

# AVALIAÇÃO *EX ANTE* DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE PROGRAMAS DO PORTUGAL 2020

Lote 4 – Instrumentos financeiros para a  
regeneração e revitalização física, económica  
e social em zonas urbanas

RELATÓRIO FINAL

agosto | 2015



Augusto Mateus & Associados  
Sociedade de Consultores, Lda

# Ficha técnica

## **Título**

Avaliação *ex ante* dos Instrumentos Financeiros de Programas do Portugal 2020: Instrumentos financeiros para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, enquadrados nos PO Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira – Relatório Final

## **Promotor**

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

## **Autoria**

Sociedade de Consultores  
Augusto Mateus & Associados

## **Coordenação global**

Paulo Madruga  
Vitor Escária

## **Coordenação executiva**

Sandra Primitivo

## **Steering Committee**

Augusto Mateus  
Jorge Gaspar

## **Consultores**

Ana Caetano  
António Mendes Batista  
Clara Costa Raposo  
Dalila Farinha  
Nuno Morim  
Susana Gouveia  
Vânia Rosa

# Índice

Índice de Quadros.....	5
Índice de Gráficos.....	6
Índice de Figuras.....	7
Lista de siglas e acrónimos .....	8
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>i</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>xiii</b>
Introdução.....	1
<i>O objeto e os objetivos da avaliação.....</i>	<i>1</i>
<i>O quadro geral dos instrumentos financeiros de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no âmbito do Portugal 2020 .....</i>	<i>2</i>
<i>Abordagem metodológica da avaliação.....</i>	<i>6</i>
<b>I. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1. Análise das Falhas de Mercado e da necessidade de investimento .....	11
1.1. QA1. Existem falhas de mercado e/ou investimento insuficiente para o qual o IF foi concebido? Essas falhas e/ou investimento insuficiente apresentam diferenciações relevantes em termos regionais e/ou setoriais? Se sim, qual o gap entre a oferta e a procura de financiamento e dimensão de subinvestimento identificada? .....	11
1.2. QA2. Qual é a quantificação e o montante estimado de necessidades de investimento/financiamento para fazer face aos problemas de mercado anteriormente identificados? .....	31
2. Análise do Valor Acrescentado e compatibilidade com os Auxílios Estatais .....	34
2.1. QA3. Qual é o valor acrescentado do IF proposto (em termos quantitativos e qualitativos), comparativamente com o valor acrescentado de outras propostas alternativas? .....	34
2.2. QA4. Existe coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública (inclusive de subvenções e de intervenções de outros níveis estratégicos)? .....	37
2.3. QA5. Com a intervenção delineada podem estar subjacentes auxílios de Estado? Em caso afirmativo: i) Está acautelada a proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado? ii) Está acautelada a proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção? iii) Está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado? .....	41
3. Recursos adicionais e efeito de alavanca.....	44
3.1. QA6: Quais são os recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF e qual o respetivo montante financeiro e sua alocação no período de implementação do IF? .....	44
3.2. QA7. Qual é a estimativa do efeito de alavancagem do IF proposto? Indique a metodologia de cálculo e as fontes de informação utilizadas. ....	45
3.3. QA8. Quais os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados? Esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF ou carecem de desenvolvimento?.....	47
4. Lições adquiridas .....	48
4.1. QA9. Existe informação disponível relativa a anteriores estudos ou avaliações com relevância para o IF proposto? Se sim, indique quais e enumere os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF.....	48
4.2. QA10. Existem aspetos do IF proposto que reflitam a ponderação dos fatores de sucesso e de estrangulamento identificados na questão anterior? Se sim, indique quais, e fundamente a avaliação das propostas de melhoria da performance do IF. ....	54
5. Estratégia de investimento.....	56
5.1. QA11. Existe um adequado nível de detalhe da estratégia de investimento proposta que permita, contudo, assegurar um grau de flexibilidade da implementação do IF? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento. ....	56

