

# **Programa de Investimentos em Infra- estruturas Prioritárias**

Documento de Orientação Estratégica

Relatório Final

Luís Valadares Tavares

Manuel Victor Martins

*29 de Junho de 2005*

## ÍNDICE

1. O Mandato .....	1
2. Os Objectivos .....	1
3. Enquadramento Programático .....	2
3.1 O Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 .....	2
3.2 As Opções Estratégicas .....	3
4. Os critérios de selecção .....	4
5. A Metodologia .....	5
6. Programa de Investimentos: Quadro Síntese .....	6
7. A Afectação dos investimentos por objectivos .....	9
8. Impacto económico do programa .....	11
9. Recomendações .....	16
9.1 Modelo de financiamento .....	16
9.2 Avaliação ex-ante dos projectos .....	17
9.3 Acompanhamento, contratação e controlo da execução .....	17
9.4 Coordenação .....	18

## 1. O Mandato

Na sequência do discurso do Senhor Primeiro Ministro na Assembleia da República e por despacho nº 75/2005 de 2 de Maio de 2005 do Senhor Ministro da Economia e da Inovação foi elaborado um estudo para fundamentar um “Programa de Investimentos em Infra-estruturas Prioritárias” correspondendo aos seguintes termos de referência:

- a) identificar as propostas de investimentos nacionais “prioritários e de natureza estrutural” a realizar nos próximos anos;
- b) seleccionar os investimentos em infra-estruturas em condições de concretização nesta legislatura;
- c) constituir um Programa integrado de parceria entre o Estado e o sector privado.

Este programa de investimentos não pretende esgotar o total do esforço de investimento a realizar entre 2005 e 2009 mas sim, e tão somente, apresentar os projectos, que pela sua **importância**, pelas **exigências de articulação entre o sector público e privado**, e, principalmente, pelas **externalidades favoráveis** que poderão originar, devem merecer **empenhamento e prioridade especiais**.

## 2. Os Objectivos

Os objectivos deste estudo e que correspondem ao mandato referido anteriormente incluem:

- levantamento dos principais projectos de investimento em execução ou preparados nos diferentes sectores;
- estabelecimento das principais condicionantes e dos critérios de selecção;
- constituição da lista seleccionada (Programa de Investimentos) e elaboração do Quadro Síntese dos Investimentos;
- potenciação deste programa no âmbito do plano tecnológico;
- recomendações.

### 3. Enquadramento Programático

#### 3.1 O Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009

Em Junho de 2005, o Governo apresentou à Assembleia da República o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para o período 2005 a 2009. Este Programa adopta uma estratégia de desenvolvimento para a economia portuguesa baseada em dois eixos: a criação de condições para o crescimento sustentado da economia portuguesa e a consolidação das contas públicas.

Em matéria de consolidação das contas públicas, o objectivo principal do Governo é reduzir o défice, de 6,8% do PIB, previstos no Relatório da Comissão Constâncio, para menos de 3% em 2008, sem recurso a medidas extraordinárias. A estratégia de consolidação orçamental assenta num conjunto de reformas, prioritariamente orientadas para a redução e controlo da despesa pública, mas também recorrendo a um conjunto de medidas para o aumento da receita. O esforço de redução ao longo do período será gradual, começando por um défice de 6,2% já em 2005, baixando nos anos seguintes para 4,8, 3,9, 2,8 e 1,6, respectivamente em 2006, 2007, 2008 e 2009 (PEC 2005-2009, pág. 5).

Em matéria de crescimento da economia portuguesa, o objectivo prioritário do Governo é o de retomar o processo de convergência com a Economia Europeia, reforçando a competitividade, através da adopção de políticas em consonância com os desígnios da Estratégia de Lisboa.

Um dos elementos-chave da estratégia do Governo, para retomar o processo sustentado de crescimento, é o investimento público, que não será afectado pela consolidação orçamental, prevendo-se que a taxa de investimento da FBCF das Administrações Públicas no período 2005-2009 se situe à volta dos 3% do PIB (PEC, Quadro 2, pág. 49).

Para além dos investimentos prioritários, o esforço público incidirá em promover e dinamizar actividades que resultem em investimento privado, quer sob a forma de **parcerias público-privadas**, quer de **iniciativa privada**, na sequência da concessão de licenças por parte do Estado, em especial nos sectores dos transportes, da energia,

da saúde e do ambiente. Este esforço será traduzido num **Contrato para a Confiança**, necessário para relançar o investimento e criar emprego.

