada apenas a financiar projectos de investimento e sujeita a <i>ratings</i> de agências credenciadas.	Fonte de financiamento adicional relevante para acelerar o lançamento de projectos.	Tenderia a beneficiar as Câmaras de maior dimensão financeira.
Fundo Público de Desenv. Regional	Não existente, pelo que se propõe a inscrição de programas e/ou projectos de base plurianual. De salientar que, no âmbito do PIDDAC, esta solução era utilizada pontualmente, ainda que, numa base anual.	Criação de um novo instrumento que, assumindo, um horizonte temporal definido, permita assegurar a continuidade de acções de suporte em domínios carenciados.	Aplicável a várias vertentes tuteladas pelo MAOTDR, de que os casos seguintes constituem exemplos: Ap. às Regiões de Baixa Densidade; Ap. à Requalif. Património Natural; Ap. à Requalif. Património Cultural; Prevenção de Riscos Ambientais.	Destina-se a complementar/colmatar lacunas de financiamento em iniciativas/projectos de reduzida atractividade para o sector privado.	Necessidade de reformular a lógica de inscrição das iniciativas de investimento no PIDDAC, inclusivé, captando novas origens de financiamento onde não será de excluir o sector privado.

Tabela 3 - Instrumentos de âmbito orçamental e fiscal (continuação)

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Fundo de Intervenção Ambiental	Não existente, sendo de referir que o DL nº 150/2008 de 30 de Julho introduz elementos tendentes à sua posterior criação.	Introdução de um esquema de subsídição pública exigindo o preenchimento de critérios específicos.	Apoiar o voluntariado e grupos comunitários na prossecução dos objectivos de desenvolvimento sustentável.	Reforçar a internalização social dos objectivos em causa. Possibilidade de atrair co-financ ^{tos} de empresas que desenvolvam actividades em conexão.	Exige a pré-existência de um plano de acção, a definição de regras de acesso subsídição, monitorização dos projectos, bem e encontrar soluç. p/ operacionalizar aderentes na prossecução dos objectivos.
Fundo p/ Preservação dos Territórios que Originam Água	Não existente.	Introdução de uma taxa específica sobre o consumo de água.	Aplicação das receitas obtidas na constituição de um fundo p/ apoiar as condições de sustentabilidade nas regiões de origem das águas subterrâneas e superficiais.	Para além do reforço dos objectivos de sustentabilidade quanto ao aprovisionamento de um bem essencial, poderia ainda contribuir para a atrair, de forma, controlada, actividades económicas enquadráveis nas áreas a beneficiar.	Encarecimento de bens e serviços, pelo que os montantes unitários a aplicar deverão ser limitados e escrutinados.
Eco-taxas (I)	Existência de antecedentes quanto a um leque já alargado de <i>items</i> de incidência (pneus, pilhas, óleos lubrificantes, electrodomésticos, garrafas c/ taras não retornáveis, automóveis em função do nível de emissões, etc.)	Sugerem-se como novas áreas de aplicação: Inertes obtidos a partir da demolição de edifícios; Triagem de resíduos urbanos e industriais por aplicação de taxas específicas.	Muito lato, potencialmente todo o espectro de recolha de resíduos.	Inscreve-se na necessidade de introduzir soluções sustentáveis; Instrumento de financiamento para criação de empresas e sistemas de recolha, tratamento e destino final; Criação de excedentes potenciais aplicáveis na bonificação e alavancagem áreas compensatórias.	Encarecimento de bens e serviços, pelo que os montantes unitários a aplicar deverão ser limitados e escrutinados; Dificuldades na dinamização e selecção de soluções numa base transparente.
Eco-taxas (II)	Idem relativamente a idêntico ponto referente ao instrumento anterior.	Extensão deste mecanismo à extracção de inertes.	Aplicação aos distintos <i>inputs</i> correspondentes a este domínio podendo as receitas obtidas ser utilizadas para constituir um fundo para requalificar as zonas produtoras.	Para além dos objectivos de desenvolvimento sustentável poderia ajudar a reconveter as zonas em causa, c/ impactos: Na conservação paisagístico-natural; No acesso à recreação informal; Na saúde e bem-estar.	Encarecimento de bens e serviços, pelo que os montantes unitários a aplicar deverão ser limitados e escrutinados.

Tabela 4 - Elementos de caracterização sucinta de instrumentos do âmbito financeiro estrito

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Fundos Desenv. Urbano (exemplo JESSICA)*	Prevê-se introdução no curto prazo, sendo de acrescentar que Portugal foi um dos primeiros países signatários deste Programa.	Iniciativa comunitária, cujo início de lançamento remonta a 2006 que visa substituir o modelo tradicional por uma solução "híbrida"; assim, para além da subsídição, recorrer-se-á a empréstimos, instrumentos de redução de riscos e <i>mezzanine capital</i> , sendo essencial a reutilização de fundos (<i>revolving</i>).	Desenv/ regeneração urbanos, pressupondo um quadro pré-determinado da sustentabilidade urbana num contexto de planeamento integrado. Âmbito de intervenção geográfica relativamente flexível, tal como no que se refere ao(s) sector(es) institucional(ais) envolvido(s).	Considerável, sobretudo, em casos que envolvam componente de elevada atractividade na esfera do imobiliário. De referir que este Programa deverá contar com uma dotação de 100 milhões de euros.	Capacidade dos agentes envolvidos na assimilação de um novo patamar de exigência, em particular, no domínio financeiro, levando em conta o passado recente e a existência de compromissos no plano dos instrumentos (POLIS XXI).
Parcerias Públi-Privadas (novas áreas interv.) Business Improvement Districts (BID _s)	Inserir-se numa "família" de soluções voluntaristas, exemplificada em Portugal pela figura do "Urbanismo Comercial" (derivado dos programas comunitários PROCOM e URBKOM), tendo sequência na "Gestão do Centro Urbano". De salientar, nos dois casos, o recurso ao co-financiamento de capitais públicos.	Corresponde à introdução de uma PPP específica em que proprietários e empresários optam por contribuir colectivamente para a manutenção, desenvolvimento e promoção da s/ zona de inserção, conferindo-lhes liberdade nas opções a implementar num contexto marcado pela coordenação de esforços com a autoridade municipal.	Instrumento aplicável em contextos urbanos de dimensão variável, desde o quarteirão até aos centros citadinos (a clássica "baixa"), que agora se pretende actualizar em função das alterações que deverão ocorrer nos Fundos Estruturais.	Instrumento que encerra potencial de valorização de negócios na sua área de reporte, facultando respostas rápidas e flexíveis aos problemas que visa responder.	Exigência de bom clima de negócios e de boas perspectivas de evolução; Idem, quanto a suporte público face à concorrência de soluções privadas envolvendo dimensão relevante; Capacidade/ âmbito limitados de financiamento.
Linhas de crédito	Sem antecedentes neste âmbito institucional.	Criação de linhas de crédito, protocoladas com o sistema bancário, com montantes e condições de uso estipulados. bonificadas e integradas num fundo enquadrador.	A introduzir em domínios/ áreas específicas e com grande potencial, actualmente pouco aproveitadas, e que revestem capacidades para reconfigurar o desenvolvimento da zona de inserção (ex. termalismo).	Valorização de recursos (naturais, arquitectónicos, culturais,...), alavancadores da dinamização sócio-económica.	Critérios adequados na selecção de projectos por forma a evidenciar as captar efectivas potencialidades e, em simultâneo, levar em conta as consequências no domínio do desenvolvimento local/ regional.
Suporte financeiro à eco-inovação (<i>Eco-Innovation Invest</i>) (Ex. Fundos "Verdes")	Não existente. Integrado na <i>European Platform on Financial Support to Eco-Innovation</i> . Em particular, o instrumento tomado como exemplo é utilizado na Holanda, desde 1995.	Nos Fundos "Verdes" o investidor aceita uma redução na remuneração do seu capital, que é compensada pela criação de um incentivo fiscal que é afectado a projectos ambientais que preencham os critérios requeridos.	No país de origem, existem os certificados "verdes", válidos por um período máximo de 10 anos, que integram projectos inovadores e, em simultâneo, sensíveis ao factor custo do capital.	No plano geral, a Plataforma referida corresponde a um mecanismo que importa explorar, sobretudo, no contexto de crescentes exigências quanto ao cumprimento de metas ambientais.	Comentando apenas o exemplo particular mencionado, é de reconhecer que, embora interessante em termos de concepção, o seu campo de aplicação se afigura limitado.