5.2. QA12. Existe coerência regional e temática do IF proposto tendo em consideração os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado (nomeadamente na seleção dos produtos financeiros a disponibilizar e dos beneficiários finais alvo)? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento. ....	59
5.3. QA13. Existe adequação da estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, tendo em consideração a disposição de implementação mais adequada e a combinação com outros apoios financeiros? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento. ....	61
<b>6. Resultados e sistema de monitorização.....</b>	<b>67</b>
6.1. QA14. Quais são os indicadores de realização e de resultado, e respetiva quantificação, que permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF?.....	67
6.2. QA15. Como é que o IF proposto contribui para alcançar os objetivos do PO para o qual foi criado? .....	69
6.3. QA16. Quais são as características do sistema de monitorização que permitem uma eficiente monitorização do IF, que facilite os requisitos de reporte e permita identificar áreas de melhoria? .....	71
<b>7. Atualização da avaliação ex ante.....</b>	<b>78</b>
7.1. QA17. Quais as circunstâncias que suscitam a necessidade de revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação ex ante? .....	78
7.2. QA18. Quais são os parâmetros verificados na evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização que evidenciam a necessidade da revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação ex ante? .....	79
<b>II. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO .....</b>	<b>83</b>
8. Conclusões.....	85
9. Recomendações.....	91
Bibliografia .....	95
<b>ANEXOS .....</b>	<b>101</b>
Anexo 1. Envolvimento de <i>stakeholders</i> : entrevistas e focus group.....	103
Anexo 2. Dotações indicativas por Fundo, PO, PI e tipologia de IF .....	106
Anexo 3. Resultados do Inquérito aos destinatários potenciais .....	107
Anexo 4. Falhas de Mercado e/ou Investimento Insuficiente .....	112
Anexo 5. Apoios à regeneração urbana .....	119
Anexo 6. <i>Benchmarking</i> – Fichas síntese .....	128
Anexo 7. Indicadores de realização e resultado para monitorização dos IF.....	143
Anexo 8. Instrumentos de notação dos Inquéritos .....	144
Anexo 9. Guião de suporte a entrevistas .....	150
Anexo 10. Questões-chave de discussão dos <i>focus group</i> .....	159

# Índice de Quadros

Quadro 1. Dotações indicativas de FEEI por tipologia de IF no Portugal 2020 .....	5
Quadro 2. Indicadores sobre o estado de conservação e sobrelotação dos edifícios   2011 .....	17
Quadro 3. Níveis de alavancagem previstos para os diversos IF .....	46
Quadro 4. Indicadores de contexto para o sistema de monitorização .....	80
Quadro 5. Informação de síntese sobre os IF regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas do Portugal 2020 e resultados da avaliação .....	86
Quadro 6. Distribuição por região dos edifícios potencialmente objeto de intervenção   2011 .....	114
Quadro A. 1 Entrevistas realizadas durante o processo avaliativo.....	103
Quadro A. 2 Focus group sobre IF de apoio à regeneração e revitalização urbana – A experiência do QREN e perspetivas para 2014-2020 (16 de dezembro de 2014) .....	104
Quadro A. 3 Focus group sobre a Estratégia de Investimento dos IF de apoio à regeneração e revitalização urbana no Portugal 2020 (30 de junho de 2015) .....	104
Quadro A. 4 Focus group sobre a a Estratégia de Investimento e o Modelo de Governação dos IF (30 de junho de 2015) .....	105
Quadro A. 5 Dotações indicativas de FEEI por Fundo, PO, PI e tipologia de IF.....	106
Quadro A. 6 Distribuição dos respondentes por região e representatividade da amostra .....	107
Quadro A. 7 Tem intenção de desenvolver projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?.....	107
Quadro A. 8 Identifique sucintamente os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas que pondera desenvolver no período 2014-2020 e estime o valor de investimento associado (em euros).....	107
Quadro A. 9 Distribuição dos projetos apresentados por região (NUTS II) e tipologia de intervenção ..	108
Quadro A. 10 Avalie o estado de desenvolvimento dos projectos que pretende desenvolver .....	108
Quadro A. 11 Considera haver condições para existir financiamento no mercado para os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020? .....	108
Quadro A. 12 Avalie, na sua perspetiva, em que grau o mercado assegurará a satisfação da procura de financiamento existente para cada uma das seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas (1. Nenhum; 5. Integralmente) .....	109
Quadro A. 13 Quais as principais causas das dificuldades de obtenção de financiamento no mercado para os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020? .....	109
Quadro A. 14 Avalie as seguintes fontes de financiamento em termos do interesse para promover as seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização em zonas urbanas.(preencha cada célula numa escala de 1 a 5 em que: 1. Nada interessante; 5. Muito interessante) .....	109
Quadro A. 15 Avalie a relevância de cada uma das seguintes dimensões para a atratividade dos instrumentos financeiros para promover os projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Nada relevante; 5. Muito relevante).....	110
Quadro A. 16 Por cada euro de apoio público, quantos euros mobilizaria para implementar projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas? .....	110
Quadro A. 17 Avalie em que medida conhece os vários tipos de instrumentos financeiros disponíveis para promover os projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Total conhecimento; 5. Grande conhecimento) .....	110
Quadro A. 18 Que fatores identifica como relevantes para a eficácia dos Instrumentos Financeiros na promoção de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas? ..	111
Quadro A. 19 Desenvolveu projetos com apoio da iniciativa JESSICA? .....	111
Quadro A. 20 Em caso afirmativo, classifique a experiência.....	111
Quadro A. 21 Quadro de investimentos potenciais em regeneração e revitalização urbana - Habitação Social .....	113