### 3.2 As Opções Estratégicas

Ao longo do período 2005-2009, o montante e a estrutura do investimento público serão enquadrados pelas opções expressas no Programa do XVII Governo Constitucional, no recém aprovado Programa de Estabilidade e Crescimento e nas opções estratégicas para o próximo ciclo e política regional, 2007-2013, a incluir no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

Assim:

- O Programa do XVII Governo Constitucional: coloca a **qualificação do investimento público** como um dos factores importantes para o aumento do crescimento e da competitividade da economia portuguesa, privilegiando a sua selectividade e o seu potencial indutor, directo e indirecto, de crescimento do investimento privado.
- O Programa de Estabilidade e Crescimento: no período 2005-2009 a estratégia de **consolidação das contas públicas** aponta para um cenário de crescimento da economia em que o investimento público, na sua componente não comparticipada pela UE aumentará, em termos médios anuais, cerca de 15%, compensando parcialmente a esperada redução dos fundos estruturais na passagem do QCAIII para o QREN.
- O Quadro de Referência Estratégica Nacional: as orientações estratégicas deverão assumir uma grande coerência com os objectivos da **Estratégia de Lisboa**, designadamente através de projectos e acções, predominantemente imateriais, dirigidos aos factores de competitividade, indispensáveis ao crescimento económico e à qualificação do emprego.

## 4. Os critérios de selecção

Admite-se, pois, que o esforço de investimento público, no período 2005-2009, será selectivo e qualificado, sendo direccionado prioritariamente para o reforço dos factores que são decisivos na melhoria da produtividade e da competitividade da economia: o conhecimento, a qualificação dos recursos humanos, a inovação tecnológica, a eficácia dos serviços prestados pelo Estado e a integração das actividades no território.

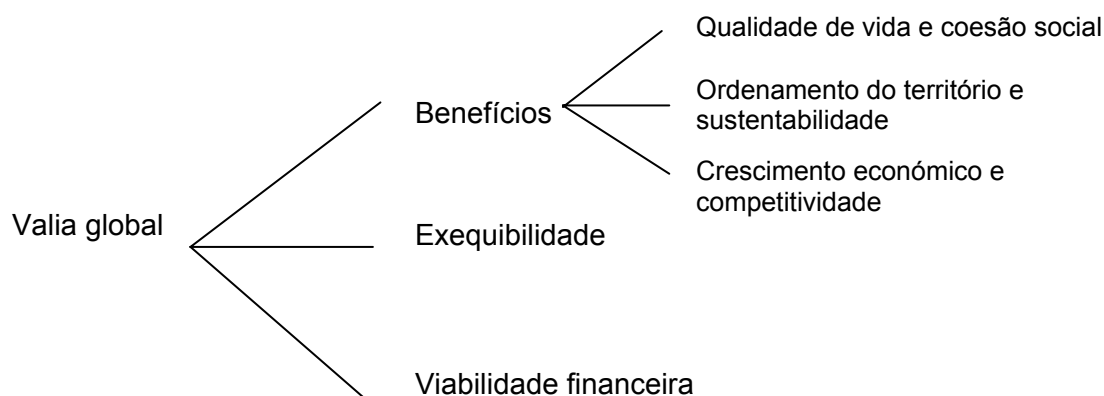
Consequentemente, os critérios adoptados incluem:

- a) os benefícios esperados;
- b) o grau de maturação do projecto, as condições externas (por exemplo, impactos ambientais), a sua configuração, os níveis de fiabilidade e risco (designadamente tecnológicos) e a sua exequibilidade;
- c) a viabilidade financeira e os seus efeitos para a despesa pública.

No que respeita aos benefícios esperados, foram formulados segundo 3 eixos principais:

- a) contributo para a **melhoria da qualidade de vida** dos cidadãos e da **coesão social**;
- b) **ordenamento do território** e reforço da **sustentabilidade**;
- c) **crescimento económico** e aumento da **competitividade económica**.

Representa-se esta formulação de critérios na Fig.1:



**Fig. 1 – Critérios de Selecção**

Para além destes critérios, não deixou de ser considerada a articulação deste Programa com o QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (conceito que sucede ao de QCA – Quadro Comunitário de Apoio), que está a ser preparado pelo Governo, prevendo-se que esteja completado e aprovado no final de 2006. Esta articulação foi facilitada pela permanente interação com o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e pelos comentários dos seus responsáveis.

## **5. A Metodologia**

A metodologia adoptada para este estudo, atendendo à dimensão do problema em análise e ao reduzidíssimo prazo, inclui as etapas seguintes:

1. Levantamento dos projectos existentes em cada uma das áreas referenciadas, clarificando o estado de adiantamento de cada projecto, os prazos e cronogramas de execução e a sua inserção em planos e programas de desenvolvimento sectorial ou regional;
2. Identificação de novos projectos e programas, para o período 2005-2009, em áreas consonantes com o Programa do XVII Governo Constitucional, com o Programa de Estabilidade e Crescimento e com a Estratégia de Lisboa;
3. Organização da carteira de projectos segundo critérios subjacentes às orientações políticas do Programa do Governo e às condições de maturidade e de oportunidade de alguns investimentos;
4. Constituição de um envelope financeiro de recursos públicos, tendo em conta as restrições financeiras do Estado no período 2005-2009;
5. Avaliação do impacto provável do Programa.