* Nota: conquanto o JESSICA deva ser introduzido a curto prazo está previsto que o horizonte temporal da respectiva aplicação atinja, pelo menos, o ano de 2015.

Tabela 4 - Elementos de caracterização sucinta de instrumentos do âmbito financeiro estrito (continuação)

Instrumento	Situação actual em Portugal	Alteração	Âmbito de aplicação	Potencialidades	Obstáculos
Instrumentos relativos aos mercados de CO₂	Fundo Português de Carbono que, em 2012, deverá atingir uma capitalização de 354*10 ⁶ € P.M.: Luso Carbon Fund, fundo de capitais privados já em actividade nos mercados de CDMs e JIs.	Reforço considerável, através da mobilização parcial das verbas compensatórias de direitos de emissão de CO ₂ .	Vertente ambiente, nomeadamente: Apoio à mobilidade sustentável (atração de FDI, projecto de ponta) Apoio às actividades de I&D (domínio das energias solar e eólica) Fomento silvicultura sustentável (espécies indíg./bens adaptadas).	Vem permitir resolver a vertente financiamento, tanto mais que, actualmente, o FPC se encontra descapitalizado, pelo que vem abrir todo um mundo de perspectivas apenas limitado pela qualidade dos projectos a inscrever neste âmbito.	Capacidade de inovação endógena e de atractividade de iniciativas exógenas em áreas sem tradição.
Parcerias Públi-Privadas (novas áreas interv.) (Águas, Saneamento e Resíduos)	Experiência alargada no domínio das infra-estruturas de transporte, com alguns desenvolvimentos noutros sectores como a saúde. No âmbito do MAOTDR é de referir a celebração de PPP _s relativas aos sub-sectores do abastecimento de águas, águas residuais e resíduos.	Extensão generalizada das PPP _s aos sub-sistemas de água em "alta", "baixa" e "mistras".	A equacionar, levando em conta a dimensão, a onerosidade e as condições de exploração dos sistemas em causa.	Imperatividade de assegurar o acesso universal a bens essenciais e requalificar redes, visando a obtenção padrões de qualidade adequados; Obtenção de ganhos de eficiência, com redução acentuada de perdas nas redes; Introdução de modelos de gestão mais ágeis.	De natureza legal (abastecimento de água em "alta"); No domínio institucional, onde são hegemónicos as soluções multi-municipais; No âmbito tarifário, a necessidade de introduzir um processo de perequação tarifária, mediante a introdução de mecanismos de compensação.
Gestão de activos Contratos-programa p/ sumidouros, envolvendo Parq Nat_s	Não utilizado ou pouco explorado.	Aproveitamento adequado de um leque alargado de activos, como: Parques e reservas naturais; Zonas estuarinas e fluviais; Orla e paisagem litorais.	Em particular, será de enfatizar a aplicação destas orientações aos parques naturais, mediante a introdução de contratos-programa envolvendo aquelas entidades, o que visa promover uma utilização virtuosa dos espaços em causa.	Ganhos directos no plano ambiental (redução das emissões de GEE _s , ganhos quanto à conservação da natureza e no plano da biodiversidade), e indirectos (dinamização da actividade económica e respectivos efeitos de arrastamento).	Capacidade de romper inércias históricas no plano social e também no institucional. Reduzida atractividade do negócio para a iniciativa privada (horizonte temporal lato e ausência de antecedentes).

Nesta perspectiva importa, aliás, não olvidar que existem situações de potencial “sobreposição” funcional, como ocorrerá no domínio do financiamento de infra-estruturas, onde o Tax Increment Finance, tende a corresponder a uma alternativa ao clássico recurso às PPPs ou, noutro plano, o âmbito alargado que as eco-taxas adicionais comportam dado incidirem sobre o ciclo completo das actividades relativas à construção civil e obras públicas.

Na verdade, limitamo-nos a uma mera identificação e caracterização genérica de instrumentos casuísticos e onde sobrelevam os aspectos de natureza qualitativa (vidé colunas descritivas das “potencialidade” e “obstáculos” considerados), tendo a nossa abordagem “desprezado” a vertente quantitativa, imprescindível em qualquer análise fundamentada destas matérias, solução apenas aceitável em função dos propósitos introdutórios que presidiram à elaboração deste trabalho.

Passando, então, à primeira das “famílias” de instrumentos identificados na Tabela 3, importa tecer alguns comentários relativamente aos elementos elencados. Assim:

- ◆ As duas medidas iniciais, centradas em torno da fiscalidade, enquadram-se no normativo legal vigente que, recorde-se, foi introduzido numa data ainda relativamente recente.

Estão, assim, em causa hipóteses de ajustes, que visam extrair algum proveito público adicional de projectos, os PIN_s, reportados às actividades turístico-imobiliárias que, em simultâneo, beneficiam de um estatuto especial e potenciam a obtenção de elevadas mais-valias aos respectivos investidores (1º caso), ou a procura da correcção de situações que se arrastam há demasiado tempo (recuperação de centros históricos), tendo contrapartida na onerosidade, no mesmo plano instrumental, de situações envolvendo o alargamento do perímetro urbano (2º caso).

Deste modo, optou-se por não levar em conta soluções de base radicalmente distinta, nomeadamente, as atrás aludidas, da autoria de C. Lobo, onde se defende as vantagens decorrentes da alteração na base tributária, passando do conceito utilizado, que se afigura equívoco a este autor (o valor de mercado), para outro, que ele entende como muito mais rigoroso (o valor fundiário).

Tal opção, a ser considerada, produziria alterações substantivas face ao quadro actualmente vigente como seria o caso, nomeadamente, no que respeita a solos desocupados ou com reduzido grau de utilização e isto tanto no que respeita aos classificados como urbanos como os rústicos;

- ◆ Quanto ao *Tax Increment Finance* (TIF) encontramos-nos, do ponto de vista formal, perante uma solução muito “elegante” no financiamento de infra-estruturas, sendo de acrescentar que a atrás referida “sobreposição” face à alternativa PPP_s, se coloca, sobretudo, no caso de estas seguirem o princípio, cada vez mais prevalecente, do utilizador-pagador, sendo que a primeira das opções em

presença, apresentará uma vantagem para o decisor público, a redução/eliminação do risco,

- ◆ Por sua vez, a Dívida Pública Municipal corresponde a um instrumento com mérito, dado conferir margem de manobra acrescida às autarquias que, em princípio, se comportarão como um investidor mais “racional” que o Estado Central, porque mais informado e esclarecido acerca das respectivas prioridades locais.