Quadro A. 22 Quadro de investimentos potenciais em regeneração do parque edificado .....	114
Quadro A. 23 Diferencial do custo de financiamento entre as empresas portuguesas do setor da construção e as da zona euro .....	118
Quadro A. 24 Apoios à regeneração urbana no Portugal 2020.....	119
Quadro A. 25 Linhas de apoio à regeneração urbana não inseridas nos FEEI .....	126
Quadro A. 26 Indicadores de realização e resultado associados a PI que preveem mobilizar IF .....	143

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Peso da FBCF em construção no PIB   2000-2014 .....	13
Gráfico 2. Evolução da FBCF em construção em termos nominais (2000=100)  2000-2014.....	14
Gráfico 3. Taxa de juro em novas operações de empréstimos a sociedades não financeiras por escalão de montante em Portugal e na Área do Euro   2007-2015 .....	25
Gráfico 4. Stock de empréstimos das OIM a particulares para habitação e às sociedades não financeiras do setor da construção  2007-2015 .....	27
Gráfico 5. Variação na restrição do acesso ao financiamento bancário em Portugal e numa seleção de países da Zona Euro por parte dos bancos  2007-2014 .....	28
Gráfico 6. Evolução da sinistralidade de crédito nos setores de atividade mais problemáticos   2007-2015 .....	29
Gráfico 7. Resultados dos pedidos de financiamento feitos pelas empresas do setor da construção sob a forma de empréstimos bancários em Portugal e outros países da Zona Euro   Q1-2014.....	29
Gráfico A. 1 Produtividade do segmento de reabilitação de edifícios em países da União Europeia   2012 .....	112
Gráfico A. 2 Euribor a 3 e 6 meses e rentabilidade das obrigações do tesouro a 10 anos de Portugal e Alemanha   2007-2014.....	115
Gráfico A. 3 Taxa de juro em novas operações de empréstimos a particulares para aquisição de habitação em Portugal e na zona do euro   2003-2015.....	115
Gráfico A. 4 Taxa de juro em novas operações de empréstimos com maturidade inferior a 1 ano a sociedades não financeiras por maturidade em Portugal e em países selecionados da Área do Euro   2007-2014.....	116
Gráfico A. 5 Taxa de juro em novas operações de empréstimos com maturidade superiores a 1 ano a sociedades não financeiras por maturidade em Portugal e em países selecionados da Área do Euro   2007-2014.....	116
Gráfico A. 6 Taxa de juro em novas operações de empréstimos a sociedades não financeiras por escalão de montante em Portugal e em países selecionados da Área do Euro   2007-2014.....	117

# Índice de Figuras

Figura 1. Objetivos dos instrumentos financeiros de apoio à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas .....	4
Figura 2. % Edifícios com Necessidades de Reparação 2011.....	16
Figura 3. Edifícios com Necessidades de Reparação Médias Grandes ou Muito Degradados 2011 .....	16
Figura 4. % de Famílias em alojamento sobrelotados 2011 .....	17
Figura 5. Distribuição regional do Custo total de reabilitação - milhões de euros .....	20
Figura 6. Modelo de IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas	61