## 6. Programa de Investimentos: Quadro Síntese

Com base na informação fornecida pelos sectores, e após vários exercícios de cenarização, foi construído um Quadro Síntese, que contempla projectos em áreas prioritárias de intervenção: Infra-estruturas, Território, Informação e Conhecimento e Formação.

A estimativa dos montantes financeiros, apresentados no Quadro Síntese (quadro 1), inclui:

i) no financiamento público:

- projectos e programas de infra-estruturas em curso de execução, enquadrados no Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III),
- novos projectos a concretizar no período 2005-2009,
- novos projectos a concretizar em 2005-2009, financiados em parte ou na totalidade pelos operadores públicos OP (ANA, REFER, APL, etc.),
- e novos projectos a iniciar neste período, mas cuja conclusão se situará para além de 2009.

ii) no financiamento privado:

- projectos de iniciativa privada com comparticipação pública;
- projectos que resultam de Parcerias Público-Privadas, em curso ou a lançar;
- e novos projectos de financiamento inteiramente privado que decorrem de licenças ou de concessões nas áreas da Energia e dos Transportes, respectivamente.

**Estimativa de Investimento até 2009**  
(Milhões de euros)

	<b>Público OE</b>	<b>Operador SA, EPE</b>	<b>Total Público</b>	<b>Privado</b>	<b>PPP</b>	<b>Total Privado</b>	<b>Total</b>
Ambiente	882	1244	2126	5	0	5	<b>2131</b>
Energia	612	1714	2326	3237	0	3237	<b>5563</b>
Transportes	1789	966	2755	290	5266	5556	<b>8311</b>
Sociais	170	0	170	0	625	625	<b>795</b>
<b>Sub-Total</b>	<b>3453</b>	<b>3924</b>	<b>7377</b>	<b>3532</b>	<b>5891</b>	<b>9422</b>	<b>16799</b>
Cidades	1164	0	1164	404	0	404	<b>1568</b>
Património Natural	381	0	381	338	0	338	<b>720</b>
Turismo	432	0	432	1054	0	1054	<b>1486</b>
<b>Sub-Total</b>	<b>1977</b>	<b>0</b>	<b>1977</b>	<b>1796</b>	<b>0</b>	<b>1796</b>	<b>3773</b>
Tecnologias de Informação e Comunicação	1532	99	1631	1650	4	1654	<b>3285</b>
Formação avançada em C&T	394	0	394	230	0	230	<b>624</b>
I&D	274	0	274	245	0	245	<b>519</b>
<b>Sub-Total</b>	<b>2199</b>	<b>99</b>	<b>2298</b>	<b>2125</b>	<b>4</b>	<b>2129</b>	<b>4427</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7630</b>	<b>4022</b>	<b>11652</b>	<b>7453</b>	<b>5895</b>	<b>13348</b>	<b>25000</b>

**Quadro 1 – Quadro Síntese de Investimentos<sup>1</sup>**

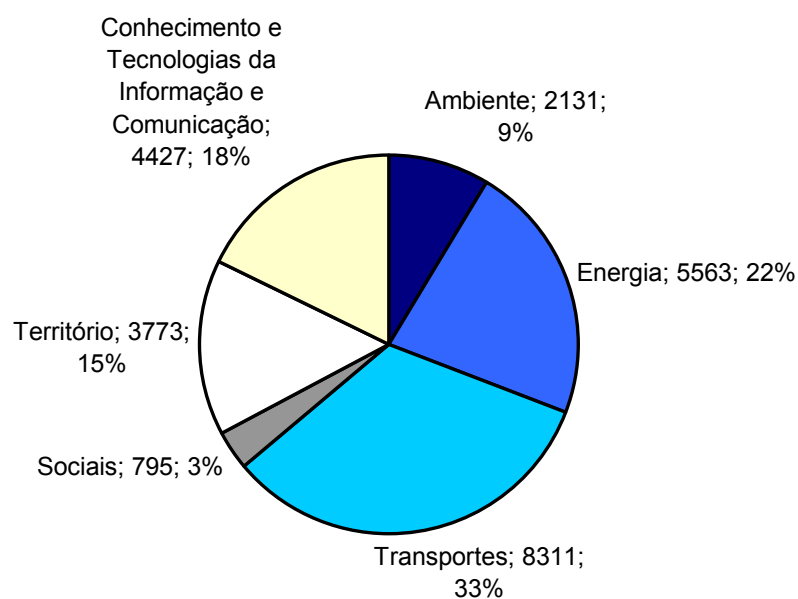
Neste Quadro foram incluídos projectos que se adequam aos critérios de selecção referenciados anteriormente e cujo volume de investimento público, financiado pelo OE, atinge 7630 M€ no período de vigência do PEC. Este valor corresponde a 30% da FBCF (PEC 2005-2009, pág. 68 Quadro 2) subjacente ao cenário do Programa de Estabilidade e Crescimento, o que permite avaliar o seu grau de integração e compatibilidade com a política de consolidação das Finanças Públicas assumida pelo Governo.