Atendendo, porém, ao facto da introdução deste instrumento encerrar potencialidades de reforço nas assimetrias regionais decorrentes, sobretudo, de dimensões e dinâmicas diferenciadas de desenvolvimento pré-existentes, importaria introduzir alguns mecanismos compensatórios que, em princípio, se deveriam enquadrar numa lógica territorial mais lata, susceptível de conferir um maior alcance estratégico às decisões em causa;

- ◆ Relativamente aos Fundos Públicos de Desenvolvimento Regional, cuja filosofia prevalecte corresponderá a coadjuvar objectivos relacionados com a coesão territorial (vidé exemplos apresentados na tabela em consideração) mas onde, sempre que possível, importaria integrar mecanismos de replicabilidade das verbas atribuídas.

Neste plano, a introdução do *item* final, denominado “Prevenção de Riscos Ambientais”, aponta para um universo adicional de instrumentos a considerar no âmbito em referência, que poderiam ser estruturados a partir de bases de consolidação próprias, em princípio, centradas na natureza dos riscos envolvidos, e, logo, onde os critérios focalizados na geografia são secundarizados;

- ◆ Neste último âmbito é introduzido o Fundo de Intervenção Ambiental, ideia obtida a partir da experiência britânica que já é significativa tanto em termos temporais quanto nos meios envolvidos, que estão longe de se circunscrever a estas origens de financiamentos; a este propósito é de relevar que as preocupações centrais deste instrumento estão actualmente focalizadas no consumo sustentável (**103, 104**);
- ◆ Passando às duas últimas hipóteses formuladas, estamos em presença em ambos os casos de eco-taxas importando, no primeiro destes domínios, relevar dois aspectos, a amplitude envolvida, que compreende o factor dimensão/extensão associado à cadeia das demolições e a selectividade de aplicação do instrumento na triagem de resíduos, um “afinamento” que, cada vez mais, parece carregado de sentido.

Nesta óptica, o mérito principal do mecanismo em causa residirá, sobretudo, na capacidade que o mesmo evidencie no plano da internalização social que os agravamentos de custos que lhe correspondam se reflectam, ou na afirmação de novas alternativas mais sustentáveis, ou num maior grau de eficiência e racionalidade das soluções em uso.

Quanto à aplicação dos mesmos princípios à extracção de inertes, temos que se trata de uma hipótese muito sedutora, que fecha a “malha” de intervenção quanto ao ciclo de actividade sectorial, envolvendo o *trade-off* entre benefícios potenciais, nomeadamente, dos inerentes à implementação de uma adequada disciplina das actividades em causa, e os custos correspondentes, mormente, em termos da incidência de custos na situação dos sectores utilizadores.

Entrando na Tabela (nº 4), que correspondente à segunda das “famílias” de instrumentos identificados importa tecer alguns comentários relativamente aos elementos aí discriminados. Temos assim:

- ◆ Começando pelos Fundos de Desenvolvimento Urbanos (FDUs), centrámos a nossa atenção no JESSICA, iniciativa comunitária a introduzir no curto prazo mas com um horizonte temporal que, pelo menos, se deverá estender até 2015, solução aplicável a projectos rentáveis e que comporta várias vertentes de inovação, pelo menos, no que respeita ao panorama vigente actualmente em Portugal, já genericamente referidas;

Nesta óptica, estamos perante um desafio colocado aos diversos agentes potencialmente envolvidos (de natureza pública e privada, neste último caso, sobretudo, dos relacionados com as esferas imobiliária e financeira), restando saber como se vão adaptar a este novo figurino a introduzir num contexto em que as expectativas de retorno sofreram forte retracção;

- ◆ A hipótese seguinte, os Business Improvement Districts (BIDs), correspondem a uma solução particularmente testada nos países de expressão anglo-saxónica sob distintas designações, tratando-se de uma PPP específica que permite dar resposta a problemas urbanos cujas soluções se inscrevem num escopo de actuação limitado e numa base voluntarista;

Trata-se de um instrumento cuja introdução, em Portugal, apresenta um interesse relativo, dada a implementação, no passado recente, de soluções afins (vidé tabela), consistindo a inovação no facto da gama de intervenções, do envolvimento e da dinâmica de resposta, por parte dos privados, ser mais ampla nos BIDs);

- ◆ Quanto à abertura de linhas de crédito, o que se pretende é apoiar áreas de negócio que, conquanto encerrem potencial de desenvolvimento e sustentabilidade no plano local/regional, carecem de algum apoio público para arrancarem e atingirem patamares adequados de exploração, situação aqui exemplificada através do termalismo e, relativamente às quais também se pressupõe o recurso ao *revolving*.

Com base neste exemplo podemos constatar a existência de “sobreposição” potencial relativamente a intervenções a desenvolver ao abrigo de outro instrumento referido, os Fundos de Intervenção Ambiental, sendo que a natureza diversa do apoio corresponde ao elo distintivo dos dois casos;

- ◆ Relativamente ao suporte financeiro à eco-inovação, o que está em causa não é propriamente o exemplo apresentado que, em função do desenho em que assenta (a aceitação de taxas de remuneração abaixo do mercado como via para o estímulo de projectos ambientais), se afigura conter um limitado potencial de aplicação entre nós.

Com efeito, o que importará sobretudo, será aceder a redes europeias que propiciem informação, conhecimento e algum apoio no âmbito em referência, admitindo-se que, pelo menos numa primeira fase, esta virtualidade justifique algum empenhamento público na superação do deficit de atractividade do sistema;

- ◆ Outra oportunidade considerável corresponde ao aproveitamento das verbas que a União Europeia disponibilizará a título de compensação da introdução das licenças de emissão de CO₂, o que deverá ser enquadrado numa perspectiva global, da “bancaização” desta categoria de activos (**105**).

Mesmo deixando de lado esta óptica, estamos perante um dado que potencia o lançamento de projectos inovatórios que procurámos enquadrar em áreas que se nos afiguraram mais adequadas às particularidades portuguesas sendo, nesta óptica, de relevar os dois últimos exemplos considerados (actividades de I&D relativas às energias renováveis e apoio à adopção de um padrão silvícola conforme ao meio edafo-climático);

- ◆ O alargamento da presença de privados na gestão dos negócios das águas e dos resíduos, ou seja, o recurso à celebração de PPPs extensíveis a segmentos de actividade até agora imunes à entrada destes interesses, corresponde a uma opção que assenta no reconhecimento da necessidade de efectuar elevados investimentos para a beneficiação de redes de abastecimento, uma condição prévia exigida pela necessidade de reduzir os níveis de perdas actuais.

No entanto, importa ter presente que o recurso ao envolvimento de privados deverá também pressupor o recurso às devidas salvaguardas, incluindo, a introdução de mecanismos compensatórios visando, sobretudo, casos que envolvam extensas áreas e com baixos índices de ocupação humana;

- ◆ A última hipótese retida introduz uma necessidade bem real e que visa melhorar os níveis de aproveitamento dos recursos naturais, aspecto que comporta várias vertentes que são identificadas de forma muito parcial na tabela em análise.