# Lista de siglas e acrónimos

<b>AD&amp;C</b>	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
<b>AECOPS</b>	Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços
<b>AG</b>	Autoridade(s) de Gestão
<b>AICCOPN</b>	Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas
<b>AP</b>	Acordo de Parceria
<b>ARU</b>	Área de Reabilitação Urbana
<b>BEI</b>	Banco Europeu de Investimento
<b>CA</b>	Comissão de Acompanhamento
<b>CCDR</b>	Comissão(ões) de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>CD</b>	Comissão Diretiva
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CIP</b>	Confederação da indústria Portuguesa
<b>DGOTDU</b>	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>DGT</b>	Direção Geral do Território
<b>EURIBOR</b>	<i>Euro Interbank Offered Rate</i>
<b>FBCF</b>	Formação Bruta de Capital Fixo
<b>FDU</b>	Fundo de Desenvolvimento Urbano
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEEI</b>	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
<b>FEUP</b>	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho criado pelo Governo através do Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro e que teve como missão propor um projeto de IF para operações de reabilitação e revitalização urbana
<b>IBC</b>	Iniciativa “Bairros Críticos”
<b>IF</b>	Instrumento(s) Financeiro(s)
<b>IHRU</b>	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IMT</b>	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
<b>IRC</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>IPSS</b>	Instituições Particulares de Solidariedade Social
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>JEREMIE</b>	Joint European Resources for Micro to medium Enterprises
<b>JESSICA</b>	<i>Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas</i>
<b>JHFP</b>	JESSICA <i>Holding Fund</i> Portugal
<b>LNEC</b>	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
<b>ND</b>	Não disponível
<b>OIM</b>	Outras Instituições Monetárias
<b>ORU</b>	Operações de Reabilitação Urbana
<b>OT</b>	Obrigações do Tesouro
<b>PARU</b>	Plano de Ação para a Regeneração Urbana
<b>PC</b>	Política de Coesão
<b>PEDU</b>	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PME</b>	Pequena e Média Empresa
<b>PPP</b>	Parcerias Público-Privadas
<b>PO</b>	Programa Operacional
<b>POLIS</b>	Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades



<b>POR</b>	Programa Operacional Regional
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>POSEUR</b>	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
<b>PRU</b>	Parcerias para a Regeneração Urbana
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>RAA</b>	Região Autónoma dos Açores
<b>RAE</b>	Relatório Anual de Execução
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RAU</b>	Regime de Arrendamento Urbano
<b>RECRIA</b>	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
<b>RE SEUR</b>	Regulamento Específico do domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos
<b>RJRU</b>	Regime Jurídico de Reabilitação Urbana
<b>RF</b>	Relatório Final
<b>SRU</b>	Sociedade de Reabilitação Urbana
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>TIC</b>	Tecnologias da Informação e Comunicação



# SUMÁRIO EXECUTIVO



O presente documento constitui o relatório final do *Estudo de Avaliação ex ante dos Instrumentos Financeiros de Programas do Portugal 2020: Lote 4 – Instrumentos financeiros para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas*, enquadrados nos Programas Operacionais Regionais (POR) do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira. A presente avaliação *ex ante* assume uma natureza específica, na medida em que faz parte integrante do processo de programação e é condição para a operacionalização dos Instrumentos Financeiros (IF) do Portugal 2020. A avaliação tem como objetivo fundamental avaliar se os recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) alocados aos IF se encontram totalmente alinhados com os objetivos dos FEEI e dos Programas Operacionais (PO) nos quais são utilizados esses instrumentos, de acordo com os princípios da boa gestão financeira.

A mobilização de IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas insere-se nas novas diretrizes da Política Regional Europeia, definidas para o período 2014-2020, que relevam o potencial do apoio reembolsável e, em particular, dos IF para a maximização do efeito dos FEEI, em virtude da *“sua capacidade para combinar diferentes formas de recursos públicos e privados em prol dos objetivos de política pública, bem como a sua capacidade de assegurar um fluxo renovável de meios financeiros para investimentos estratégicos, apoiando investimentos sustentáveis de longo prazo e reforçando o potencial de crescimento da União”*.

O Acordo de Parceria Portugal 2020 e os PO preveem, para promover a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, a mobilização de IF de dívida tendo em vista a concessão de empréstimos a empresas, outras entidades e particulares a partir dos seguintes tipos de IF disponíveis: A1 - Subscrição de fundos de contragarantia a garantias prestadas por entidades especializadas na emissão de garantias a financiamentos no âmbito de Fundos de Desenvolvimento Urbano; A2 - Bonificação de taxa de juro de empréstimos e de comissões de garantia prestadas a financiamentos a conceder por Fundos de Desenvolvimento Urbano; e A3 - Apoio a financiamento de empréstimos comerciais a outras entidades, mobilizando conjuntamente fundos comunitários, com financiamento da banca comercial, em condições comerciais e potenciais aplicações previamente definidas. Concebidos para terem um espectro de atuação alargado, é ponderada a mobilização de IF nas diversas regiões, sendo que a modulação regional da sua utilização terá naturalmente em conta os objetivos delineados em cada região face à necessidade de alinhamento da aplicação destes instrumentos com os objetivos identificados no quadro dos PO financiadores.