A distinção introduzida entre OE e OP no financiamento público deve ter em conta as Normas para a classificação de unidades no âmbito da SEC-95 (veja-se, para esse efeito: Relatório da Comissão para Análise das Contas Públicas. Anexo 1, pág 65 e seguintes).

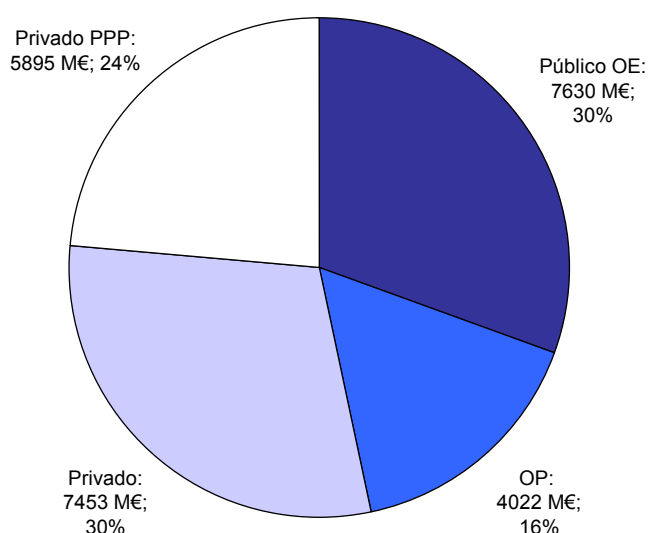
<sup>1</sup> Por comodidade de leitura, os valores das parcelas são apresentados por arredondamento.

Nos gráficos abaixo (Fig.2) são apresentadas a estrutura do Investimento e as fontes de financiamento dos projectos integrados em cada uma das áreas.

