

Avaliação



Contributo do BEI para o desenvolvimento regional

Breve relatório sobre o impacto no desenvolvimento regional do financiamento pelo BEI de 17 projectos situados em Portugal e na Itália

Redigido por

PA Consulting Group

D. Stupples

N. Haque

N. Beare

V. Johnson

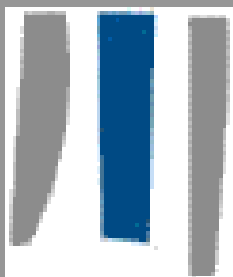
G. del Rey

M. Marshall

Departamento de Avaliação de Projectos
(EV) do BEI

B. Rossert

J. Goodwin



Avaliação



Índice

Resumo	1-1
1. Introdução	1-3
2. Análise de projectos individuais	2-6
3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores	3-9
3.1 Conformidade dos projectos com o enquadramento da União Europeia	3-9
3.2 Problemas na medição do desenvolvimento regional	3-10
3.3 Criação de postos de trabalho	3-10
3.4 <i>Checklist</i> dos mecanismos de desenvolvimento regional	3-11
3.5 Resumo do impacto dos projectos estudados no desenvolvimento regional	3-11
3.6 Tipologia dos projectos	3-14
3.7 Indicadores de desenvolvimento regional	3-17
4. Valor acrescentado do BEI	4-19
4.1 Competitividade do BEI	4-19
4.2 Outras vantagens do BEI	4-19
4.3 Melhoramentos possíveis	4-20
5. Conclusões e recomendações	5-22
5.1 Desempenho nos principais domínios de competência do Banco	5-22
5.2 Recomendações	5-24
5.3 Respostas das Direcções do BEI	5-25

O BEI assumiu para com os proprietários, promotores e gestores dos projectos referidos neste relatório, o compromisso de guardar sigilo; assim sendo, tanto o BEI como os consultores que tenham acesso a estes estudos comprometem-se a não divulgar a terceiros todas e quaisquer informações que possam violar esse compromisso, e bem assim, a não assumir a obrigação de divulgar informações suplementares ou de solicitar a autorização de fontes relevantes para o efeito.

Resumo

O presente relatório resume as principais conclusões da avaliação *ex-post* de 17 projectos financiados pelo BEI na Itália (Abruzos e Apúlia) e em Portugal (regiões Centro e Norte). Para o efeito, a equipa de avaliação procedeu ao estudo da documentação do BEI relativa aos projectos, realizou entrevistas e aplicou a cada projecto uma *checklist* dos critérios de desenvolvimento regional.

Este relatório foi redigido conjuntamente pela empresa PA Consulting Group e pelo Departamento de Avaliação (EV) do BEI. A recolha de informações e a análise de projectos individuais foi da inteira responsabilidade do Consultor, limitando-se EV a facultar o acesso a documentos internos. A análise global, as conclusões e as recomendações constituem um trabalho conjunto.

Principais conclusões:

- 1. O BEI pode contribuir para o desenvolvimento regional e fá-lo efectivamente na maioria dos projectos que financia:** alguns dos projectos analisados no estudo tiveram um impacto significativo no desenvolvimento regional, e não teriam sido realizados como o foram sem o financiamento do BEI. De 17 projectos, 9 tiveram um impacto claramente positivo no desenvolvimento regional, 5 tiveram um impacto positivo limitado e apenas 3 tiveram um impacto negativo. Metade dos projectos permitiram uma actividade económica, ou seja, a alternativa era o encerramento, com a consequente perda de postos de trabalho. Em metade dos casos, o projecto contribuiu para melhorar a competitividade do promotor.
- 2. Mais de dois terços dos empréstimos do BEI nos Estados-membros da EU (71% dos empréstimos individuais, em 1999) destinam-se a áreas assistidas (48% a regiões abrangidas pelo Objectivo 1, em 1999), em conformidade com a principal missão do BEI, que consiste em contribuir para o desenvolvimento equilibrado e sustentado da União, e com a prioridade conferida pela UE ao investimento nas regiões mais desfavorecidas.** Dado que o Banco concede empréstimos, e não subvenções, as suas actividades representam a óptica "de mercado" da política regional.

Preconiza-se, na medida do possível, que a política de planeamento do Banco passe a integrar uma análise mais sistemática dos objectivos de desenvolvimento regional por sectores ou por países, e bem assim, que os meios de medição sejam melhorados. No entanto, esta questão deverá ser debatida no seio do Banco, em virtude das dificuldades de ordem prática e conceptual inerentes.

Os promotores são de opinião que as respectivas organizações beneficiaram com o processo rigoroso de apreciação de projectos seguido pelo BEI, o qual também funcionou, para o exterior, como um aval para a aprovação dos projectos. No entanto, alguns promotores gostariam que o Banco adoptasse uma abordagem melhor adaptada aos clientes (mais flexível e menos morosa) para a apreciação de projectos e a respectiva aprovação.

- 3. Tanto na Itália como em Portugal, o BEI pôde oferecer condições de financiamento (taxas de juro especialmente favoráveis para vencimentos longos) que, ao tempo, mais ninguém oferecia.** Os financiamentos do BEI complementaram as condições oferecidas pelos bancos italianos e portugueses, sem com elas concorrerem.

Principais recomendações

1. **Ao dar prioridade aos financiamentos nas regiões abrangidas pelo Objectivo 1, o BEI contribui para o desenvolvimento regional, mas poderia aproveitar melhor o seu potencial se definisse mais claramente os seus objectivos de desenvolvimento regional quando da selecção dos projectos.** O BEI pode melhorar o processo de selecção avaliando cada projecto em função de um conjunto de indicadores de desenvolvimento, assim como garantindo que essa selecção é compatível com os objectivos mais gerais de desenvolvimento da União Europeia. Da maior parte da documentação referente aos projectos do BEI, parece depreender-se que qualquer projecto situado numa zona definida como economicamente atrasada promoverá o desenvolvimento da região, desde que a respectiva rentabilidade económica seja suficiente; trata-se sem dúvida de uma primeira conclusão pertinente, mas que deve ser aprofundada. Há que definir de uma forma mais detalhada o papel do BEI no desenvolvimento regional (incluindo a sua interacção com as políticas regionais da UE e as subvenções da Comissão) e chegar a um consenso interno sobre esta questão.
2. **O BEI deveria dar um contributo mais activo para os projectos, através do reconhecimento explícito do papel que tem a desempenhar na promoção da inovação, e da inclusão da informação e do conhecimento no seu processo de selecção, apreciação e financiamento de projectos.** O crescimento baseado na inovação é provavelmente o mais prometededor e adequado à evolução actual da economia mundial, e o BEI deveria participar activamente neste processo.

Este estudo contribui para a compreensão do impacto de um projecto do BEI no desenvolvimento regional, propondo um instrumento estratégico (matriz), uma ferramenta de avaliação (uma *checklist* completa dos mecanismos de desenvolvimento regional) e indicadores susceptíveis de serem utilizados na fase de apreciação. Quanto à metodologia da avaliação, há que melhorar a avaliação do impacto dos empréstimos BEI no projecto.

Contributo do BEI para o desenvolvimento regional

Avaliação do impacto do financiamento pelo BEI de 17 projectos situados em Portugal e na Itália

1. Introdução

O papel-chave do BEI consiste em contribuir com os seus empréstimos para melhorar a produtividade nas regiões menos desenvolvidas e por conseguinte, promover o desenvolvimento económico e social destas regiões. Nesta conformidade, o Departamento de Avaliação (EV) do BEI centrou-se essencialmente no impacto do Banco sobre o desenvolvimento regional, realizando uma série de estudos sectoriais (sectores rodoviário e ferroviário, indústria e telecomunicações) que evidenciaram dificuldades metodológicas na avaliação *ex-ante* e na demonstração *ex-post* do impacto de um projecto sobre o desenvolvimento regional.

Paralelamente a esta abordagem sectorial, EV realizou uma série de avaliações numa base geográfica. Para o primeiro destes estudos, foram seleccionadas quatro regiões: os Abruzzos e a Apúlia no Mezzogiorno italiano e as regiões Centro e Norte de Portugal.

O estudo documental do conjunto de 68 projectos financiados pelo Banco nas quatro regiões, entre 1988 e 1998, conduziu às seguintes conclusões:

- O contributo financeiro do BEI para os projectos foi substancial, sendo o Banco um dos principais financiadores destes projectos.
- O Banco adopta uma óptica de mercado para tentar satisfazer todos os pedidos razoáveis de fundos nas regiões interessadas, pelo que os projectos foram seleccionados com base em critérios gerais de política regional e não num enquadramento específico de política de desenvolvimento.
- A execução de muitos projectos sofreu grandes atrasos, embora na maioria dos casos, a construção já estivesse muito avançada quando o empréstimo do Banco foi aprovado.
- os estudos da procura e da rentabilidade realizados na fase de apreciação revelaram-se demasiado optimísticos nalguns casos ¹.

¹ Isto foi evidenciado em 9 casos de um total de 68, mas apenas se pôde dispor de informações sobre a rentabilidade em 18 casos. Pensamos, *a posteriori*, que a análise deveria ter conduzido à rejeição do financiamento de pelo menos três destes projectos.