Tal como estipulado no Caderno de Encargos do presente estudo, o relatório encontra-se estruturado em quatro partes: i) Introdução, onde se especificam o objeto da avaliação e os seus objetivos, bem como uma sintética exposição da metodologia adotada; ii) Resposta a cada uma das 18 questões de avaliação, estruturadas em dois grandes grupos: o primeiro, *do diagnóstico à identificação das respostas mais adequadas*, inclui a análise das falhas do mercado e das necessidades de investimento, do valor acrescentado e compatibilidade com os Auxílios Estatais, dos recursos adicionais e efeito de alavanca e das lições adquiridas, e o segundo, *da estratégia de implementação aos resultados a alcançar*, inclui a análise da estratégia de investimento proposta, dos resultados e do sistema de monitorização, bem como das condições para a atualização da avaliação *ex ante*; iii) Síntese das grandes conclusões e recomendações obtidas na resposta às questões colocadas; e iv) Volume de anexos ao relatório, que inclui um conjunto de elementos de suporte às análises efetuadas na resposta às questões de avaliação.

O exercício de avaliação *ex ante* realizado revelou-se muito exigente em termos da informação de base requerida, quer para a estruturação do diagnóstico da situação, identificação das necessidades de investimento e deteção das falhas de mercado, quer no que respeita às políticas adotadas e às características dos instrumentos mobilizados, as condições da sua operacionalização e os beneficiários e destinatários finais potenciais. O acesso a informação adequada foi, provavelmente, o elemento de maior relevância para o exercício. A avaliação foi também muito exigente em termos da necessidade de articulação entre a equipa de avaliação, as Autoridades de Gestão (AG), os programadores e as entidades públicas com relevância nas políticas que enquadram a intervenção dos IF. Por último, foi exigente em termos do envolvimento de atores, de diferentes tipologias: dada

a natureza dos IF, a sua aplicação terá de ser efetuada de forma mediada, frequentemente em parceria com o setor privado, o que exige que, para além de responder às necessidades dos destinatários finais das políticas, a configuração dos IF atenda aos interesses dos intermediários, sob pena de a operacionalização não ter lugar ou ser efetuada em moldes que limitem a eficácia da intervenção da política pública.

A abordagem metodológica prosseguida no presente exercício de avaliação assentou numa perspetiva multi-método, que contemplou explicitamente a integração de diferentes fontes e métodos de recolha e análise de informação, complementares e coerentes entre si, e que se considera, na sua globalidade, robusta, credível e ajustada, em função de cada questão de avaliação. As opções metodológicas específicas adotadas em cada uma das questões de avaliação são explicitadas na respetiva resposta, destacando-se os seguintes métodos avaliativos:

- Recolha documental - transversalmente, a nível das metodologias de recolha de informação, foi efetuada uma recolha de documentos de suporte à avaliação e à análise de *benchmarking* efetuada, destacando-se regulamentos e documentos enquadradores dos FEEI, avaliações de programas e instrumentos de política, nacionais e internacionais, documentos e relatórios de execução, documentos metodológicos, estudos, etc.;
- Estatísticas - recurso a fontes estatísticas nacionais e internacionais visando identificar e analisar as falhas de mercado e as necessidades de investimento e financiamento no domínio da regeneração e revitalização urbana e compará-las com realidades de outros países europeus;
- Auscultação de atores - Foram auscultados diversos intervenientes e ponderadas diferentes perspetivas sobre o objeto de avaliação, mediante a aplicação de inquéritos aos potenciais destinatários e beneficiários dos IF, a realização de entrevistas (em número de 20, envolvendo cerca de 45 pessoas) e a realização de *focus group* (três sessões, envolvendo cerca de 60 participantes), tendo sido cruzada a informação recolhida por todas as vias (nomeadamente no âmbito dos *focus group* realizados);
- Inquéritos - Foram realizados dois inquéritos, designadamente: i) Um inquérito a potenciais destinatários dos IF, considerando duas tipologias fundamentais, dada a relevância que poderão assumir enquanto promotores de intervenções de regeneração e revitalização urbana: as autarquias (136 respostas, com uma representatividade de 44% face ao universo) e os promotores imobiliários (duas respostas); e ii) Um inquérito a potenciais beneficiários, o qual foi aplicado a sociedades gestoras de fundos de investimento imobiliário (três respostas) e a bancos (apenas uma resposta, não obstante as diversas insistências, quer por parte da equipa de avaliação, quer por parte das autoridades nacionais, incluindo o contacto direto com os responsáveis das instituições inquiridas). Apenas o inquérito às autarquias foi objeto de tratamento sistemático, uma vez que nos restantes se obteve um número reduzido de respostas. Para as restantes tipologias, a informação obtida por esta via foi complementada com informação recolhida através das entrevistas e dos *focus group* com atores privilegiados para ser incorporada no tratamento das questões relevantes.
- Por último, foram também consideradas as lições da experiência decorrentes da aplicação de políticas de regeneração urbana no passado, designadamente as que se encontram refletidas em anteriores estudos ou avaliações *ex ante* já concluídos, designadamente as avaliações *ex ante* dos PO do período de programação 2014-2020 e as identificadas no âmbito do exercício de *benchmarking* de experiências internacionais. Neste sentido, foi selecionado um número restrito de estudos que elaboram sobre a adequabilidade da aplicação de IF a medidas e objetivos de política diferenciados, procurando abarcar experiências de vários países e, nesse sentido, identificar aspetos que devem ser tidos como ensinamentos e acautelados na configuração futura de IF.