De referir que este sub-universo é ilustrado através de um exemplo particularmente promissor, que respeita ao reforço do aproveitamento de uma função natural dos parques naturais existentes no país, a de sumidouro de CO₂, por recurso ao estabelecimento de contratos-programa com entidades privadas.

7. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Este documento corresponde a um primeiro relatório que se deverá inserir num projecto mais vasto que revista o máximo interesse e actualidade para o país, dada a carência manifesta em meios que permitam financiar o desenvolvimento sócio-económico na sua componente de investimentos em equipamentos públicos, em particular, nos sectores especificamente em estudo, o que se deve à convergência dos três factores seguintes:

- ◆ Necessidades crescentes decorrentes da exigência de dar resposta aos desafios ditados pelo desenvolvimento sustentável, à promoção do desenvolvimento regional e do ordenamento do território e desenvolvimento urbano, isto sem esquecer que o processo de infra-estruturação básico está ainda por concluir;
- ◆ Redução dos fundos comunitários, tendência que se pode tomar como um dado adquirido, atendendo à recente alteração de prioridades nos apoios aos países de adesão e à adopção de novos e mais exigentes instrumentos de financiamento;
- ◆ A existência de incertezas crescentes e, logo, de riscos acrescidos, decorrentes da actual crise económico-financeira, que poderá obrigar à mudança de paradigma de financiamento.

Com efeito, apesar dos esforços efectuados anteriormente pelo país, a escala dos investimentos necessários para assegurar, no futuro e tanto quanto possível em simultâneo, condições de coesão, competitividade e sustentabilidade nos domínios em análise, corresponde a um desafio que requer, para além de soluções engenhosas e imaginativas, um elevado grau de decisão, empenhamento e capacidade de dinamização, que deverá envolver, quer a esfera política, quer a sociedade civil.

Nesta evolução e dado o grau de desenvolvimento algo desigual vigente neste domínio, a análise de experiências exógenas não poderá ser descurada, e isto tanto no plano do enquadramento geral (*up-grading* de quadros institucionais, recurso acrescido a soluções de parceria inter e, também, intra-institucional, etc...), quanto no instrumental, em particular, na esfera financeira que constitui o nosso foco de trabalho.

Por outro lado, a elaboração deste relatório enfrentou algumas dificuldades, onde serão de referir a existência de um grau considerável de heterogeneidade das distintas áreas em apreciação e os problemas inerentes ao exercício de “antecipar” o futuro, questão particularmente agudizada no momento presente.

A este último propósito importa, aliás, referir algumas das tendências recentes relativas à esfera financeira, onde avultarão uma certa reversão no nível da globalização, o reforço dos níveis de volatilidade de parte dos instrumentos respectivos e, ainda, o crescimento presumivelmente mais lento dos mercados maduros, em especial, da sua componente privada (dívida e segmento accionista), tendo como contraponto uma maior exposição do sector público com a conseqüente agudização do respectivo nível de endividamento.

Passando a considerar as perspectivas referentes ao caso português, temos que às evoluções tendenciais a que se aludiu, importará acoplar a existência de condicionantes estruturais específicas:

- ◆ A agudização da escassez de recursos, decorrente quer da reorientação das políticas comunitárias que, ao longo das duas últimas décadas e meia, constituíram origem privilegiada de fundos, quer de limitações intrínsecas no plano nacional, perspectiva que ainda deverá ser dificultada pela necessidade da procura de reequilíbrios no período posterior à presente crise económico-financeira;
- ◆ A conseqüente redução da subsidiação, progressivamente substituída por soluções financeiras “sustentáveis”, o que significa a hegemonia dos empréstimos e o recurso a técnicas complementares (*revolving* de fundos e instrumentos de garantia), o que evidencia o reforço do “cálculo” económico;
- ◆ A implementação de instrumentos cada vez mais complexos e miscigenados, isto tanto na perspectiva puramente técnica como na dos agentes envolvidos, o que é bem exemplificado por uma iniciativa comunitária oportunamente referida e que já não constitui exemplo isolado (JESSICA);
- ◆ Noutro plano, o do papel relativo dos sectores público e privado, admite-se que, no curto prazo, é mais expectável que se registem algumas reorientações em termos das exposições relativas (cf. retrocesso do novo paradigma de E. Heuvelhof) assumindo-se, porém, numa óptica temporal mais alargada, que se poderá assistir à retoma do reforço do envolvimento dos privados, solução que parece ter melhor enquadramento nas hipóteses formuladas.
- ◆ Este pressuposto controverso, tem, entretanto, implicações relevantes evidenciando, nomeadamente, a necessidade de explicitar as “regras do jogo”, de identificar os projectos susceptíveis de envolver os privados e as respectivas condições e, ainda quanto à celeridade nos processos de tomada de decisão.

Passando a considerar a componente de ordem mais operacional, será de referir que neste documento foram consideradas as vertentes seguintes:

- ◆ O contexto das áreas em estudo, onde se procurou problematizar e teorizar temas levando, também, em conta experiências internacionais, visando tirar as ilações para possível aplicação ao caso nacional;
- ◆ A análise, numa perspectiva sintética, dos financiamentos comunitários e a sua repartição por áreas relevantes, incluindo, os do instrumento actualmente em vigor, o QREN;

- ◆ Um esboço de análise qualitativa das necessidades futuras a nível do MAOTDR, procurando antecipar uma primeira percepção relativa à dimensão das exigências correspondentes ao actual quadro de políticas;
- ◆ A identificação de um conjunto de instrumentos de política passíveis de aplicação ao caso português, enquadrados em duas tipologias designadas, respectivamente, instrumentos financeiros “puros” e do âmbito orçamental/ tributário (vide tabelas 3 e 4), sendo de acrescentar que estes elementos foram também reportados ao domínio ambiental, ainda que sem prévia contextualização, uma opção discutível, ditada pela sua potencial utilidade.

Quanto à última das vertentes acima referidas, procedeu-se a uma primeira abordagem que não contempla nem preocupações quantitativistas nem as relacionadas com a natureza das inter-relações existentes entre os distintos elementos identificados, isto é, os respectivos graus de independência/ complementaridade/ conflitualidade.

Houve assim a preocupação de apresentar um quadro tanto quanto possível alargado, de opções, independentemente dos condicionalismos que as mesmas envolvem, por exemplo, quanto ao período de implementação (que no presente contexto pode ser subalternizado), às barreiras jurídico-legais, e aos custos envolvidos, sendo esta última uma matéria muito delicada e longe de poder ser circunscrita à dimensão monetária.

Como é óbvio, ficaram ainda por equacionar e desenvolver muitas questões enquadradas nos objectivos originais do trabalho, as quais, na nossa perspectiva e em termos sintéticos, envolvem o aprofundamento da análise relativa a alguns dos instrumentos enquadrados em cada uma das duas “famílias” apresentadas, para o que se poderá tomar como primeiro referencial de selecção a área a que os mesmos se reportam.

Nesta óptica, propõe-se que sejam tidos como prioritários, independentemente de eventuais acertos que se venham a revelar necessário introduzir numa fase posterior, os casos reportados ao Ordenamento do Território e ao Desenvolvimento Urbano, uma opção que decorre dos objectivos que enformaram a proposta que originou o presente trabalho.