1. Introdução...

Em Setembro e Outubro de 1999, procedeu-se a um trabalho complementar de campo nas quatro regiões, para o qual se seleccionaram 20 projectos². A amostra foi constituída com base em três critérios, que esgotaram praticamente os graus de liberdade de escolha³. Esta amostra devia ser constituída por:

- cinco projectos em cada região;
- em cada região, na medida do possível, projectos nos sectores da indústria, infra-estruturas, serviços e energia;
- projectos de grande e de pequena dimensão.

Apenas foi possível realizar entrevistas e visitas detalhadas em 17 dos 20 projectos.⁴ Com base no exame documental detalhado, a que se seguiram entrevistas com os promotores⁵ e debates com as associações industriais e os beneficiários dos projectos, determinou-se o impacto destes nas economias locais.

Ao longo do processo, os métodos de análise do impacto de um projecto no desenvolvimento regional foram aperfeiçoados, desenvolvendo-se uma tipologia de projectos viáveis baseada em indicadores mais específicos relativos ao desenvolvimento regional, a qual, juntamente com os resultados do trabalho de campo, permitiu chegar a conclusões específicas sobre o impacto do BEI no desenvolvimento regional. Também se procurou definir o impacto do Banco num projecto individual (impacto do Banco no desenvolvimento regional através do empréstimo e do projecto). A concluir, foram formuladas recomendações quanto às possibilidades de melhorar a metodologia e de reforçar o impacto do Banco.

Tal como demonstrado no estudo de um caso específico (ver caixa a seguir), a intervenção do Banco, aliada a projectos bem concebidos e eficazmente geridos, pode obter grandes resultados. Para tal, há que cumprir duas condições:

- o projecto tem um impacto positivo no desenvolvimento regional;
- a intervenção do Banco tem um impacto positivo no projecto.

O presente relatório aborda essencialmente estas duas questões. Após resumir as principais características de execução dos projectos, o relatório descreve a metodologia adoptada na avaliação do impacto destes no desenvolvimento regional e apresenta as conclusões. Em seguida, dá indicações sobre como melhorar a metodologia de apreciação e de avaliação. Subsequentemente, passa à segunda questão e examina de que forma o Banco pode contribuir com um valor acrescentado para os projectos. Esta secção é mais curta, em parte devido à carência de dados e em parte, ao facto de a metodologia de análise ainda ter de ser aperfeiçoada.

² A análise relativa a cada projecto foi apresentada ao BEI em relatórios individuais que não foram publicados, a fim de proteger a confidencialidade em relação ao promotor e ao projecto.

³ No caso de existir a possibilidade de escolha, esta foi fortuita.

⁴ Dos restantes três projectos, um na Itália registou um atraso de vários anos e tinha sido iniciado há pouco. Com base nas informações prestadas ao Banco sobre os dois projectos portugueses, estes foram executados e explorados de forma satisfatória.

⁵ Preparou-se um questionário *standard* de entrevista, que foi utilizado nestas reuniões (ver Anexo A).

O que se entende por êxito no domínio do desenvolvimento regional?

Um exemplo

*Transformação de uma fábrica totalmente ineficaz
em líder no sector dos pneumáticos*

Uma fábrica local de pneumáticos situada no Norte de Portugal tinha grande dificuldade em acompanhar a evolução tecnológica na indústria do sector. A empresa tinha adquirido uma reputação de baixa qualidade, que se traduzia na ausência entre os seus clientes de quaisquer fabricantes de equipamento de origem (Original Equipment Manufacturers - OEM), em baixos standards ambientais, num baixo rendimento, num baixo grau de motivação e num elevado absentismo do seu pessoal, e era em geral considerada como uma empresa de segunda classe.

Uma companhia de pneus da Europa do Norte pretendia entrar no mercado ibérico, através de uma fábrica local, e para esse efeito, adquiriu acções na empresa portuguesa, para criar uma joint venture. O edifício da fábrica original foi mantido, mas foi trazida nova tecnologia e maquinaria de ponta, e instaurados programas de formação intensiva do pessoal.

A produção da fábrica foi mantida ao longo de todo o programa de renovação e de modernização. A abordagem faseada revelou-se difícil de controlar, exigindo um planeamento e uma execução cuidadosos, mas o projecto não excedeu o orçamento e foi concluído a tempo, obtendo as receitas previstas através do prosseguimento da produção e da venda de pneus.

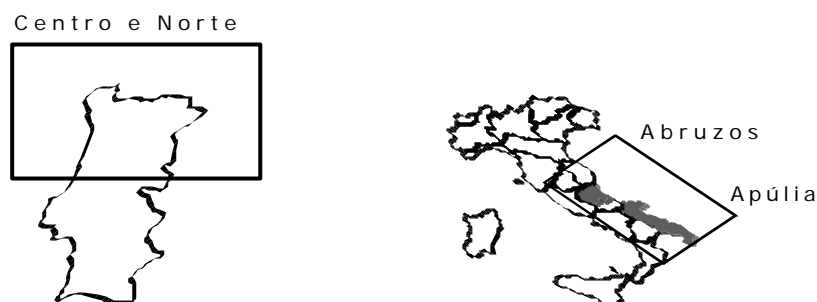
A nova empresa transformou a fábrica e o seu pessoal. Um ano depois da conclusão do projecto, a fábrica portuguesa foi subindo no ranking global da empresa-mãe, tornando-se a unidade de produção mais eficaz de toda a carteira da empresa; o absentismo recuou de mais de 10% para 4%. A empresa fornece actualmente 9 OEM do sector automóvel e já recebeu mais de 10 prémios pelo nível de qualidade e respeito do ambiente, incluindo ISO 9002, ISO 14001, Fords Q101 e Q1. Os efectivos totais do grupo aumentaram de 900 para 1450, e tende a aumentar ainda mais. A empresa encorajou, através de contratos de compra a longo prazo e de apoio técnico, a modernização da tecnologia utilizada pelos subempreiteiros (como por exemplo, fabricantes de tecidos), o que beneficiou toda a indústria de pneus em Portugal.

Muito poucos bancos portugueses acreditavam que esta empresa pouco rentável e com má reputação pudesse ter êxito. Graças aos conhecimentos e know-how na apreciação de projectos do BEI, o projecto pôde ser avaliado em pormenor, classificado como financeiramente viável e reconhecido como tal pelos bancos locais.

A principal dificuldade financeira que a sociedade tinha pela frente era obter empréstimos a longo prazo para financiar o projecto. Se o BEI não estivesse apto e disposto a conceder um financiamento a 15 anos, o projecto não se teria provavelmente concretizado.

2. Análise de projectos individuais

Dos nove projectos italianos, cinco situavam-se nos Abruzos, e os restantes na Apúlia. Dos oito projectos portugueses, quatro situavam-se na região Centro e quatro na região Norte.



Em Portugal, os projectos distribuíam-se pelos seguinte domínios: infra-estruturas de transportes (três), abastecimento de energia (dois) e indústrias transformadoras privadas (três, dois dos quais no sector automóvel). Na Itália, dois projectos eram controlados pelo Estado e o promotor de um outro era uma empresa pública de serviços. Os restantes consistiam numa vasta gama de projectos industriais privados nos sectores alimentar, de materiais de construção, de produção de bens de consumo e retalhista. O BEI era o principal financiador da maioria dos projectos, contribuindo com 16% a 50% do respectivo custo total.

Segue-se um resumo da apreciação dos projectos individuais:

1. **Admissibilidade.** Todos os projectos situavam-se em regiões abrangidas pelo Objectivo 1, coadunando-se assim com a alínea (a) do artigo 297º do Tratado de Amesterdão (desenvolvimento regional)⁶. Os projectos de infra-estruturas de transportes e de energia também se coadunavam com a alínea (c) do mesmo artigo (apoio às políticas comunitárias).
2. **Cumprimento.** Em três projectos portugueses e quatro italianos, foi necessário alterar as especificações técnicas iniciais. Seis projectos portugueses excederam o orçamento, em comparação com um na Itália. Nove projectos (quatro em Portugal e cinco na Itália) registaram atrasos na realização, que se deveram, na maior parte dos casos, a dificuldades com as administrações públicas locais, organismos cujos problemas se evidenciaram em quatro projectos italianos e num português. Um projecto italiano e três portugueses apresentavam problemas de concepção. Todos os projectos obedeciam às normas relevantes relativas à adjudicação, na medida em que estas se aplicavam.
3. **Rigor das previsões.** Em dois projectos portugueses e seis italianos, as previsões relativas à procura final foram rigorosas. Em dois projectos, as previsões da procura foram demasiado optimistas e em quatro projectos, subestimaram-na. Em três projectos, a procura futura não foi quantificada. A taxa interna de rendibilidade financeira (TIRF) foi superior às previsões apenas num caso. Em três

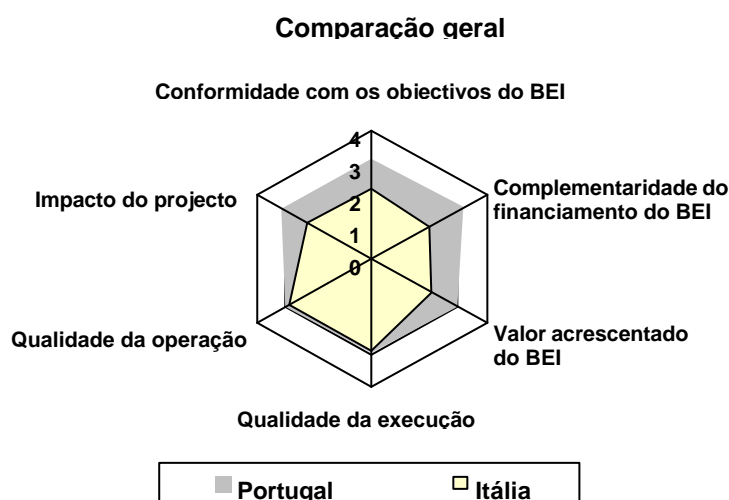
⁶ O Art. 297º do Tratado de Amesterdão é equivalente do Art. 198º do Tratado de Maastricht e do Art. 130º do Tratado de Roma.