Em traços gerais, a operacionalização da abordagem metodológica proposta para a realização da presente avaliação decorreu de acordo com o previsto, não obstante a existência de dificuldades ao nível da aplicação de alguns instrumentos para recolha de informação junto de atores centrais para a implementação dos IF, em particular, os intermediários financeiros, e também o facto de só gradualmente se ter conseguido uma clarificação sobre as intenções das autoridades públicas ao nível da mobilização dos IF<sup>1</sup> para financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana. Não obstante essas dificuldades, considera-se que a informação que foi possível reunir como suporte à presente avaliação permite um grau de confiança elevado nas conclusões resultantes do exercício.

A análise desenvolvida permite concluir pela **existência de níveis insuficientes de investimento** em regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, sendo que as falhas de mercado ao nível do financiamento dessas intervenções se afiguram como uma das razões mais relevantes para o insuficiente nível de investimento. O **volume global estimado de necessidades de intervenção** neste domínio ascende, de acordo com as análises realizadas no presente estudo, a um valor entre **dois e três mil milhões de euros** para os próximos sete anos.

Considerando os níveis de investimento necessários em regeneração urbana e os resultados da auscultação de potenciais destinatários relativamente à facilidade de acesso ao financiamento e à capacidade do mercado para assegurar a satisfação da procura de financiamento existente para cada uma das tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, é possível identificar um *gap* de financiamento para as intervenções de regeneração urbana na ordem dos 1.250 a 1.750 milhões de euros. Para fazer face a este *gap* considera-se adequado prever em termos indicativos uma dotação de cerca de 50 a 75 milhões de euros para garantias, em torno dos 25 milhões de euros para a cobertura das comissões de garantia e bonificação de juros e entre 100 e 130 milhões de euros para empréstimos. A consideração e efetiva utilização destas dotações deverá, contudo, ser acompanhada de forma permanente e ser ajustada em função das condições do mercado e da procura dirigida aos vários IF ao longo do período 2014-2020.

De entre as **vantagens associadas à mobilização de IF** no domínio da regeneração e revitalização urbana destacam-se as seguintes: o efeito multiplicador que geram; a alavancagem de recursos que proporcionam; a eficiência e eficácia acrescidas que promovem na aplicação de recursos; a garantia de flexibilidade que encerram; a maior exigência ao nível da rentabilidade futura e da viabilidade dos projetos; a possibilidade de acesso ao conhecimento e à experiência financeira e de gestão de instituições internacionais e do setor privado especializado em investimentos de desenvolvimento urbano; a promoção de boas práticas de gestão e monitorização de projetos; e a promoção de lógicas de parceria.

Face à disponibilidade, no mercado, de financiamentos para a regeneração urbana, os IF com a estratégia de investimento proposta poderá apresentar um efetivo **valor acrescentado** traduzido quer no aumento do financiamento disponível em condições (em termos de juros, períodos de carência, maturidades, ...) ajustadas às necessidades dos projetos de regeneração urbana e à rentabilidade dos mesmos, o que assume particular relevância na situação atual do mercado de crédito, quer no alargamento a segmentos de procura que até agora têm estado à margem dos programas de regeneração urbana e do acesso aos financiamentos comunitários, mobilizando novos atores e alavancando novos recursos.

O valor acrescentado e o sucesso da mobilização dos IF para a regeneração e revitalização urbanas dependerão contudo da capacidade da administração responder ao desafio de liderar, animar, facilitar e monitorizar a implementação das políticas públicas neste domínio.