Nesta perspectiva, alargar-se-iam os contactos institucionais que, de forma mais directa, tutelam as áreas a que se reportam os instrumentos a estudar, sendo, ainda, auscultadas as opiniões das entidades gestoras e beneficiárias (públicas e privadas), visando captar os respectivos posicionamentos face à natureza dos elementos propostos bem como das configurações tidas por mais adequadas; numa fase seguinte, proceder-se-ia à respectiva tipificação incluindo, nomeadamente, a indicação das fontes de financiamento, das áreas temáticas e sub-temáticas de abrangência e dos beneficiários potenciais.

Noutro plano, é de assinalar que a hipótese de abordagem acima referida comporta uma opção algo distinta e não conflitual, que passa pela inserção da temática em análise no



âmbito de uma rede de conhecimento, concepção e avaliação de instrumentos financeiros reportados ao âmbito comunitário.

De acordo com esta última perspectiva poderá este grupo de trabalho, em articulação com entidades nacionais, nomeadamente, com um centro de investigação universitário especializado que, em princípio, forneceria consultoria especializada, e com o Observatório do QREN, estabelecer acordos com algumas instituições internacionais visando apresentar uma candidatura no quadro de programas comunitários.

Para implementar um projecto desta natureza seria necessário estabelecer uma parceria com entidades internacionais devidamente credenciadas a seleccionar, tanto quanto possível, em função do seu interesse específico bem como da relevância das experiências nacionais respectivas, uma iniciativa cujo arranque seria conveniente ocorrer no ano de 2010.

8. NOTAS

1. OCDE, em especial, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development, 2007, Private Finance and Economic Development, (City and Regional Investment)*, LEEP, 2003 e, noutro plano, OECD Territorial Reviews: Portugal, September 2008.
2. K. Siedman, *Economic Development Finance*, 2004, White, Bingham and Hill.
3. WRR, *Infrastructures Time to Invest*, Amsterdam University Press, 2008.
4. European Union, *Estoril Declaration, Principles and Good Practice Policies on the Financing Innovation Value Chain*, October 2007.
5. WRR, *Infrastructures, Time to Invest*, pp 38
6. Os conceitos mencionados devem ser interpretados no sentido seguinte:
 - A Liberalização consiste na abertura das infra-estruturas no sentido da concorrência dos serviços aos consumidores;
 - A Privatização consiste na transferência da detenção do capital do público para os privados;
 - A Segmentação consiste no fraccionamento das actividades integradas verticalmente;
 - A Empresarialização consiste no aumento tendencial da gestão de acordo com a comercialização ou baseado nas regras do mercado;
 - A Internacionalização envolve a transferência de operações e nalguns casos da própria governância para níveis supra nacionais.
7. JM Felix Ribeiro; Manuela Proença (coord.), *Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 Avaliação ex-ante*, DPP, 2008.
8. IFDR, *Quadro Comunitário de Apoio III – Portugal 2000-2006*.
9. IFDR, *Análise da Execução do QCA III* (final de 2007), Comissão de Gestão do QCA III, Lisboa, 2008.
10. IFDR, Relatório Anual do Fundo de Coesão 2006.
11. European Union, *Estoril Declaration, Principles and Good Practice Policies on the financing Innovation Value Chain*, October 2007.
12. IFDR, *QREN 2007-2013*.
13. WRR, *Infrastructures, Time to Invest*.
14. REGEN I., *The Portuguese Natural Gas Project, Independent Evaluation*, 1995.
15. EDIA, *Estudo do Modelo Institucional de Gestão do Alqueva*, 1992.
16. CCRN, *Áreas de Privatização no Âmbito das Atribuições dos Municípios*, 1998

17. Teve-se em atenção que o Fundo de Coesão é usado exclusivamente nas áreas do Ambiente e das Acessibilidades/Transportes e mantendo a estrutura de despesa desse fundo no QCA III (Ambiente 54,2% e Acessibilidades/Transportes 45,8%). IFDR, *Análise da Execução do QCA III* (final de 2007), Comissão de Gestão do QCA III, Lisboa, 2008
18. Uma das vertentes a considerar neste âmbito corresponde, como veremos, ao revolving, matéria que do ponto de vista teórico é explanada, p. E., in WRR, *New Perspectives on Investment in Infrastructures*.
19. WEF, *The Future of the Global Financial System*, PS. 12-13, WEF, 2008.
20. S. Jooste, *A New Public Sector in Developing Countries*, CRGP WPS #36, March 2008.
21. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, Peterson Institute, November 2002.
22. Idem.
23. Mckinsey & Company, *Mapping Global Capital Markets*, 4th Annual Report, January 2008, p. 10.
24. J. Lipsky, *The Global Economy and Financial Markets: Where Next?*, Discurso proferido no Lowy Institute, Sidney, 31 July 2007.
25. Vidé desenvolvimentos desta matéria de suma importância em Karl Siedman, *Economic Development Finance*, Sage Publications, 2004, em especial, ps. 3 a 12.
26. W. Stohr, *New Regional Development Paradigms: Decentralization, Governance and the New Planning for Local-Level Development*, chap. 1, Introduction, 2001.
27. P. Mourão, *O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia*, U.M., Revista Galega de Economia, vol 16, nº 2 (2007), onde o autor analisa a questão na última óptica referida.
28. OECD, *Private Finance and Economic Development*, 2003, p. 184.
29. OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007, p. 32.
30. OECD, *Private Finance and Economic Development*, 2003, p. 185.
31. OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007, p. 32.
32. OECD, *Private Finance and Economic Development*, 2003, p. 186.
33. OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007, p. 22.
34. Idem, p. 26.

35. A este propósito, importa não confundir esta noção com a de “distritos industriais”, nomeadamente, na sua acepção mais comum, reportada à experiência italiana. Nesta última óptica vidé F. Alberti, *The concept of industrial district: main contributions*, documento s/ data.

36. Vidé exemplo relativo a New York, in OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007, ps. 60-65.

37. Para desenvolvimento ver obra citada na nota anterior, ps. 46-49.

38. Vidé CFDA, Spotlight: *Revolving Loan Funds*, in [www.edfa.net/...](http://www.edfa.net/).

39. Cf. European Conference Cities and Regions: *Partners for Growth and Jobs: Conclusion workshop 3: Innovative Methods for Financing Urban Regeneration*, Barcelona, 1-2 June 2006.

40. Vidé G.P PETERSON, *Unlocking land values to finance urban infrastructure*, PPIAF, documento sem data.

41. Cf. CATO, *State and Local Government Debt is Soaring*. No 37, July 2006.

42. Vidé a este propósito, o documento *Loosening the Leash*, onde, em termos sintéticos, se equaciona esta problemática na perspectiva da intervenção do sector privado no referente ao financiamento das infra-estruturas urbanas no Reino Unido elaborado, em 2007 pela All Party Urban Development Group.

43. De referir que, no domínio em causa e para além das PFIs e de outras figuras mais específicas e complexas ainda existem dois sistemas adicionais, O LIFT (*Local Improvement Financial Trust*) e o LEP (*Local Education Partnerships*).