2. Análise de projectos individuais...

projectos italianos, a TIRF foi inferior às previsões. Na maioria dos projectos, não foi possível calcular a TIRF *ex-ante* ou *ex-post*. Num projecto português e noutro italiano, foi medida a taxa de rendibilidade económica (TRE), mas não foi possível proceder a uma medição *ex-post*, devido à carência de dados. Do total de projectos, apenas um português revelou ser financeiramente inviável⁷.

4. **Primeiro empréstimo ou processo já em curso.** Três projectos portugueses e dois italianos constituíam primeiras operações com o BEI. Cinco empresas portuguesas já tinham contraído ou tencionavam contrair outro empréstimo do BEI. Três empresas italianas, duas das quais ainda nunca tinham efectuado operações com o BEI, declararam que punham a hipótese de contactar novamente o BEI. Uma empresa não tinha a certeza, outra declarou que iria novamente recorrer ao BEI nas mesmas condições contratuais, e as restantes não se pronunciaram.
5. **Características dos empréstimos.** Os empréstimos em Portugal tenderam a ter uma duração maior e a serem desembolsados numa maior diversidade de divisas, conquanto limitada. Estas diferenças verificaram-se especialmente nos projectos de energia e de infra-estruturas. As empresas portuguesas contactaram directamente o BEI, prestando garantias através de bancos nacionais, enquanto de um modo geral, as empresas italianas contactaram o BEI através de intermediários bancários.
6. **Financiamento das despesas de investimento.** Em todos os projectos, pelo menos o primeiro desembolso foi efectuado antes do início da operação. Na maioria dos casos, o pagamento final foi efectuado durante a construção.

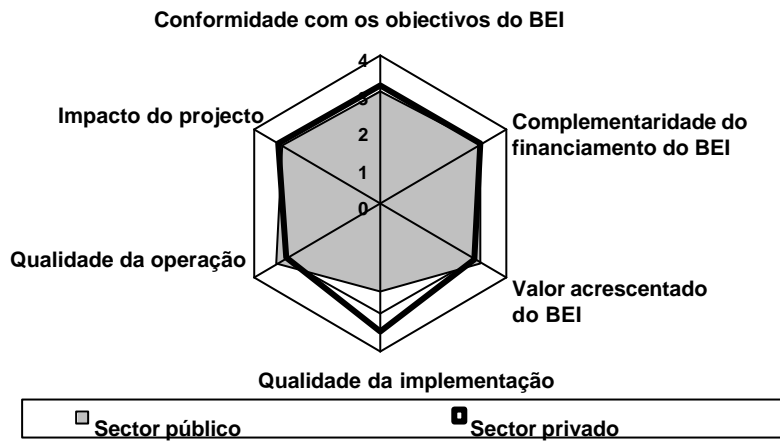
O BEI criou um sistema de classificação com quatro pontos para avaliar a qualidade das operações e a conformidade destas com os seus objectivos. A pontuação máxima é 4 (bom) e a mínima é 1 (mau). Dos resultados globais da amostra limitada de 17 projectos, podem deduzir-se as seguintes conclusões:



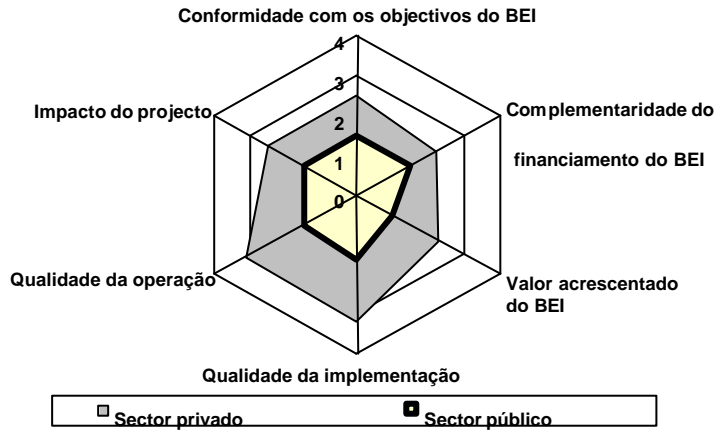
⁷ O projecto foi subsequentemente prosseguido por um concorrente, que o rentabilizou; por conseguinte, o serviço do empréstimo processou-se normalmente.

2. Análise de projectos individuais...

Portugal: Projectos dos sectores público e privado



Itália: projectos dos sectores público e privado



3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores

3.1 Conformidade dos projectos com o enquadramento da União Europeia

Foram avaliados diversos projectos, alguns dos quais também receberam subvenções da União Europeia. No entanto, o BEI não avaliou *ex-ante* se os projectos seleccionados se coadunavam com o enquadramento regional. O BEI cumpriu sempre a obrigação estatutária de pedir o parecer da Comissão sobre cada nova proposta de empréstimo mas, para além disso, não houve praticamente qualquer outra forma de colaboração entre as duas instituições. Em particular, durante o processo de concessão de subvenções, a Comissão nunca incentivou os promotores a solicitar um empréstimo do BEI, embora um projecto susceptível de ser subvencionado pudesse também beneficiar das condições favoráveis dos empréstimos do Banco.

A documentação do BEI não apresenta praticamente qualquer justificação para a selecção do projecto, para além de indicar que este se inscreve no âmbito do Objectivo 1, obedecendo por conseguinte aos requisitos do artigo 267º (a) do Tratado de Amesterdão (desenvolvimento regional). O apoio às políticas comunitárias, ou seja, o artigo 267º (c), também é invocado para os projectos de transportes e de energia. Não são mencionados quaisquer outros critérios ou linhas de orientação de carácter geral. As apreciações seguem um plano bem estruturado, mas por vezes restritivo, e a questão mais geral do impacto do projectos no desenvolvimento regional nunca é praticamente referida.

Como exercício *ex-post*, os projectos desta amostra foram avaliados em comparação com os Quadros Comunitários de Apoio da UE para a Itália e para Portugal, os quais definem os grandes objectivos de desenvolvimento. Os resultados são resumidos no Quadro 1 (8/9 significa que oito projectos em nove contribuíram para atingir o objectivo estabelecido no quadro):

Quadro 1: Conformidade com o Quadro Comunitário

Objectivos de desenvolvimento no Quadro para a Itália	Nº de projectos conformes com os objectivos	Objectivos de desenvolvimento no Quadro para Portugal	Nº de projectos conformes com os objectivos
Melhoria das comunicações	0	Desenvolvimento de recursos humanos	3/8
Desenvolvimento da indústria	8/9	Melhoria da competitividade económica	4/8
Desenvolvimento do turismo	1/9	Melhoria da qualidade de vida	1/8
Desenvolvimento da agricultura	0	Reforço da base económica	0
Infra-estruturas de apoio	0		
Desenvolvimento de recursos humanos	0		
TOTAL	9/9	TOTAL	8/8

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

O estudo revela que todos os projectos incluídos no trabalho de campo se coadunariam e seriam aceites no âmbito do Quadro Comunitário. Foi possível concluir que não é necessária uma colaboração formal entre o BEI e a Comissão Europeia, desde que se adoptem critérios latos para a selecção dos projectos. No entanto, isto significa, na prática, uma selecção automática dos projectos, exclusivamente baseada na localização. Por conseguinte, o procedimento não diferencia os projectos, nem tão-pouco as prioridades necessárias para a região em causa e sobretudo, não identifica com o pormenor devido os efeitos económicos específicos do projecto, nem as razões dos mesmos. Não surpreende, pois, que os responsáveis pela selecção dos projectos não estejam capacitados para avaliar cada projecto segundo critérios de desenvolvimento económico.

O Quadro Comunitário deveria ser utilizado como um “controlo de conformidade” na primeira fase de selecção, mas é necessário estabelecer um conjunto de critérios adicionais para a avaliação dos projectos em função do seu impacto específico no desenvolvimento regional, juntamente com indicadores que permitam medir este objectivo.