### Estrutura do Investimento



### Fontes de Financiamento

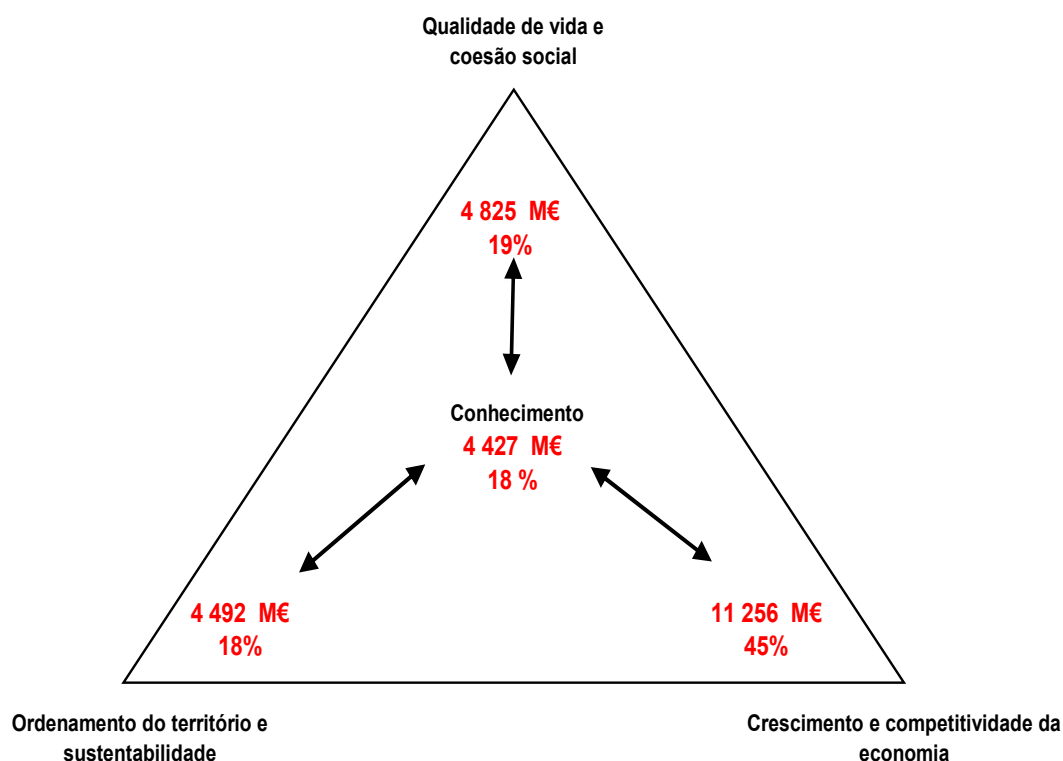


**Fig. 2 – Estrutura do Investimento e fontes de financiamento<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Por comodidade de leitura, os valores são apresentados por arredondamento.

## 7. A Afecção dos investimentos por objectivos

De acordo com a estrutura de critérios adoptados, é agora possível sintetizar os resultados do Quadro Síntese de investimentos na figura seguinte (fig. 3), em que se distribui o esforço de investimento pelos três grandes objectivos do Programa do Governo:



**Fig. 3 – Afecção do Programa aos objectivos**

O triângulo da Fig.3 apresenta os montantes de investimento por objectivos do Governo.

Assim:

- O crescimento da economia e a competitividade continuam a ser a prioridade da política económica, pelo que se compreende que a parte mais significativa dos investimentos seja dedicada a este objectivo;
- A coesão social e a sustentabilidade do território atingem, respectivamente, 19 e 18 por cento do total;

- Finalmente a área do conhecimento com 18 por cento do total reúne projectos que incluem a banda larga, os sistemas e redes de informação e a formação avançada que, por sua vez, contribuem para a realização dos objectivos de crescimento, de coesão social e de sustentabilidade ambiental.

Afim de melhor compreender a natureza dos investimentos considerados, apresenta-se uma lista de projectos emblemáticos do novo ciclo de desenvolvimento pretendido:

Denominação do projecto	Público OE	Operador EP, SA	Total Público	Privado	PPP	Total Privado	TOTAL
Política de Cidades - Reabilitação Urbana	234,00	0,00	234,00	286,00	0,00	286,00	520,00
Redes urbanas para a competitividade e a inovação	12,75	0,00	12,75	2,25	0,00	2,25	15,00
Resíduos Industriais	150,00	0,00	150,00	0,00	0,00	0,00	150,00
PEASAR - Abastecimento e Tratamento de Água	558,14	1359,86	1918,00	0,00	0,00	0,00	1918,00
Infraestruturas para a gestão dos riscos públicos	250,00	0,00	250,00	100,00	0,00	100,00	350,00
Desmaterialização, Eliminação e Simplificação de Actos e Processos na Justiça	13,69	0,00	13,69	0,00	0,00	0,00	13,69
Infraestruturas Rodoviárias Concessão Grande Lisboa	0,00	0,00	0,00	0,00	167,00	167,00	167,00
Ligação Amarante-Bragança	0,00	0,00	0,00	0,00	150,00	150,00	150,00
Alta Velocidade	1400,00	0,00	1400,00	100,00	0,00	100,00	1500,00
Novo Aeroporto de Lisboa	220,00	0,00	220,00	430,00	0,00	430,00	650,00
T1 e Bilhética nos transportes	53,20	0,00	53,20	0,00	0,00	0,00	53,20
Rede de Banda Larga	0,00	0,00	0,00	1008,00	0,00	1008,00	1008,00
Redes de Saúde: Contact Center	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	4,00	4,00
Programa de Produção de Energia Eólica	303,60	0,00	303,60	2226,40	0,00	2226,40	2530,00

**Quadro 2 – Lista de projectos-exemplo para o novo ciclo de desenvolvimento<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Por comodidade de leitura, os valores das parcelas são apresentados por arredondamento.

## 8. Impacto económico do programa

Existe um consenso muito alargado entre os economistas, não só sobre as razões que justificam a necessidade do Estado promover investimento público de qualidade, mas também sobre o seu impacto positivo no aumento da produção e da produtividade e, conseqüentemente, no crescimento económico. Subsiste, no entanto, o problema da medição dos efeitos sobre essas variáveis.

Vários estudos, usando metodologias concorrentes e, por vezes, sofisticadas<sup>1</sup>, estimaram para vários países a magnitude da elasticidade do produto (PIB) em relação ao *stock* de capital público, o que determina a produtividade marginal do investimento público. Os resultados destes estudos confirmam que o capital público tem efeitos importantes no nível da actividade económica.