Assim, o LIFT, é um esquema que visa envolver o sector privado no financiamento de infra-estruturas comunitárias nos domínios sociais e da prestação de cuidados básicos, aplicando-se a projectos de muito menor dimensão do que a figura referida no parágrafo anterior, que associam, de forma directa, os interesses dos dois grandes sectores institucionais numa empresa especificamente criada para o efeito, a Liftico;

Quanto às LEP, correspondem a uma *joint-venture* estabelecida entre as Autoridades Locais, as Parcerias para as Escolas e os privados, seleccionados de acordo com as regras que a União Europeia impõe ao *procurement* público, que visa assegurar que os fundos aplicados, no âmbito do programa Building Schools for the Future para melhorar as escolas secundárias, segue os princípios da máxima eficiência e eficácia.

44. Cf. HM Treasury, *PFI: strengthening long-term partnerships*, March 2006.

45. Vidé artigo de T. Macalister, in “The Guardian”, datado de 07.07.2004, sendo de referir que o excesso de custos dos projectos financiados via PPP_s decorrerá, em boa parte, do diferencial do custo do dinheiro, isto porque enquanto o Estado tende a

considerar os juros das obrigações (públicas), os privados tomam como referencial a taxa de rentabilidade mínima.

46. Cf. HM Treasury, *PFI: strengthening long-term partnerships*, March 2006.

47. Cf. *PPPs in South Australia*, documento s/ data.

48. Vidé *Building Australia with PPPs*, PWHC, 2004, tomando como referência as posições de um especialista australiano, P. Fitzgerald.

49. Cf. *Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union*, ps. 7-8, February 3006, Directorate A – Economic and Scientific Policy, DG IPEU.

50. Vidé, J. Scally, *Public-Private Partnerships in Ireland, an overview*, Central Bank of Ireland, Quarterly Buletin, Autumn 2004, em especial, ps. 83-86.

51. Conquanto algo desenquadrado do contexto em referência é de assinalar que, no âmbito plurinacional, existem experiências de outra natureza, sendo de considerar, nomeadamente, vários programas referentes a cuidados de saúde que tendem a denotar certa “plasticidade” quanto ao âmbito recoberto pelo conceito em causa.

Começando pelas iniciativas sob a égide de entidades relacionadas com a ONU, importa aludir aos casos do Fundo Global para o Combate à SIDA, à Tuberculose e à Malária, criado em 2002, e ao programa WHO, financiado pelas contribuições dos países membros daquela organização, por ONGs, Fundações e pela indústria farmacêutica que, em parte, pode ser classificado como PPPs.

Fora do âmbito institucional supra-referido podem, entretanto, ser mencionados outros casos, nomeadamente, a Aliança Global para a Vacinação e Imunização, maioritariamente financiada pela Bill and Melinda Gates Foundation e a DNDi (The Drugs for Neglected Diseases Initiative), lançada em 2003 e cujo domínio se infere da respectiva designação (Cf. *Public-Private Partnership*, in www.wikipedia.org/).

52. Vidé, em especial, *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, Comissão das Comunidades Europeias, Abril de 2004, sendo as duas modalidades acima mencionadas equacionadas, respectivamente, a páginas 9-18 e 19-23.

53. Cf. Michael Burnett, *Public-Private Partnership (PPP) – A Decision Makers Guide*, IEPA, 2007, em especial, ps. 171-4.

54. A relevância deste enquadramento ficará devidamente clarificada na secção seguinte onde se abordará a nova geração de programas comunitárias, em larga medida, assentes nesta figura ainda que assumindo mais elevado nível de complexidade.

55. Vidé *The EIB's role in PPPs*, ps. 6-8, onde se apresenta elementos de caracterização agregados a partir de perspectivas relevantes.

56. Em alternativa poderíamos considerar âmbitos de exposição mais restritos, de que constituem exemplo os projectos inscritos pelos países abrangidos pelo Fundo de Coesão no período 1996-2003, onde se inclui Portugal, e reportados ao âmbito do TEN-T, sendo que dos 41 biliões de euros de investimento, 28% foram assegurados justamente por esta fonte (vidé apresentação de C. Hunt na conferência "*EIB 20 Years in Portugal*", realizada em Março de 2007, intitulada "*Infrastructure in Portugal and in EU*" (cf. p. 4). Acrescente-se ainda por mera curiosidade que, no mesmo âmbito, uma outra comunicação, de índole empresarial, permitia apurar que, no domínio dos projectos relativos AEs, implementados em Portugal pelo grupo Mota, a exposição do BEI se cifrou em valores da ordem dos 37.5% (cf. A Mota, "*PPPs in the Road Sector*", p. 11, constituindo período de reporte os anos compreendidos entre 1999 e 2007).

57. Cf. CEB, *Policy for Loan and Project Financing*, June 2006.

58. Um excelente balanço de apreciação destas matérias é apresentado no documento da autoria de D. Yuill et al., intitulado *Les Politiques régionales et d' aménagement du territoire à l' ombre des réformes, revue comparative des évolutions récentes des politiques régionales dans les États membres et en Norvège* (EPRC – U. Strathclyde) que, embora, datado de Outubro de 2004, evidencia os seguintes traços na evolução recente das políticas em referência:

- ◆ O reforço da importância conferido ao crescimento, à competitividade e à produtividade ao nível regional;
- ◆ O alargamento generalizado do âmbito das políticas regionais e do ordenamento do território;
- ◆ O alargamento territorial, por forma a não limitar a incidência destas políticas às regiões especificamente em dificuldade;
- ◆ A crescente relevância dos centros urbanos;
- ◆ As incertezas reinantes relativamente ao futuro destas políticas, decorrentes, quer do quadro global, quer de alterações institucionais profundas introduzidas por alguns países membros no quadro do poder local, casos, nomeadamente, da Dinamarca, da França, da Holanda e do Reino Unido.

59. Vidé *The new EU cohesion policy (2007-2013)*, dossier apresentado no site www.euractiv.com/.

60. A este propósito ver T. Franke et. al., *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe* onde, relativamente às áreas particularmente deprimidas se referem como prioritários, o estabelecimento de estratégias para melhorar a envolvente física, a mobilidade sustentável, o reforço da "economia local" e da política local de emprego e, ainda, a adopção de políticas proactivas relativamente às camadas mais jovens da população.

De salientar as preocupações de operacionalização já que a cada uma destas áreas se associam programas ou iniciativas em curso ou em fase de arranque, nomeadamente, os casos URBACT, JEREMIE, JESSICA, (vidé ps. 26-40).

61. Neste ponto importa relevar que, as evoluções referidas terão clara incidência desfavorável no caso português, dado o nível relativo de desenvolvimento alcançado, isto se cotejarmos os respectivos indicadores face aos que apresentam os mais recentes aderentes e, ainda, o facto do número de Regiões em *phasing out*, estar a aumentar no nosso país.

62. Entende-se por *mezzanine capital*, uma dívida subordinada ou acções preferenciais, que representam um instrumento cuja responsabilidade não é prioritária face aos activos de uma dada empresa.

63. Vidé EIB, Jessica, *Preliminary Evaluation Study*, em especial, 5. Case Studies, ps. 35-68.

64. Vidé JEREMIE, DGRP, REGIO D-3, *Financial Engineering*, p. 2, reportando-se a elementos obtidos pelo Observatório Europeu das PMEs de 2007, tendo por base dados do Eurostat, reportados a 2003.

65. Idem.

66. *OECD Territorial Reviews: Portugal*, September 2008, ver em especial, ps. 17 e 20, quanto às rupturas em termos de modelo e o gráfico 1.13 da p. 40, onde se apresenta a evolução ao longo da última década da capitação do PIB no plano nacional, regional e da "Grande Lisboa.