3.2 Problemas na medição do desenvolvimento regional

De um modo geral, é difícil medir o impacto económico dos projectos de desenvolvimento regional, devido a:

- **Desagregação dos dados:** as empresas, as associações industriais, ou os institutos nacionais de estatística não recolhem dados abaixo do nível NUTS⁸ 2.
- **Irregularidade na recolha de dados:** os dados são recolhidos a intervalos irregulares, e por conseguinte, não podem ser analisados numa base anual.
- **Falta de dados de referência:** existem poucos ou nenhuns dados comparativos que permitam verificar a eficácia das mudanças regionais.
- **Alguns dos efeitos económicos são difíceis de quantificar:** nem sempre se dispõe de valores fidedignos relativos a efeitos regionais importantes.

Os promotores não são incentivados a coligir dados económicos, pelo que não classificam especificamente o desempenho das empresas que beneficiam de financiamentos do BEI. Além disso, estas por vezes não estão conscientes da necessidade de recolher o tipo de dados que permitem avaliar o seu impacto no desenvolvimento regional. Por último, os promotores estão mais preocupados com o desempenho por estaleiro, que com o desempenho por projecto. Caso o mesmo estaleiro reúna vários projectos, tendem em geral a agregar os dados.

3.3 Criação de postos de trabalho

Um dos principais efeitos económicos dos projectos de desenvolvimento regional é a criação de postos de trabalho. A empresa PA Consulting Group desenvolveu e aplicou um modelo de impacto na criação de postos de trabalho, já largamente utilizado nos projectos de renovação urbana realizados no Reino Unido⁹. Este modelo não pôde ser aplicado neste estudo, devido à não disponibilidade de dados económicos em Portugal e na Itália, exceptuando no caso de um projecto industrial, em que foi utilizado na sua forma mais simples.

⁸ Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas

⁹ Este modelo aplica um multiplicador ao número de postos criados anualmente por um projecto específico, para calcular o impacto (empregos) global na região. Quando se dispõe de dados económicos pormenorizados sobre a região, é também possível ter em conta as deslocações de população, e por conseguinte, calcular os efeitos líquidos do projecto. Caso se disponha de dados sobre o tipo de postos de trabalho criados - a tempo inteiro, a tempo parcial, etc. - é possível aplicar os dados salariais para calcular os efeitos sobre o PIB.

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

Neste exemplo, verificou-se um aumento dos salários pagos pela empresa e um impacto a longo prazo destes empregos praticamente equivalentes à subvenção concedida para o projecto. Por conseguinte, neste exemplo específico, o efeito multiplicador de empregos não contribuiu para o desenvolvimento regional para além do efeito produzido pela subvenção. No entanto, este caso não é necessariamente representativo.

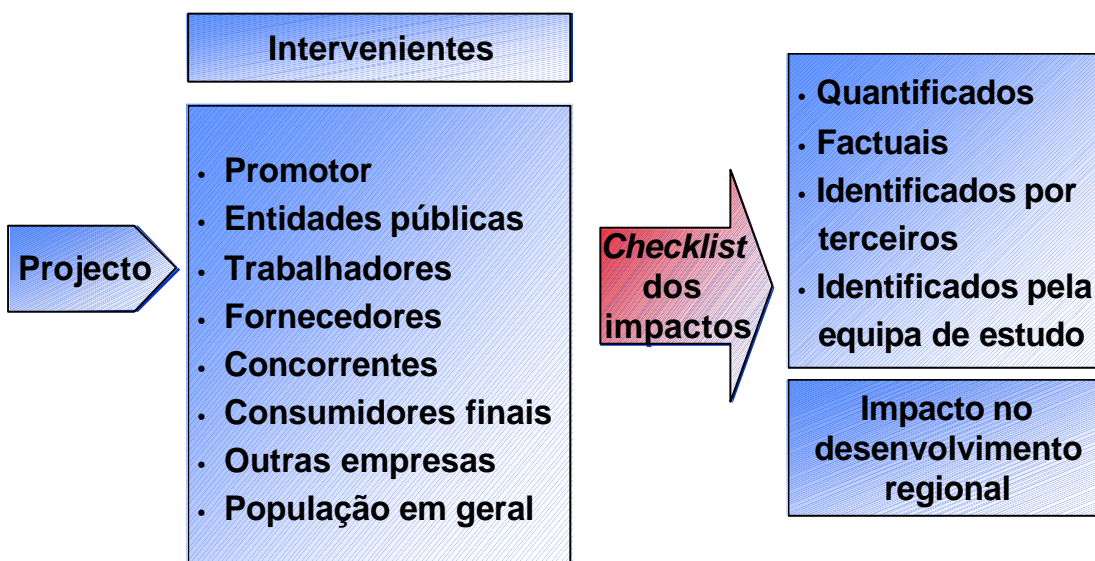
3.4 Checklist dos mecanismos de desenvolvimento regional

Dado que é difícil obter dados económicos rigorosos, e que é possível apreciar a situação a partir de indicadores menos concretos, elaborou-se uma *checklist* dos «mecanismos de desenvolvimento regional, com vista a explorar todas as possibilidades. Esta *checklist* reúne dados quantificados, quando possível, factos, quando existam, e opiniões, quando nada mais se pode obter. Os dados e os factos permitem-nos chegar a conclusões, e as opiniões permitem-nos estabelecer hipóteses.

A *checklist* baseia-se na análise do impacto de um projecto sobre todos os possíveis intervenientes, ou seja, pessoas que são ou poderão vir a ser directamente afectadas pelo projecto (consumidores, concorrência, trabalhadores, autoridades locais, etc.).

Esta abordagem é compatível, tanto com a teoria dos jogos, como com uma perspectiva de lógica.

A abordagem adoptada é resumida no seguinte gráfico:



3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

3.5 *Resumo do impacto dos projectos estudados no desenvolvimento regional*¹⁰

A *checklist* resume o impacto no desenvolvimento regional de projectos financiados pelo BEI em Itália e em Portugal. No quadro a seguir, indicam-se os projectos (5/8 significa cinco projectos de um total de 8) em que se registaram efeitos ligados a um mecanismo incluído na lista. A *checklist* divide-se em impacto negativo e positivo, e em tópicos (p. Ex. apoio público, fornecedores, etc.).

Checklist dos mecanismos de avaliação		Quantificado ¹¹		Factual		Opinião de terceiros ¹²		Opinião da equipa de estudo	
		Itália	Portugal	Itália	Portugal	Itália	Portugal	Itália	Portugal
Mecanismos de desenvolvimento									
Impacto negativo									
Apoio público	Subsídios recebidos		5/8	6/8					
	Outro apoio público recebido		1/8	1/8					
	Rácio subsídio/lucro								
	Dead-weight das subvenções ou outros financiamentos em condições favoráveis		-						
Concorrência	Deslocação				0/8			1/8	
	Redução da produção pela concorrência				1/8			1/8	1/8
	Redução do acesso da concorrência a factores de produção				0/8			1/8	
Mecanismos de desenvolvimento									
Impacto positivo									
Investimento	Efeito multiplicador do invest.					1/8	8/8	4/8	
	Transferência de recursos (do país para a região)		6/8	4/8					
Promotor/Resultados	Contributo directo para o crescimento do PIB			1/8	5/8			1/8	
	Economias de escala ou de âmbito imputáveis ao projecto			7/8	5/8				
	Outras reduções de custo (nova tecnologia, melhor gestão, etc.)	1/8		4/8				1/8	
		2/8	1/8	4/8					
		2/8	3/8	4/8					
Mão-de-obra	Emprego de novas tecnologias			5/8	6/8				
	Melhoria da qualidade do produto			5/8	6/8				
	Criação directa ou indirecta de postos de trabalho	5/8	3/8			1/8		1/8	
	Manutenção directa ou indirecta de postos de trab.	2/8	2/8						
	Supressão directa ou indirecta de postos de trabalho					1/8			
	Formação da mão de obra		4/8	5/8					

¹⁰ A lista apenas inclui 16 dos projectos *operacionais* de um total de 17 da amostra. De facto, um projecto registou um atraso de dez anos e só ficou operacional em meados de 1999.

¹¹ O impacto foi classificado como «quantificado», no caso de se recolherem dados mensuráveis e «factual» quando foi evidente; «opinião de terceiros» representa a opinião expressa por uma associação industrial ou um organismo oficial, e «opinião da equipa de estudo» significa que, tanto a empresa PA Consulting Group, como o BEI, extrapolarão informações para chegar a uma conclusão lógica. Apenas oito projectos em cada país puderam ser incluídos nesta análise.

¹² Os terceiros consultados incluíam membros das administrações locais, federações patronais e centros universitários.