Dadas as condicionantes de tempo, de metodologias disponíveis e também da natureza do Programa de Investimentos, optou-se por considerar apenas alguns elementos de avaliação dos efeitos do investimento público que tivessem em conta os aspectos de longo prazo, mas também os efeitos esperados no período 2005-2009 no emprego e no crescimento.

Os efeitos do investimento público, em especial em infra-estruturas de transporte, são muito significativos no longo prazo dadas as características de rede e de longa duração deste tipo de empreendimentos. Em geral, esses efeitos são tanto mais significativos quanto menor for o *stock* de capital público e quanto mais ajustada for a estrutura de investimento às necessidades do País. Outro aspecto não menos relevante é o efeito positivo do investimento público no crescimento do investimento privado. No curto prazo, podem ser relevantes outros aspectos, tais como o emprego e os efeitos sobre a produção. Assim:

- Segundo o Estudo de A. Marvão Pereira e Jorge M. Andraz “ *Investimento Público em Infra-estruturas de Transporte e o seu Desempenho em Portugal* ”<sup>2</sup>, o investimento público de um euro induz a um aumento do produto, **no**

<sup>1</sup> Gramlich, E.M. (1994), “Infrastructure Investment: A Review Essay”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, pp. 1176-1196.

<sup>2</sup> Conferência do Banco de Portugal, 24 e 25 de Maio de 2002, Lisboa.

**longo prazo**, de cerca de 9,5 euros. A nível de impacto sobre o investimento privado, cada euro investido provoca um aumento de 8,1 euros. Em termos de emprego e também de receitas fiscais, os efeitos de longo prazo, calculados no Estudo acima referido, são igualmente assinaláveis;

- **No curto- médio prazo**, os efeitos do investimento público em infra-estruturas funcionam como um choque de procura e as suas incidências são sobretudo visíveis no aumento da produção, via impacto intersectorial, e no emprego.

Os efeitos de curto-médio prazo dependem da importância relativa do Programa em termos de montante de investimento, das suas áreas de intervenção e da qualidade dos projectos:

i) Quanto à dimensão do Programa

O quadro abaixo (quadro 3), mostra alguns indicadores médios para o período 2005-2009, quando o investimento do Programa é confrontado com o cenário macroeconómico retido para o PEC (Quadro 1<sup>a</sup>, pág. 65)

(Valores em percentagem)

<b>Indicadores</b>	<b>2005-2009</b>
FBCF/PIB	23.0
PIIP/FBCF	19.0
PIIP (OE)/ FBCF(OE)	30.0

Fonte: PEC 2005-2009

### **Quadro 3 – Indicadores anuais médios para o período 2005-2009**

No período 2005-2009, a taxa média de investimento da economia rondará os 23 por cento, cabendo ao Programa de Investimentos em Infra-estruturas uma parte significativa desse montante: 19 por cento. O financiamento público será igualmente muito importante na medida em que 30 por cento do investimento público (OE) será dedicado ao Programa sob a forma de participação em projectos privados, em projectos de parceria público-privada e em projectos públicos.

ii) Quanto à estrutura e qualidade do investimento

O impacto do Programa no emprego e no crescimento do Produto, no período 2005-2009, depende não só da afectação do investimento às grandes áreas de intervenção: Infra-estruturas Básicas, Território e Conhecimento, mas também da natureza dos projectos, em particular da sua qualidade e exigência em recursos humanos qualificados.

A quantificação dos efeitos do Programa foi baseada num modelo multisectorial da economia portuguesa, recorrendo a uma metodologia que foi utilizada, desde o fim dos anos noventa, para a avaliação de vários Programas e Projectos, implantados em Portugal<sup>1</sup>.

O Quadro 4 resume o essencial das estimativas do impacto económico.

Variáveis	Impacto	
	Anual	2005-2009
Emprego total associado ao PIIP (número de empregos)	260.000 - 280.000	1.250.000
Novos empregos	27.000 - 32.000	120.000
Contribuição do VAB (PIIP) para o PIB (%)	6,1 - 6,8	6,6
Contribuição do PIIP para o crescimento do PIB (em pontos percentuais)		1,3 - 1,7

**Quadro 4 – Estimativa do impacto Económico do PIIP**

A análise dos números permite as seguintes reflexões:

- O Programa assegura um elevado nível de emprego por todo o período nos sectores tradicionalmente relacionados com a construção de infra-estruturas básicas, não sendo detectados novos empregos nestes sectores, devido à existência de capacidade instalada. Naturalmente, o desenvolvimento do Programa e o lançamento de grandes obras, no fim do período, obrigará a antecipação de investimento de expansão nesses sectores e, por conseguinte, a perspectivas de aumento de emprego, não incluído na análise.
- Os novos empregos a criar situam-se nas áreas das TICs e nos Serviços de elevado valor acrescentado. São empregos, no sector privado, de elevada

<sup>1</sup> Avaliação do Impacto Económico da EXPO 98, DPP; Avaliação Intercalar do POE, AM&A e CISEP, 2004; Avaliação do Impacto Económico do EURO2004, ISEG e Alii, 2004.

qualificação e respondem à procura resultante de projectos nas áreas do Conhecimento, do Território, mas também das Infra-estruturas. Trata-se de projectos de redes e sistemas de informação, apresentados pela administração Pública e por operadores e empresas associados à gestão das infra-estruturas tradicionais.