67. A propósito deste instrumento, vidé Vítor Campos, *O PNPT e a Gestão Territorial de Âmbito Local*, apresentação nas Jornadas de Reflexão Estratégica, C.C, de Moscavide, 27.03.2007.

68. *OECD Territorial Reviews: Portugal*, September 2008, ver em especial, p. 20.

69. Relativamente à primeira das perspectivas apresentadas, vidé p. 138 ("Conclusões"), da obra referida na nota anterior, enquanto as posições críticas de António Figueiredo são sumariadas in *Regional policy on the ground: results, outcomes and impacts*, documento apresentado no âmbito da Conferência "Regional Policy Around the World", realizada no dia 29 de Setembro de 2008, na cidade do Porto.

70. R. S. Monteiro, *Public-private partnerships: some lessons from Portugal*, situação reportada a Abril de 2005, EIB Papers, volume nº 2.

71. De referir que na óptica do Tribunal de Contas, algumas das lacunas constatadas poderão ser superadas pela efectiva entrada em vigor da nova legislação oportunamente referida, posição que se justificará até pelo facto de, na revisão, o legislador ter ele próprio inventariado um conjunto amplo de "falhas" (vidé *Auditoria aos Encargos do*

Estado com as Parcerias Público-Privadas – Sectores rodoviário e ferroviário, Relatório nº 04/2007, p. 10).

72. Informação baseada em IAPMEI, Programa FINICIA, Sumário Executivo.

73. *OECD Territorial Reviews: Portugal*, September 2008, vidé ps. 116-17.

74. Paulo Trigo Pereira, *Municípios vão ganhar mais autonomia fiscal*, entrevista ao DN, em 25.01.2006.

75. Para aprofundar as várias vertentes desta matéria vidé ANMP, *Posição relativa dos Municípios face às Administrações Públicas*, Deloitte, Setembro de 2006.

76. *OECD Territorial Reviews: Portugal*, September 2008, vidé em especial, “caixa” apresentada nas ps. 118-19.

77. Idem, ps. 116-17.

78. A propósito dos agentes envolvidos e dos instrumentos utilizados neste domínio vidé Ana Delgado, *A acção do sistema fiscal sobre o ordenamento do território*, DGOTDU, Março de 2006.

79. Cf. Carlos B. Lobo, *Da urgente re-reforma do sistema tributário do imobiliário*, Revista Fiscalidade, Julho de 2007, em especial, p. 36.

80. Idem, ps. 33-35.

81. Vidé Carlos B. Lobo, *A tributação e a política de solos*, II Conferência “Ordenamento do Território e Revisão de PDMs”, Covilhã, 25 e 26 de Outubro de 2006.

82. DGOTDU, *Política de Cidades POLIS XXI, Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano*, sessões de divulgação de 21, 23 e 26 de Maio de 2008.

83. João Ferrão, *Política de Cidades POLIS XXI, 2007-2013*, MAOTDR/ Gab. SEOTC.

84. Numa perspectiva mais ampla, importará salientar que o quadro de mudança acima referido não se esgota com a perspectiva apresentada isto, sobretudo, se levarmos em consideração o financiamento das grandes infra-estruturas.

Assim, de acordo com notícia do jornal Expresso, no caso do Novo Aeroporto de Lisboa, parece estar em equação o recurso a um fundo de investimento imobiliário, solução que se alargaria aos aeroportos nacionais do Porto, Faro e de Santa Maria, nos Açores (vidé artigo intitulado *Fundo imobiliário para gerir Alcochete*, edição de 25.10.2008, p. 17).

85. Para detalhes das experiências referentes ao Porto, Coimbra e Viseu, ver os *sites* específicos; para as SRUs da capital ver *site* da respectiva Câmara Municipal, enquanto o último caso mencionado consta da notícia intitulada SRU de Sintra na forja (vidé Jornal da Região de 07.10.2008, p. 4).

86. A propósito será, ainda, de acrescentar que a experiência implementada no Porto, baseada no quarteirão, se terá revelado muito onerosa, enquanto em Lisboa a adesão parece ser grande, isto não levando em consideração o caso mais problemático da Baixa Pombalina.

87. Cf. www.cmvn.pt/, *Fundos de Investimento Imobiliário*, Estatísticas de Setembro de 2008.

88. Informações obtidas, em larga medida, a partir da entrevista referida na nota 84.

89. Vidé Ernst ten Heuvelhof, *Investment in Infrastructure: Strategic Behaviour*, in "New Perspectives on Investment in Infrastructure", ps. 159-200, Amsterdam University Press, 2008.

89-A. De referir, de acordo com *The Future of the Global Financial System*, WEF, 2008, que a recente crise económico-financeira marcará o início de um novo capítulo do sistema financeiro global, perspectivando-se que, até 2012, se registem mudanças profundas nos domínios seguintes:

- ◆ Desalavancagem (dos balanços dos bancos e das famílias), e abrandamento do crescimento económico, em articulação a uma crescente aversão ao risco;
- ◆ Crescente intervenção dos poderes públicos, compreendendo distintas formas de intervenção massivas, tornado-os actores activos e tomadores de risco, que, no futuro, deverá conduzir ao reforço da regulação e supervisão;
- ◆ Ameaça à evolução do ritmo do processo de globalização (*pace of globalization*), decorrente da tentativa de reduzir a exposição a "crises de terceiros".

Será, ainda, de acrescentar, de acordo com a mesma fonte que, no horizonte temporal de 2020, as perspectivas de evolução se afiguram muito mais incertas.

90. De referir que, em parte, os considerandos apresentados reflectem os resultados da entrevista com o Dr. C. Costa.

91. Vidé, a este propósito, OCDE, Portugal, sobretudo, as "caixas" de texto apresentadas nas ps. 78, 88/9 e 137.

92. Cf. *Strong and prosperous communities*, October 2006, vol 1, p. 73.

93. Idem, ps. 73-4 e Vol. 2, p. 40.

94. Ibidem, p. 73.

95. Vidé *Responsive services and empowered communities/ Effective accountable and responsible local government/ Strong cities, strategic cities/ Local government as a strategic leader and place-shaper/ A new performance framework*, Vol. II, p. 73.

96. Cf. All Party, *Urban Development Group, Loosening the Leash*, 2007, tabela da p. 14.

97. Vidé, OCDE, *Portugal*, ps. 127-8.

98. Cf. Pierre Sadran, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation*, in *La réforme de l'État*, Cahiers Français n° 346. ps. 50-55.

99. Fonte idêntica à da nota 69.

100. Idem, vidé "caixa" da p. 123.

101. Cf. OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007, ps. 77-81.

102. Idem, ps. 92-93.

103. De salientar quefoi entretanto criado o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (cf. Decreto-Lei n° 171/2009 de 3 de Agosto).

104. Entre os documentos consultados a este propósito será de referir *Environmental Action Fund (EAF)*, apresentado no site www.defra.gov.uk.

105. Vidé a propósito, *Banking on Carbon Assets*, The McKinsey Quarterly, December 2008.

9. BIBLIOGRAFIA

ALBERTI, F., *The concept of industrial district: main contributions*, documento s/ data.

ALL PARTY URBAN DEVELOPMENT GROUP, *Loosening the Leash*, 2007.