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

Checklist dos mecanismos de avaliação (positivos)		Quantificado ¹³		Factual		Opinião de terceiros		Opinião da equipa de estudo	
Mecanismos de desenvolvimento Impacto positivo (cont.)		Itália	Portugal	Itália	Portugal	Itália	Portuga	Itália	Portugal
Fornecedores	Emprego de novas tecnologias		1/8						
	Melhoria da qualidade do produto		1/8						
	Melhoria das condições de entrega							2/8	
	Baixa dos preços			1/8					2/8
	Contratos a longo prazo favoráveis ao investimento		1/8						5/8
	Formação		1/8				0/8		
Concorrência	Emprego de novas tecnologias								
	Melhoria da qualidade do produto		1/8						
	Melhoria da logística na região						3/8		
	Baixa dos preços		2/8						
	Novo investimento como efeito directo								
Utilização do novo projecto como referência		1/8						2/8	
Clientes finais	Introdução de novos produtos no mercado local		6/8	5/8					
	Melhoria da qualidade do produto			3/8			6/8	2/8	
	Melhoria das condições de entrega			2/8			-	2/8	
	Baixa dos preços				2/8			2/8	
	Melhoria global do fornecimento dos mercados locais						-	2/8	
Outras empresas	Maior procura directamente imputável ao projecto				6/8			2/8	
	Maior procura de outros bens (efeitos no rendimento graças à descida dos preços imputável ao projecto)				8/8			3/8	
	Novas oportunidades de negócio indirectamente ligadas ao projecto		7/8	3/8					
	Introdução de novas tecnologias, repercussões								
	Melhoria da qualidade do serviço/produto			2/8					
	Melhoria da imagem								
	Melhoria dos procedimentos administrativos								
Melhoria do nível de vida	Espírito empresarial			1/8			2/8	1/8	
	Redução da criminalidade							3/8	
	Aumento do preço de terrenos						2/8	2/8	
	Melhoria da saúde e educação								
	Melhoria do ambiente			4/8	5/8				

¹³ O impacto foi classificado como «quantificado», no caso de se recolherem dados mensuráveis e «factual» quando foi evidente; «opinião de terceiros» representa a opinião expressa por uma associação industrial ou um organismo oficial, e «opinião da equipa de estudo» significa que tanto o PA Consulting Group como o BEI extrapolarão informações para chegar a uma conclusão lógica. Apenas oito projectos em cada país puderam ser incluídos nesta análise.

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

Da análise, pode-se deduzir que:

- a maioria dos projectos representou economias escala para os promotores;
- a maioria dos projectos introduziu novas tecnologias;
- metade dos projectos contribuiu para manter uma actividade económica, ou seja, sem o projecto, a empresa teria fechado, com a consequente perda de empregos;
- em mais de metade dos projectos, a competitividade do promotor melhorou;
- segundo a opinião de terceiros, todos os projectos portugueses conduziram, directa ou indirectamente, a novos investimentos. A análise efectuada pelos próprios promotores, por vezes confirmada por terceiros, revelou que o mesmo se applicava a mais de metade dos projectos italianos.

De um modo geral, nove projectos tiveram um efeito nitidamente positivo no desenvolvimento regional, cinco tiveram um efeito positivo fraco e três tiveram um efeito negativo.

É óbvio que estes resultados devem ser interpretados. Nos casos nitidamente positivos, dois são especiais. Um projecto (uma central eléctrica) representou um benefício a nível nacional, mas teve um impacto positivo muito limitado na respectiva região. No entanto, dado que todo o território de Portugal é abrangido pelo Objectivo 1, também se pode considerar que este projecto teve um impacto positivo no desenvolvimento regional. Noutro caso, o aumento de custos e a redução de preços imprevistos puseram em risco a viabilidade financeira do projecto, o qual tinha como objectivo viabilizar uma operação industrial existente. Por conseguinte, o cenário económico previsto pelo Banco para o projecto não se cumpriu. Mas o promotor foi subsequenteemente adquirido por um concorrente, que conseguiu que o projecto fosse muito benéfico para a região.

O fraco impacto de três projectos deveu-se ao grande atraso na realização, que reduziu os respectivos resultados líquidos (prolongando o prazo entre a altura do investimento e a data de início da exploração). Noutro caso, o encerramento precoce da fábrica reduziu significativamente as vantagens do projecto. No terceiro caso, o único efeito demonstrável foi a criação de uma vintena de postos de trabalho, sendo os postos mais qualificados providos no exterior da região.

A análise concluiu que três projectos italianos tiveram um impacto negativo. Embora um deles tivesse criado bastantes empregos, segundo a opinião de terceiros, impediu a criação de outras empresas e empregos. Dadas as suas grandes dimensões, o projecto atraiu muitos empregados, que estão a ser despedidos, com o encerramento da empresa. Um outro projecto teve efeitos positivos no mercado de trabalho, mas o montante dos salários suplementares pagos na região equivale ao das subvenções. Embora não se tenha podido quantificar totalmente os efeitos, se se tiverem em conta outras subvenções públicas na forma de bonificações de juros e de redução das contribuições da entidade patronal, partindo do princípio que as subvenções teriam sido canalizadas de qualquer modo para regiões em desenvolvimento, este projecto retirou mais benefícios de outras regiões do que os que ofereceu na respectiva região. O terceiro projecto foi um projecto prioritário num sector turístico, que prejudicou o desenvolvimento do sector por uma década, na medida em que levou dez anos a concluir-se, e entretanto, foi reduzido para metade.

3.6 Tipologia dos projectos

Da análise dos 17 projectos avaliados em Portugal e na Itália, deduz-se que existem certas semelhanças entre alguns projectos, o que permitiu uma distribuição em: sectores tradicionais, novos sectores, e redes e *offshore*, tal como definido a seguir:

- **Sectores tradicionais e infra-estruturas.** Trata-se de grandes projectos, frequentemente de iniciativa pública, relacionados com a melhoria ou a ampliação

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

de grandes redes de infra-estruturas, ou de grandes projectos privados em indústrias relativamente estáveis ou de evolução lenta. Em geral, o prazo de execução não constitui a principal prioridade e em muitos casos, a realização do projecto atrasa-se em relação às previsões.

- **Novos sectores.** Estes projectos são de grande dimensão, mas numa indústria mais dinâmica, em que o programa de execução deve ser cuidadosamente gerido. Trata-se em muitos casos da introdução de uma indústria ou de um ramo de actividade numa região específica. Requerem um apoio significativo e em muitos casos, tem incidência em diversas camadas da comunidade local.
- **Redes.** Não se trata em geral de grandes projectos, mas em muitos casos, consistem em *joint ventures* ou na reestruturação de uma empresa existente (PME). Frequentes vezes, as *joint ventures* incluem parceiros estrangeiros, que contribuem com novas tecnologias e *know-how* para melhorar a empresa existente. O êxito destes projectos depende essencialmente das relações com todos os restantes investidores e as partes interessadas.
- **Offshore.** O projecto de tipo *offshore* é geralmente financiado por uma empresa estrangeira, que pretende iniciar um novo empreendimento na região. São em geral pequenos projectos que comportam a criação de um novo negócio/empresa. Nalguns casos, os lucros são também transferidos para o estrangeiro.

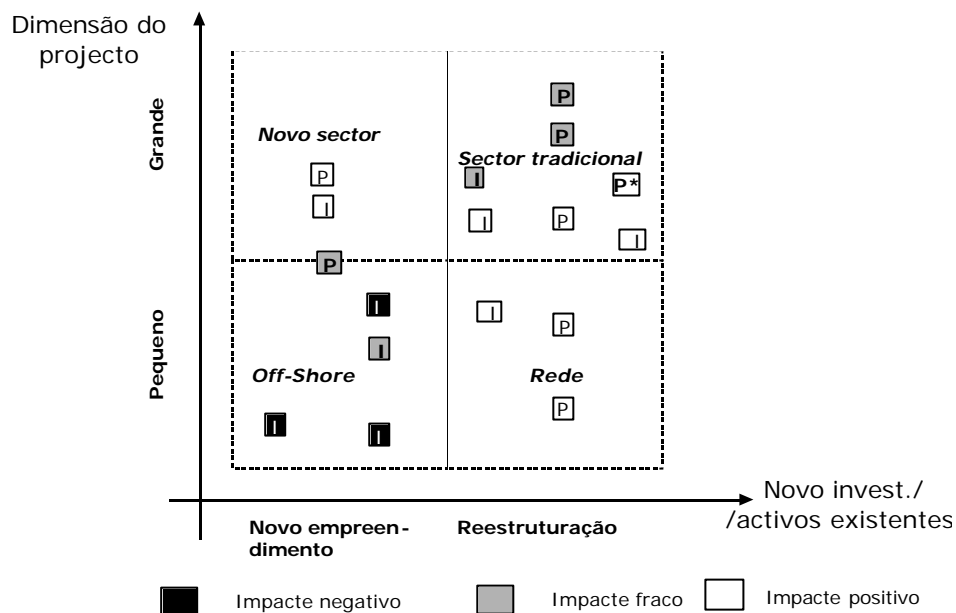
Estes quatro tipos de projectos podem ser representados por uma matriz (ver Fig.1), utilizando as principais características como coordenadas.

- ordenada - Dimensão do projecto em relação à região
- abcissa - Tipo de negócio - se se trata de uma nova empresa ou da reestruturação de uma empresa existente

A carteira de projectos que foram avaliados pode ser representada em função dos dois critérios - dimensão do projecto em relação ao sector e a diferença entre projectos de reestruturação de uma empresa existente e os empreendimentos totalmente novos (o que poderá ser calculado, caso se disponha dos elementos necessários, com base no rácio entre o novo capital investido e os activos já aplicados. A matriz da Figura 1 inclui todos os projectos na Itália e em Portugal, avaliados segundo as respectivas posições em relação às coordenadas. Além disso, foi representado o respectivo contributo para o desenvolvimento regional, identificado através da *checklist*.