- A parte do Programa na formação do rendimento é também significativa, o mesmo acontecendo na sua contribuição para o aumento do Produto durante o período 2005-2006.
- As estimativas obtidas completam a análise que foi feita no capítulo anterior, sobre a afectação aos objectivos, podendo pecar por defeito, uma vez que não captam a natureza integrada do Programa, nem as sinergias que este privilegia no sentido de aumentar a produtividade das infra-estruturas existentes.

O Programa de Investimentos em Infra-estruturas vai produzir impactos não quantificáveis nos domínios da qualidade de vida, do ambiente, do tecido urbano e da equidade territorial. Alguns projectos privilegiam o acesso do cidadão aos serviços públicos e o próprio funcionamento destes, esperando-se que os ganhos de produtividade dos serviços da Administração Pública constituam externalidades positivas na economia e, por essa via, contribuam para o aumento de competitividade das empresas.

Na área do Território, o impacto de investimentos, constituídos por projectos multifuncionais, sentir-se-à nas economias locais e regionais e pode criar um domínio privilegiado de actuação das pequenas e médias empresas e que não é avaliado pela metodologia que foi utilizada.

Pela primeira vez num Programa público, o montante dos projectos nas áreas do Conhecimento, Tecnologias e Sistemas da Informação permite detectar um impacto muito positivo na Economia, a nível de emprego e de produtividade. Embora uma parte substancial deste investimento seja de natureza intangível os efeitos positivos confirmam os resultados que foram estimados para um grande número de países da OCDE<sup>1</sup>, sobre os efeitos dos investimentos em TICs.

---

<sup>1</sup> OECD Information Technology Outlook, 2002

A generalização do acesso à banda larga, a disponibilizar em todo o País durante o período de 2005-2009, pode criar as condições para estimular o crescimento económico revolucionando a forma como os serviços são oferecidos, como os negócios são conduzidos e como a administração pública se vai relacionar com o utente e cidadão. Este facto é particularmente visível em projectos das áreas de investimento em TICs e em Formação Avançada, seleccionados como prioritários nos sectores da Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Ambiente e Administração da Saúde e do Território.

## 9. Recomendações

Atendendo ao grande esforço financeiro que este programa exige, o Governo deverá promover uma nova cultura de investimento público, a qual deverá ser assinalada por uma lógica de concepção mais preocupada com a sua sustentabilidade futura, uma estratégia de viabilização alicerçada em novos modelos de financiamento, em formas mais apropriadas de colaboração público-privada, uma metodologia de desenvolvimento e gestão mais orientada para o rigoroso cumprimento das metas contratualizadas.

### 9.1 Modelo de financiamento

Tradicionalmente, os projectos de infra-estruturas básicas eram financiados directamente pelo Orçamento de Estado e, com maior ou menor recurso, a endividamento dos Operadores, também eles públicos. Mais recentemente, foram introduzidos modelos de Parceria Público-Privada em infra-estruturas de Transportes Rodoviários e na Saúde, os quais permitem que o investimento privado seja remunerado através de uma renda durante o período de tempo do contrato. Esta forma de financiamento tem como finalidade deslocar o esforço financeiro do Estado para um período mais longo e mais repartido no tempo.

Para além do financiamento directo do Orçamento e do financiamento dos Operadores Públicos, deverá ser feito um esforço para diversificar os modelos de financiamento actuais no quadro das Parcerias Público-Privadas, alargando as alternativas e tornando mais clara a sua comparação em termos de custo-eficácia. Neste campo, existem exemplos de modelos de financiamento nos Países anglo-saxónicos que provaram ser alternativas válidas aos modelos mais convencionais e também à Parceria Público-Privada: *Trust Funds*, *Revolving Funds*, *Leasing* e Obrigações. Estes modelos incluem, em maior ou menor grau, a participação do utilizador nos custos de capital e/ou de financiamento das infra-estruturas, o que alivia, de forma muito significativa, a pressão sobre as Finanças Públicas.