---

<sup>1</sup> A Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro foi disponibilizada à equipa no final de março de 2015.

Neste sentido, importa ter presente que a eficácia de um IF a aplicar no domínio da regeneração e revitalização urbana se encontra fortemente dependente de três condições, nomeadamente:

- Do crescimento da procura dirigida aos imóveis a reabilitar, o que pressupõe a retoma da economia e o relançamento do mercado habitacional; na ausência desse crescimento, restará a procura para reabilitação da habitação própria por parte de famílias proprietárias e alguns investimentos na melhoria da eficiência energética, que serão objeto da intervenção de um IF alternativo, cuja articulação com os IF em análise importa assegurar;
- Da efetiva simplificação de procedimentos, assegurando o disposto no Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, e criando condições para que os interessados disponham da informação adequada, bem como a monitorização da sua aplicação;
- Da capacidade para fazer convergir sobre um território urbano desvitalizado/desfavorecido capacidades e recursos de múltiplas origens, o que requer mecanismos adequados de concertação e coordenação entre os instrumentos dos vários PO, entre os diversos departamentos da administração central (nacional e regional) e entre estes e a administração autárquica, bem como a construção de parcerias sólidas a nível local; neste sentido, o papel de uma agência nacional com responsabilidades claras nesta matéria emerge como uma necessidade incontornável.

Tendo em conta que os problemas associados à regeneração e revitalização urbanas apresentam causas muito complexas e variadas, a configuração dos IF deve ainda ter em consideração que:

- Em primeiro lugar é importante assinalar que a solução a adotar será necessariamente complexa: a regeneração urbana exige a convergência de atores, recursos e criatividade nos instrumentos a acionar, sendo claro que a disponibilidade de um IF será sempre de eficácia limitada se os destinatários forem famílias com fraca capacidade para suportar o serviço da correspondente dívida ou investidores que não consigam percecionar rentabilidade nos projetos de reabilitação;
- Em segundo lugar, a regeneração urbana é um processo longo que ultrapassa o horizonte do período do Acordo de Parceria Portugal 2020; a montagem das operações, a elaboração dos projetos, os procedimentos burocráticos de licenciamento e as autorizações necessárias exigem que se antecipe uma projeção realista das taxas de execução para evitar que, à semelhança do sucedido no passado, se venham a alterar as regras de acesso aos apoios a meio do percurso, aumentando o nível de incerteza associado a estas intervenções;
- Em terceiro lugar, a estrutura da propriedade da habitação implica que as operações de reabilitação de edifícios habitacionais dificilmente possam assumir uma dimensão relevante na ausência de uma ação voluntarista por parte de entidades públicas, através de estruturas que promovam a reabilitação e estimulem e apoiem a organização dos particulares; pelas externalidades geradas, a regeneração urbana é um "bem público" e, como tal, não funciona bem nem pode ser deixada apenas à iniciativa dos privados; o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) veio reconhecer este importante aspeto, ao privilegiar a reabilitação urbana através de Operações de Reabilitação Urbana (ORU), cuja implementação seria da responsabilidade de uma entidade gestora.

No período de programação 2014-2020 está previsto um leque alargado de apoios à regeneração urbana, sejam incentivos financeiros, incentivos fiscais ou IF de dívida. Os IF dirigidos à regeneração urbana propostos para apoio no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020 apresentam um carácter largamente complementar ou aditivo face à generalidade das restantes formas de intervenção pública nacional. Os textos regulamentares vieram resolver alguns riscos de sobreposição dos IF com os apoios não reembolsáveis previstos no Portugal 2020 mas importa ter esta questão em conta



na configuração final dos IF e em sede de análise das candidaturas aos diferentes instrumentos de política.

É reconhecido que, para além da contrapartida pública nacional exigida, existe potencial para **alavancar recursos adicionais** junto de instituições como o BEI ou outras instituições internacionais. A generalidade dos intermediários financeiros auscultados no âmbito da avaliação revelaram disponibilidade para participar na operacionalização dos IF de iniciativa pública.