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

Figura 1: Agrupamento dos projectos numa matriz



As características da região e o grau de sofisticação do sector bancário nacional constituem um factor determinante da concentração dos empréstimos do BEI. Por exemplo, na nossa amostra, a maior parte dos empréstimos destinou-se a projectos em sectores tradicionais (43% da carteira italiana e a 63% da carteira portuguesa). Isto deveu-se à fase de desenvolvimento das regiões na altura (fim da década de oitenta). Então, grandes empresas do sector público, tanto em Portugal como na Itália, pretendiam desenvolver e/ou modernizar as infra-estruturas de base. Dado que os bancos nacionais tinham muita dificuldade em conceder empréstimos vultosos a longo prazo, a procura deste tipo de empréstimos não encontrava resposta e o BEI supriu esta lacuna.

A aplicação da matriz à nossa amostra revela também que os projectos com menor impacto directo no desenvolvimento regional se situam sobretudo numa diagonal da matriz¹⁴. Este resultado foi confirmado, com raras excepções, numa amostra maior de projectos já avaliados por EV. Isto poderia ter implicações na política a seguir, na medida em que indica que algumas características simples poderão bastar para identificar os projectos que mais provavelmente terão um impacto imediato no desenvolvimento regional.

Também se observou que os projectos mais sustentáveis desenvolveram uma estratégia conscienciosa para gerir as relações com os diferentes intervenientes nos projectos, e que paralelamente à tipologia dos projectos propostos na matriz, pode-se definir uma tipologia da maneira como tratar os intervenientes para que um projecto seja realizado com êxito.

¹⁴ O símbolo P* na figura representa o projecto com grande impacto nacional e pouco impacto regional. Numa definição mais restrita, este resultado é, por conseguinte, mais significativo.

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

O promotor de um grande projecto pode fazer exigências que estão vedadas aos promotores de projectos de menor dimensão. Do mesmo modo, o promotor de um projecto inteiramente novo, sem compromissos reais (sem custos irrecuperáveis) tem muito menos a perder se o projecto não for realizado. As estratégias a seguir descritas afiguram-se as mais eficazes e as que mais possibilidades têm de contribuir para a sustentabilidade de um projecto:



Para serem melhor aceites localmente, as empresas têm interesse em adoptar uma estratégia de desenvolvimento regional. Isto não só é indispensável para garantir que os projectos seleccionados terão impacto no desenvolvimento regional, como constitui uma boa prática bancária, na medida em que os projectos com uma estratégia adequada são também os mais sustentáveis.

3.7 Indicadores de desenvolvimento regional

A matriz continua a ser um instrumento aproximativo. Em contrapartida, a *checklist* é uma ferramenta mais completa, particularmente útil na fase de avaliação. Estes instrumentos devem apoiar-se num enquadramento de análise progressiva do desenvolvimento regional, que poderá ser utilizado na fase de apreciação dos projectos.

Passamos a descrever uma abordagem em três fases.

3.7.1 Sustentabilidade

Para ter impacto, um projecto deve ser sustentável, ou seja, viável durante toda a sua vida prevista. Isto pode ser calculado através da **TRE** e da **TRF**.

Na maioria dos casos em que isto é possível, e o Banco calcula a TRE e a TRF quando da apreciação do projecto. É muito mais difícil fazê-lo *ex-post*, na fase de avaliação, na medida em que poucos projectos são projectos isolados. A maioria integra-se em programas existentes e abrange a totalidade ou parte de projectos subsequentes. Os promotores não mantêm uma contabilidade individual de cada projecto, nem são obrigados a fazê-lo. Quanto a projectos mais antigos, os promotores raramente

3. Impacto no desenvolvimento regional, mecanismos e indicadores...

dispõem do conjunto global dos dados necessários, e nos projectos mais recentes, esse cálculo não será muito rigoroso, na medida em que não se baseará inteiramente em factos já verificados, mas tem uma grande componente de previsão.

A diferença entre a TRE e a TRF também pode indicar se se justifica a concessão de subvenções.

3.7.2 Relevância (impacto potencial do projecto)

O projecto poderá ter impacto no desenvolvimento económico e institucional de regiões em desenvolvimento, ou seja, o projecto é relevante para o desenvolvimento regional? Pode-se obter uma resposta qualitativa colocando as seguintes questões:

1. O projecto contribui para a integração da região no seio da UE ou para o crescimento endógeno de regiões em desenvolvimento¹⁵ (ou seja, para o desenvolvimento do capital humano ou da inovação)?
2. O projecto é compatível com as políticas públicas de desenvolvimento regional aplicáveis? Integra-se num programa da UE? Estão previstas medidas de acompanhamento?
3. O projecto prossegue um dos seguintes quatro objectivos:
 - Redução de estrangulamentos (por exemplo, construção de uma estrada, de uma pista de aeroporto, de um novo gasoduto, etc.);
 - desenvolvimento de um recurso local (subterrâneo, como o petróleo, geográfico, como o mar, ou humano, como um grupo de desempregados);
 - inovação relacionada com tecnologias, mercados (incluindo mercados financeiros e mercados do trabalho) ou com ambos (economia do conhecimento). Todos os projectos com grande impacto no desenvolvimento institucional integram-se nesta categoria.
 - melhoria das condições de vida das populações locais (por exemplo, projectos de saúde ou de habitação; os projectos com grande impacto no desenvolvimento institucional também se integram nesta categoria).

Se as respostas às três perguntas forem afirmativas, o projecto foi concebido como um projecto de desenvolvimento regional. As respostas também poderiam ser avaliadas segundo uma classificação de quatro pontos.

3.7.3 Impacto no desenvolvimento regional (impacto efectivo do projecto)

A avaliação do projecto deverá determinar, na medida do possível:

- qual é o valor criado pelo projecto, ou seja, em que medida este contribui para o PIB da região. O contributo directo do projecto para o PIB será calculado por meio de indicadores baseados **no valor acrescentado económico** do projecto.
- como é que se distribui o valor criado pelo projecto, ou seja, qual é o impacto do projecto no nível de vida, no emprego, nos padrões de consumo, etc. da região.

¹⁵ Embora a maioria dos projectos tenha impacto na área imediatamente vizinha das instalações construídas, alguns têm efeitos noutras regiões em desenvolvimento mais afastadas.

4. Valor acrescentado do BEI...

O BEI não dispõe actualmente de um conjunto de indicadores do impacto regional que permita um cálculo *ex-ante* e na fase de apreciação, e uma verificação *ex-post*. Trata-se de um problema recorrente no Banco, e recomenda-se que sejam feitos mais esforços no sentido de definir estes indicadores. Actualmente, não existe nenhuma estrutura no BEI em que esta matéria possa ser regularmente debatida pelas direcções. Preconiza-se que seja considerada a sua criação.

4. Valor acrescentado do BEI

Para que o BEI tenha impacto no desenvolvimento regional, são necessárias duas condições:

- que o projecto tenha impacto no desenvolvimento regional
- que o Banco tenha impacto no projecto.

Passamos agora à segunda questão: em que casos e quando é que o Banco tem impacto nos projectos?

4.1 Competitividade do BEI

O estudo evidenciou que as taxas de juros mais baixas constituíram a principal razão pela qual as empresas procuraram os empréstimos do BEI; no entanto, é muito difícil calcular retrospectivamente os benefícios finais exactos atribuíveis aos financiamentos do BEI, os quais nunca são quantificados na documentação do Banco quando da instrução do projecto. Ter-se-ia de comparar as condições oferecidas pelo BEI (incluindo taxas de juro e garantias) com as alternativas propostas ao promotor. Estas vão melhorando à medida que as infra-estruturas bancárias do país se vão desenvolvendo.

Num caso, foi possível identificar a poupança conseguida por uma empresa privada que recorreu ao BEI, em vez de se dirigir a uma entidade comercial. O valor líquido actualizado da poupança realizada por esta empresa foi da ordem dos EUR 1 milhão para um empréstimo de cerca EUR 50 milhões, concedido em 1992 e reembolsável a 10 anos¹⁶. Este montante é significativo e constitui um valor acrescentado directo para o accionista. No entanto, não representa mais do que 1% do custo total do projecto, enquanto as provisões para imprevistos técnicos representam em geral cerca de 10%. Por conseguinte, se o BEI conseguir melhorar o desempenho de um projecto, nomeadamente, através da apreciação e do controle, os benefícios potenciais são, pelo menos, equiparáveis.

4.2 Outras vantagens do BEI

4.2.1 Complementaridade com os bancos comerciais

Em seis dos nove projectos italianos, o BEI era a única fonte de financiamento a longo prazo disponível nos termos da regulamentação dos mercados financeiros então em vigor¹⁷, embora o financiamento se tivesse realizado na maioria dos casos através de bancos intermediários.

¹⁶ Não foi possível efectuar uma análise semelhante de todas as empresas devido à falta de dados. No entanto, em seis projectos italianos e em dois portugueses, não existia qualquer alternativa razoável ao financiamento do BEI, tendo, por conseguinte, o benefício sido substancial.

¹⁷ Foi o caso, em dada altura, dos empréstimos que beneficiavam de bonificação de juros nos termos da Lei italiana 64 relativa ao Mezzogiorno.