ALVARENGA, A., *Debate Sobre o futuro do Orçamento da União Europeia (Óptica da Despesa), Exercício de Scanning do Ambiente Contextual*, DPP, Documento de Trabalho N° 7/2008, Lisboa, Outubro de 2008.

BURNETT, Michael, *Public-Private Partnership (PPP) – A Decision Makers Guide*, IEPA, 2007.

CAMPOS, Vítor, *O PNPOT e a Gestão Territorial de Âmbito Local*, apresentação nas Jornadas de Reflexão Estratégica, C.C, de Moscavide, 27.03.2007.

CATO, *State and Local Government Debt is Soaring*, N° 37, July 2006.

CCE, *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, Comissão das Comunidades Europeias, Abril de 2004.

CCRN, *Áreas de Privatização no Âmbito das Atribuições dos Municípios*, 1998.

CEB, *Policy for Loan and Project Financing*, June 2006.

CFDA, *Spotlight: Revolving Loan Funds*, in www.edfa.net/....

DEFRA, *Working with the grain of nature – A biodiversity strategy for England*, documento sem data.

DEFRA, *Environmental Action Fund*, December 2008.

DELGADO, Ana, *A acção do sistema fiscal sobre o ordenamento do território*, DGOTDU, Março de 2006.

DGIPEU, Directorate A – *Economic and Scientific Policy, Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union*, February 2006.

DGOTDU, *Política de Cidades POLIS XXI, Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano*, sessões de divulgação de 21, 23 e 26 de Maio de 2008.

DGRP, REGIO D-3, *Financial Engineering*, JEREMIE.

DGTF/MFAP, *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões*, Julho de 2008.

DPP, *Cidades Inovadoras e Competitivas para o Desenvolvimento Sustentável*, Lisboa, Setembro de 2007.

DPP, *Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 – Avaliação Ex-Ante*, Lisboa 2007

DPP, *Relatório de Avaliação Ex-Ante do Cumprimento do Princípio da Adicionalidade 2007- 2013*, Lisboa 2007

EDIA, *Estudo do Modelo Institucional de Gestão do Alqueva*, 1992.

EIB, *The EIB's role in PPPs*, July 2004.

EIB, Jessica, *Preliminary Evaluation Study*, 2007.

EUROPEAN CONFERENCE CITIES AND REGIONS: *Partners for Growth and Jobs: Conclusion workshop 3: Innovative Methods for Financing Urban Regeneration*, Barcelona, 1-2 June 2006

EUROPEAN UNION, *Estoril Declaration, Principles and Good Practice Policies on the financing Innovation Value Chain*, October 2007.

FERRÃO, João, *Política de Cidades POLIS XXI, 2007-2013*, MAOTDR/ Gab. SEOTC.

FIGUEIREDO, A. M., *The learning by evaluating process of regional policy in Portugal: a special case of strong municipalities and weak planning regions*, Conference Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality & Rurality, April 2004, RSA, U. of Angers.

FIGUEIREDO, A. M., *Regional policy on the ground: results, outcomes and impacts*, Conferência "Regional Policy Around the World", Porto, 29 de Setembro de 2008.

FRANKE, T. et. al., *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, German Institute of Urban Affairs, March 2007.

HEUVELHOF, Ernst ten, *Investment in Infrastructure: Strategic Behaviour*, in *New Perspectives on Investment in Infrastructure*, ps. 159-200, Amsterdam University Press, 2008

HM TREASURY, *PFI: strengthening long-term partnerships*, March 2006.

HUNT, C., apresentação na conferência "EIB 20 Years in Portugal", realizada em Março de 2007, intitulada *Infrastructure in Portugal and in EU*.

IAPMEI, Programa FINICIA.

IEPA, *Public-Private Partnerships – Future Directions* (Policy Seminar Documentation), Maastricht (NL), 8-9 December 2008.

IFDR, *QREN 2007-2013*.

IMOBILIÁRIA (Revista), *SRU, Sociedades de Reabilitação Urbana*, Novembro de 2006, ps. 24-27.

JOBST, Andreas, *A primer on structured finance*, Journal of Derivatives and Hedge Funds (2007), 13, p. 199-213.

JOOSTE, S., *A New Public Sector in Developing Countries*, CRGP WPS #36, March 2008.

LIPSKY, J., *The Global Economy and Financial Markets: Where Next?*, Discurso proferido no Lowy Institute, Sidney, 31 July 2007.

LOBO, Carlos B., *A tributação e a política de solos*, II Conferência "Ordenamento do Território e Revisão de PDMs", Covilhã, 25 e 26 de Outubro de 2006

LOBO, Carlos B., *Da urgente re-reforma do sistema tributário do imobiliário*, Revista Fiscalidade, Julho de 2007.

MAOTDR/ Gab. SEOTC, (*Portugal, política de Cidades POLIS XXI 2007-13*), Maio de 2008.

MCKINSEY & COMPANY, *Mapping Global Capital Markets*, 4th Anual Report, January 2008.

MCKINSEY & COMPANY, *Banking on Carbon Assets*, The McKinsey Quarterly, Financial Services, December 2008.

MFAP, *Relatório do Orçamento do Estado 2009*, Cap. IV.7. Parcerias Público-Privadas.

MONTEIRO, R.S., *Public-private partnerships: some lessons from Portugal*, EIB Papers, Volume nº 2, 2005.

MOTA, A., *PPPs in the Road Sector*, apresentação na conferência "EIB 20 Years in Portugal, realizada em Março de 2007.

MOURÃO, P., *O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia*, U.M., Revista Galega de Economia, vol 16, nº 2 (2007).

OECD, *Private Finance and Economic Development*, (City and Regional Investment), LEEP, 2003.

OECD, *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, 2007.

OECD, *OECD Territorial Reviews: Portugal*, September 2008.

PETERSON, G.P., *Unlocking land values to finance urban infrastructure*, PPIAF, documento sem data.

PWHC, *Building Australia with PPPs*, 2004.

CCEE, REGEN I., *The Portuguese Natural Gas Project, Independent Evaluation*, 1995.

RYBECK, R., *Using Value Capture to Finance Infrastructure & Encourage Compact Development*, Dep. of Transportation, District of Columbia Government, doc. sem data.

SADRAN, Pierre, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation*, in *La réforme de l'État*, Cahiers Français n° 346. ps. 50-55.

SCALLY, J., *Public-Private Partnerships in Ireland, an overview*, Central Bank of Ireland, Quarterly Buletin, Autumn 2004.

SIEDMAN, Karl, *Economic Development Finance, 2004*, White, Bingham and Hill.

STOHR, W., *New Regional Development Paradigms: Decentralization, Governance and the New Planning for Local-Level Development*, chap. 1, Introduction, 2001.

TURRÓ, M., *Implementação do JESSICA: os Fundos de Desenvolvimento Urbano e o papel do BEI*, JESSICA Hick-Off Meeting – Portugal, Lisboa, 18.02.2008.

WEF, *The Future of the Global Financial System*, WEF, 2008.

WILLIAMSON, J., *What Washington Means by Policy Reform*, Peterson Institute, November 2002.

WRR, *Infrastructures: Time to Invest*, Amesterdan University Press, 2008.

YUILL, D. et al., *Les Politiques régionales et d'aménagement du territoire à l'ombre des réformes, revue comparative des évolutions récentes des politiques régionales dans les États membres et en Norvège*, EPRC – University of Strathclyde, Octobre 2004.