## 9.2 Avaliação ex-ante dos projectos

A prática actualmente existente na avaliação *ex-ante* de projectos poderá não garantir que se respeite o custo de oportunidade dos fundos públicos. Com efeito, se há projectos que devem ser realizados porque vão responder a necessidades sociais, cada vez mais a sustentabilidade económico-financeira do investimento público deverá ser tomada em conta e, nesse domínio, a capacidade de pagar, por parte da procura, pelo menos em parte, os custos do projecto, deve ser a regra e não a excepção. Também neste domínio será necessário reforçar a capacidade técnica da Administração Pública, no sentido de proceder à avaliação dos projectos, dos modelos de financiamento e do impacto do empreendimento nas finanças públicas, tanto no médio como no longo prazo. Neste domínio, será de seguir o exemplo de países que dispõem de modelos de procedimento muito rigorosos na avaliação e selecção dos projectos públicos, tal como é o caso do Reino Unido, Holanda, ou dos países nórdicos, para não citar os EUA e o Canadá.

## 9.3 Acompanhamento, contratação e controlo da execução

Os projectos públicos são financiados, na sua maior parte, por impostos e, neste sentido, o cidadão deverá ter acesso a toda a informação respeitante à sua avaliação, selecção e execução. Assim, alguns procedimentos a desenvolver pelos órgãos competentes da Administração Pública deverão ser implantados:

- Acompanhamento financeiro e controlo do projecto por equipa, envolvendo o Ministério das Finanças.
- Revisão deste Programa em 2007, para ter em conta o necessário enquadramento com as linhas futuras do QREN.
- Especificação e divulgação do “*Procurement*” que cada investimento irá suscitar durante esta legislatura. Esta informação deverá estar disponível e ser distribuída e debatida pelas associações empresariais já durante o corrente ano.
- Orientação das linhas de apoio (PRIME, etc.), tendo em conta o Programa de Investimentos Prioritários apresentado.
- Divulgação, designadamente pela Internet, dos principais dados relativos a cada contrato celebrado no âmbito deste programa e com montante superior a

1M Euros, especificando-se, designadamente: encargo total, prazo e resultados esperados.

Ao longo da legislatura, esta informação deverá ser actualizada regularmente e incluir os dados relativos ao término de cada contrato (encargo, prazo e resultados efectivamente obtidos).

Recomenda-se que a organização, disponibilização e actualização desta informação seja feita através de portal adequado.

Sugere-se que seja acelerado o processo de transposição para o Direito português das recentes Directivas 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31.03.04, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços e 2004/18/CE, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, a fim de defender melhor o interesse público e contribuir para maiores níveis de competitividade.

#### **9.4 Coordenação**

Recomenda-se especial atenção a duas formas de coordenação:

- a) Coordenação entre grupos de investimentos através do modelo “*roundtable*” (“Painel Inter-Institucional”), o qual se baseia na criação de painel permanente, dedicado a acompanhar e a potenciar cada conjunto de investimentos, em dimensões como: Inovação, Formação, ID, Planos de aquisições e Criação de postos de trabalho.
- b) Coordenação, no espaço regional e municipal a que cada investimento pertence, tendo em conta o actual Quadro Comunitário de Apoio e o próximo Quadro de Referência Estratégico Nacional.

Depois das dificuldades vividas por Portugal, desde o início da corrente década, julga-se ser consensual acreditar na urgência de estabelecer uma nova estratégia de desenvolvimento para o nosso país, baseada no paradigma da Economia da Informação do Conhecimento e não na cedência de recursos a baixo preço, sejam humanos, sejam naturais.

Ora, este novo paradigma consubstanciado pela Agenda de Lisboa, assenta na realidade essencial a qualquer processo de desenvolvimento: a pessoa humana. E é sob esta perspectiva que os autores encaram o Programa de Investimentos em Infra-Estruturas Prioritárias como instrumento fundamental para a melhoria das **condições de vida de cada cidadão - e não apenas de alguns - , para a abertura de novas oportunidades de trabalho - designadamente para jovens - e de crescimento económico, para o ordenamento e a qualificação do grande palco onde todos vivem, o território nacional**, garantindo a necessária **sustentabilidade** e os **desejados equilíbrios**.

Mas a valia final deste Programa dependerá muito do estilo, da cultura e dos instrumentos de gestão que forem sendo adoptados, a fim de garantir o equilíbrio entre os critérios anunciados e reforçar o rigor e a transparência na sua execução. Estes são, com efeito, os grandes desafios dos próximos anos, evitando-se o equívoco do passado entre investimento público e simples obra pública e garantindo-se as mais convenientes, eficazes e eficientes formas de associação entre os contributos públicos e privados. Como é evidente, o desenvolvimento destas associações reforça a necessidade de dispor de melhores sistemas de informação e acompanhamento, de coordenação, regulação e de avaliação externa com a necessária independência.