4. Valor acrescentado do BEI...

Duas empresas em Portugal não puderam obter um financiamento a longo prazo do sector bancário nacional, devido ao facto deste considerar que o projecto implicava um grande risco. Nestes casos, tanto a apreciação dos projectos pelo Banco, como a sua participação no financiamento, foram cruciais para a obtenção de outros financiamentos e, na realidade, para a própria realização dos projectos.

Em Portugal, na década de oitenta, nenhum banco local estava apto a oferecer empréstimos com prazos superiores a 8 anos; assim sendo, o BEI financiava principalmente projectos comercialmente viáveis que careciam de empréstimos com prazos mais longos. À medida que o mercado financeiro de um país se vai desenvolvendo, o BEI provavelmente recentrará os seus financiamentos e actividades em nichos de mercado em que o seu valor acrescentado é maior.

Em todos os casos em que interveio um banco intermediário, o promotor do projecto contactou-o primeiro, e foi o intermediário que depois contactou o Banco. De uma forma geral, os bancos italianos preferem intervir como intermediários, mais do que como garantes, para terem um activo no balanço e não fora deste. Alguns dos bancos entrevistados declararam que gostariam de fazer mais negócios com o BEI como intermediários, mas que eram travados pelo limite de 50% do custo do projecto imposto pelo BEI para os seus empréstimos. Estes bancos gostariam de poder obter a totalidade do empréstimo junto do BEI.

No entanto, em dois casos precisos, tudo leva a crer que o intermediário cobrou pela intermediação um preço superior ao risco associado ao projecto. Esta situação poderá muito possivelmente ser obviada garantindo que o beneficiário final está cabalmente informado das condições de financiamento que o BEI oferece ao intermediário; mas talvez isto seja difícil, se o intermediário introduzir modificações no empréstimo antes de o afectar.

Dentro dos limites estritos permitidos pela confidencialidade exigida, o Banco deveria dar mais atenção às margens de intermediação e de garantia cobradas relativamente aos seus empréstimos, de forma a assegurar que a informação (de que o BEI necessita para avaliar o "preço total" de um empréstimo BEI ao beneficiário final) é retrocedida às chefias do Banco, e consequentemente integrada na estratégia de financiamento.

4.2.2 Efeito do prestígio do BEI

A maioria das empresas sondadas referiu que a imagem do projecto foi melhorada por força da reputação do BEI como financiador. Isto aconteceu com uma empresa transformadora privada, cujo projecto não grangeava o interesse nem o apoio de accionistas públicos. A empresa comentou que os seus auditores tinham ficado impressionados com o apoio conferido pelo BEI.

Para um promotor do sector privado, o financiamento do BEI permitiu reforçar a reestruturação do balanço, para ter em conta compromissos a mais longo prazo.

A avaliação ambiental e a análise económica custo-benefício efectuada pelo Banco contribuíram em alguns casos para que os projectos fossem aceites a nível local.

4.3 Melhoramentos possíveis

4.3.1 Maior flexibilidade na definição do projecto

Diversas empresas do sector privado foram de opinião de que os procedimentos de apreciação não eram suficientemente flexíveis, na medida em que devido à evolução acelerada do mercado, era por vezes necessário modificar os projectos. Em particular, alguns promotores recomendaram que o Banco fosse mais compreensivo e adoptasse uma atitude mais flexível quanto à eventual alteração da descrição técnica do projecto.

4. Valor acrescentado do BEI...

4.3.2 Simplificação dos procedimentos de apreciação

Alguns promotores comentaram que, embora o rigor dos procedimentos de apreciação do BEI tenha vantagens evidentes, o tempo decorrido entre a negociação inicial e o desembolso é demasiado longo. Segundo um promotor, os procedimentos duraram o dobro do tempo devido. Em dois casos, verificaram-se atrasos de meses devido às posições bastante inflexíveis do BEI durante a apreciação.

4.3.3 Renegociação das condições de empréstimo

Muitos bancos comerciais renegociaram os empréstimos concedidos na fase de alta das taxas de juro no início da década de noventa, e partilharam o custo da reestruturação do empréstimo com o mutuário. O BEI tem-se mostrado relutante em fazê-lo ou em partilhar o risco de taxa de juro em contratos subsequentes, facto que tem suscitado reclamações por parte de alguns promotores, sobretudo empresas de média dimensão, mais do que grandes empresas ou o sector público.

4.3.4 Apoio a projectos em situação difícil

Os promotores ficam por vezes surpreendidos com o facto de o BEI, que dá grande atenção à execução efectiva do projecto, prestar pouco apoio quando as coisas correm mal. Em diversos casos, os promotores consideraram que as missões de controlo efectuadas tinham sido muito úteis para reequacionar os principais problemas do projecto, e obter uma opinião externa sobre as dificuldades experimentadas pelo mesmo. No entanto, em alguns casos, a opinião foi de que o Banco poderia dar uma maior ajuda, em particular, no sentido de reduzir os grandes atrasos na realização, especialmente os devidos à intervenção do sector público. A maioria dos projectos registou atrasos, por vezes muito significativos (nove anos num caso e dez anos noutro). Verificou-se que a participação da administração pública constituiu o principal factor de atraso dos projectos, tanto do sector público, como do privado. Na opinião de alguns promotores, as instituições europeias deveriam tentar obviar a esta situação, e a simples divulgação da informação contribuiria seguramente para solucionar os problemas¹⁸.

¹⁸ Esta questão será discutida mais detalhadamente no próximo contributo de EV para os *Cahiers BEI*, sobre o tema do desenvolvimento regional.

5. Conclusões e recomendações

5.1 Desempenho nos principais domínios de competência do Banco

O Banco considera que os seus principais domínios de competência são:

1. **Seleção de projectos:** a compatibilidade de cada operação com os objectivos prioritários da União (destacando-se o desenvolvimento regional);
2. **Apreciação de projectos:** a qualidade e a solidez do investimento subjacente;
3. **Contributo para o financiamento:** as vantagens financeiras especiais do financiamento do Banco.

Nesta secção, examinaremos, com base nas nossas avaliações de campo, qual foi o comportamento do Banco nestas três vertentes, e sugerimos que se adicione uma competência-chave à lista tradicional do BEI.

5.1.1 Seleção de projectos

Este estudo revelou que o BEI não planeia sistematicamente a sua acção em favor do desenvolvimento regional e, nos casos em que se verificou desenvolvimento regional, este foi mais fortuito do que intencional. Na seleção de projectos (e na apreciação) não se define claramente os mecanismos de desenvolvimento regional, nem os meios de medição. Se nos basearmos na documentação do BEI, não parece existir um consenso sobre a forma como o Banco apoia o desenvolvimento regional. **O BEI dá um contributo positivo para o desenvolvimento regional, mas poderia aproveitar melhor o seu potencial, adoptando objectivos bem definidos.**

A assunção constante da maioria da documentação relativa aos projectos do BEI, de que qualquer projecto situado numa área definida como economicamente atrasada aumenta o rendimento dessa região, desde que a respectiva taxa de rendibilidade económica seja suficiente, é contestável. O princípio de que “quanto mais se fizer, melhor”, não conduz necessariamente ao desenvolvimento económico, quando aplicado a investimentos em regiões menos desenvolvidas. O impacto de um projecto também depende da maturidade económica da região e do desenvolvimento do sector em causa. **Deste estudo, emergiu uma recomendação mais geral de que a seleção dos projectos deve basear-se nas características específicas do país, e ter em conta o provável impacto dos projectos no desenvolvimento regional. Este impacto deverá, por seu turno, ser medido e acompanhado.**

5.1.2 Apreciação de projectos

A maior parte dos promotores em ambos os países foram de opinião de que beneficiaram com o processo de apreciação do BEI. Nalguns casos, esse benefício foi directo, na medida em que o promotor foi alertado para problemas que ainda não tinham sido detectados. Noutros casos, a apreciação representou um “selo de aprovação”, que demonstrou as qualidades do projecto a terceiros. Contudo, muitos dos promotores assinalaram que o processo de decisão foi demasiado moroso e não teve em conta as dificuldades experimentadas pelos promotores.

5. Conclusões e recomendações...

5.1.3 Contributo para o financiamento de projectos

Segundo parece, em Portugal, poucas instituições de crédito a longo prazo se mostraram interessadas em investir na região, estando o sector bancário ainda relativamente pouco desenvolvido em relação ao de outros países da UE. Os trabalhos de campo também evidenciaram uma tendência do sector bancário para evitar o risco. Consequentemente, o BEI pode desempenhar um papel importante no que toca ao alinhamento de Portugal com o resto da Europa. O BEI complementa a banca portuguesa e não é considerado como um concorrente.

Dada a maior maturidade do sector bancário italiano, a maioria dos investimentos do BEI é realizada através de instituições intermediárias. Nada leva a crer que o BEI substitui a actividade do sector bancário local, em vez de a complementar, mas a avaliação revelou que em certos casos quem captava os benefícios decorrentes do financiamento do BEI era o banco intermediário, e não o projecto ou o respectivo promotor.

5.1.4 Contributo directo para os projectos: o BEI promotor da inovação

O crescimento baseado na inovação poderá ser uma das formas de crescimento mais eficazes. A inovação tem estado presente em praticamente todas as secções deste relatório:

- a maioria dos projectos avaliados introduzia novas tecnologias e por conseguinte, contribuía para difundir a inovação na respectiva região;
- o impacto financeiro mais significativo do Banco em Portugal foi a introdução de prazos de vencimento até então inexistentes, e na Itália, a oferta, possibilitada pelo seu estatuto internacional, de condições de financiamento que as instituições locais de crédito a longo prazo não podiam propor directamente (mas que podiam oferecer através da intermediação). Ao oferecer o que não existia nos mercados financeiros dos dois países, o Banco introduziu inovações nestes mercados.
- As equipas do BEI, que acumulam várias competências, aplicam uma das mais vastas gamas de conhecimentos na apreciação dos projectos, e os promotores reconheceram a utilidade da sua opinião crítica sobre os projectos, embora por vezes tivessem dificuldade em aceitá-la na altura. Nestes casos, a apreciação evidenciou novas perspectivas e novas ideias, que constituem uma forma de inovação.
- Segundo os resultados desta avaliação, o principal desafio que se coloca ao Banco é o de tentar apoiar activamente o desenvolvimento económico das regiões, ou seja, dar provas de inovação e iniciativa, não deixando de ter uma abordagem bancária e atenta ao mercado, o que significa uma actividade complementar das restantes intervenções comunitárias e nacionais em favor do desenvolvimento regional.

A inovação é frequentes vezes criticada como sendo um conceito demasiado vago, em particular, devido ao facto de ser difícil de quantificar por meio de indicadores, e especialmente de medir, a nível de projectos. No entanto, parece ser um conceito central à acção do Banco em favor do desenvolvimento regional, que deve ser reconhecido como tal e desenvolvido como a quarta competência-chave do Banco. Isto significa que o BEI terá de ter uma abordagem mais activa e integrar o máximo de informações e de conhecimentos na selecção, na apreciação e no financiamento de projectos.

5.2 Recomendações

Com base exclusivamente nas conclusões deste estudo, apresentam-se as seguintes recomendações, que são razoáveis e exequíveis.



5. Conclusões e recomendações...

5.3 Respostas das Direcções do BEI

Recomendações	OP & PJ	
	Aceite	Rejeit.
1. Avaliar a conformidade do projecto com o objectivo de desenvolvimento regional por meio de uma selecção em várias fases, baseada em primeiro lugar nos objectivos dos quadros comunitários, em segundo lugar, na matriz proposta, e em terceiro, nos indicadores de impacto sobre o desenvolvimento que o BEI ainda não definiu.	X	1. <u>Aceite</u> , especialmente os pontos relacionados com os Objectivos do Quadro Comunitário (sobretudo depois da assinatura do Acordo com a Comissão em Janeiro de 2000) e com os indicadores de impacto, cujo estudo está em curso. A matriz proposta parece ter um valor operacional mais limitado.
2. Certificar-se de que o beneficiário final é informado, numa fase muito precoce, das condições de financiamento concedidas pelo BEI ao intermediário financeiro.	X	2. <u>Aceite</u> , em princípio e a pedido do beneficiário final. No entanto, o BEI poderá decidir da não comunicação destas informações, caso a caso. Por exemplo, o BEI poderá integrar um sindicato de financiamento, caso em que o seu empréstimo não constitui o pacote de financiamento global. De assinalar ainda que estas informações são menos precisas numa «fase muito precoce» que numa fase mais adiantada, mais próxima da assinatura ou do desembolso, em que as condições/alternativas estão melhor definidas.
3. Estabelecer um sistema interno de informação sobre as margens de garantia e de intermediação cujo acesso seja estritamente reservado às chefias do Banco e ao Comité Executivo,	X	3. <u>Rejeitado</u> , as informações relevantes estão em geral ao dispor do Departamento ou Divisão interessado(a), e o estabelecimento de um sistema de informações formal não viria reforçar a acção do Banco no contexto do desenvolvimento regional; além disso, poderia suscitar problemas de confidencialidade.
4. Permitir que os promotores contactem o Banco e solicitem uma avaliação em tempo real do seu projecto logo que os problemas de realização se começam a evidenciar.	X	4. <u>Rejeitado</u> , o papel do Banco, assim como as limitações em termos de pessoal, levantam sérias dúvidas acerca desta proposta. Na melhor das hipóteses, poder-se-ia adoptar uma abordagem caso a caso - e o seu impacto seria certamente reduzido quando aplicada em maior escala.
5. Exigir que os promotores apresentem relatórios sistemáticos ao BEI, na ocorrência de um atraso na realização igual ou superior a 12 meses, explicando as causas do mesmo. Isto conduziria à inclusão do projecto numa <i>watch list</i> , que por sua vez resultaria num maior controlo efectivo do projecto até à respectiva conclusão.	X	5. <u>Aceite</u> , a comunicação de atrasos na conclusão do projecto deveria ser uma prática usual do acompanhamento contratual.
6. Se o atraso na realização do projecto exceder os 24 meses, o Banco decidirá se é necessário proceder a uma auditoria do projecto, a qual será feita directamente pelos seus serviços ou por consultores independentes, a expensas do promotor.	X	6. <u>Aceite</u> , mas duvida-se que seja possível impor sistematicamente a intervenção de consultores externos, a expensas do promotor. (N.B. Os § 5 e 6 suscitam problemas de recursos em pessoal).

5. Conclusões e recomendações...

Observações específicas aos § 5 e 6: os atrasos devem-se em muitos casos à demora nas autorizações de construção e nos procedimentos administrativos locais, e a outras contingências fora do controlo dos promotores/mutuários. Nestes casos, o Banco continuará a utilizar a persuasão ou meios de informação, mas os resultados poderão ser limitados.

O BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO

O Banco Europeu de Investimento (BEI) é detido pelos quinze Estados-membros da União Europeia (EU) e tem a sua sede no Luxemburgo. Promove as políticas da EU de uma forma auto-suficiente, captando nos mercados de capitais mundiais os fundos de que necessita para financiar projectos de investimento que favoreçam o desenvolvimento equilibrado da União Europeia.

O BEI foi criado em 1958 pelo Tratado de Roma e dispõe de uma estrutura administrativa e de órgãos de decisão e de controlo próprios (Conselho de Governadores – em geral composto pelos Ministros das Finanças – Conselho de Administração, Comité Executivo e Comité de Fiscalização).

Como emitente, o Banco tem sempre merecido o *rating* mais elevado ("AAA") por parte das principais agências de notação mundiais; este facto permite-lhe captar fundos vultosos nos melhores termos, que reempresta sem fins lucrativos.

O volume de operações do BEI tem vindo a crescer constantemente e o Banco é actualmente uma das maiores instituições financeiras do género no mundo. Embora o grosso dos seus empréstimos se destinem à União Europeia, o BEI também participa na implementação das políticas de ajuda e cooperação para o desenvolvimento, concedendo financiamentos em favor de cerca de 120 países no exterior da EU, e contribuindo para:

- o crescimento económico nos Estados de África, Caraíbas e Pacífico e nos Países e Territórios Ultramarinos, assim como na República da África do Sul;
- o reforço da Parceria Euro-Mediterrânica;
- a preparação para a adesão dos Países da Europa Central e Oriental e de Chipre;
- a cooperação industrial, incluindo a transferência de tecnologias, com a América Latina e a Ásia.

O BEI iniciou as suas avaliações *ex-post* em 1988, sobretudo no que toca às suas operações em países terceiros. Em 1995, criou a Unidade de Avaliação de Projectos para as operações na União e no exterior desta. As avaliações desta Unidade são efectuadas segundo uma abordagem temática e destinam-se a publicação. Até à data, o Banco já publicou:

1. Desempenho de uma Amostra de Nove Estações de Tratamento de Águas Residuais em Estados-membros da União (1996 – disponível em inglês, francês e alemão)
2. Avaliação de 10 Operações no Sector das Telecomunicações em Estados-membros da UE (1998-disponível em inglês, francês e alemão)
3. Contributo de Grandes Infra-estruturas Rodo-Ferroviárias para o Desenvolvimento Regional (1998 – disponível em inglês, francês e alemão)
4. Avaliação de Projectos Industriais Financiados pelo Banco Europeu de Investimento no Quadro do Objectivo de Desenvolvimento Industrial (1998 – disponível em inglês, francês e alemão)
5. Estudo de Avaliação de 17 Projectos do Sector Hídrico na Orla Mediterrânica (1999 – disponível em inglês, francês, alemão, italiano e espanhol).
6. Impacte das Emissões do BEI na Integração dos Novos Mercados de Capitais (1999 – disponível em inglês, francês e alemão).
7. Contributo do BEI para o Desenvolvimento Regional. Breve relatório sobre o impacto no desenvolvimento regional do financiamento pelo BEI de 17 projectos em Portugal e na Itália (2001 – disponível em inglês, francês, alemão, italiano e português).

Estes relatórios podem ser obtidos junto de:

Barbara Simonelli, Information Desk
Fax: (+352) 4379-3188
e-mail: B.Simonelli@eib.org