A **estratégia de investimento estabelecida apresenta um adequado nível de detalhe** e concorda-se com a ideia de assegurar níveis significativos de flexibilidade. Ainda assim, entende-se que seria possível aumentar o grau de detalhe da estratégia no que respeita à priorização das várias tipologias e segmentos a apoiar, à mensuração quantitativa das realizações e resultados a alcançar e ainda à clarificação sobre a mobilização dos IF nalguns tipos de operações. Em particular, importa promover a articulação entre os IF relativos à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas e os relativos à eficiência energética e gestão eficiente das águas e dos resíduos. Também a questão da mobilização de IF relativamente às intervenções em comunidades desfavorecidas deve ser clarificada em sede de preparação final dos IF, sendo que a equipa de avaliação considera que a sua mobilização pode fazer sentido nalgumas situações particulares. Apesar de estarem fundamentalmente previstos para intervenção em centros urbanos de nível superior, a existência de necessidades de investimento também em centros de nível inferior, por um lado, e o facto de os intermediários financeiros manifestarem a disponibilidade para financiarem com apoio público operações relevantes também nesses outros centros pode justificar que a intervenção dos IF seja estendida de forma transversal no território. A obrigação, estabelecida em sede de aviso para apresentação dos PEDU/PARU, de as autoridades urbanas/municípios explicitarem todas as intervenções, garantindo a lógica integrada, é o mecanismo adequado de a política pública balizar a ação dos IF. Deve haver alguma cautela em tornar claro que a identificação das operações a serem apoiáveis pelos IF corresponde a uma condição necessária mas não a uma condição suficiente de apoio. A ideia de favorecer a oferta em cada território de produtos financeiros concorrenciais apoiados pelos IF por parte de diferentes intermediários financeiros parece adequada não só pelos motivos aduzidos pelo Grupo de Trabalho (GT) nomeado pelo Governo que elaborou a “Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana”, mas também porque as necessidades dos agentes que promovem as operações de regeneração urbana num dado território podem ser bastante distintas e, neste contexto, ter produtos alternativos pode aumentar a capacidade de penetração dos IF.

Relativamente à estrutura de gestão **concorda-se com o modelo proposto pelo GT**, nomeadamente no **que se refere a uma agregação de recursos**. Esse modelo de gestão é exigente por ter que dar resposta às necessidades alinhamento estratégico, informação e monitorização das intervenções das AG dos PO financiadores, com relevância acrescida num quadro de programação por resultados, e, simultaneamente, não criar um quadro operacional de tal forma complexo que limite a atratividade dos IF. Uma estrutura de gestão que contemple a participação dos diversos atores chave é determinante para o sucesso dos IF. Dentro do **modelo deve ser ponderada qual a melhor solução em termos de entidade gestora do fundo de fundos**.

Os objetivos previstos nos sete POR no domínio da regeneração e revitalização urbanas, em particular nas Prioridades de Investimento (PI) 6.5 e 9.8, onde a generalidade dos PO prevê a possibilidade de mobilizar IF<sup>2</sup>, abrangem a promoção da qualidade ambiental, urbanística e paisagística das cidades, a promoção da inclusão social em espaços urbanos desfavorecidos, a revitalização económica e social e o reforço da atratividade dos territórios.

---

<sup>2</sup> Todos os PO preveem a possibilidade de mobilizar IF nestas PI, com exceção do PO Algarve, que apenas prevê a utilização de IF na PI 6.5 e do PO da RA dos Açores, que não mobiliza a PI 9.8.

Os IF propostos **contribuem para o alcance dos objetivos previstos nos PO**, promovendo o investimento em tipologias de ações que integram a lógica de intervenção delineada na programação. Para além de constituírem o único instrumento mobilizável para algumas tipologias de intervenção das operações integradas de regeneração e revitalização urbanas (por ex. a reabilitação de edifícios para habitação de particulares), o contributo dos IF para os objetivos neste domínio surge potenciado pelas vantagens que apresentam para aumentar o acesso ao financiamento e o nível de alavancagem, para garantir a viabilidade e sustentabilidade das operações e para articular interesses públicos e privados em zonas de intervenção específicas.

A monitorização e avaliação dos IF deve ser efetuada com base nos **indicadores de realização e de resultado** previstos nos PO financiadores, que permitem aferir as realizações alcançadas e o contributo das intervenções apoiadas por IF para os objetivos dos PO. Devem ser ainda considerados indicadores que permitam monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF e o contexto em que são aplicados estes instrumentos, nomeadamente aqueles que permitem acompanhar as falhas de mercado e as necessidades de financiamento que justificaram a mobilização dos IF.

Os PO que consideram a possibilidade de mobilizar os IF em análise nas PI 6.5 e 9.8 não têm definidos indicadores de realização e de resultado específicos para monitorizar a intervenção dos IF. Os indicadores associados a estas PI permitem monitorizar as realizações e os resultados previstos e o grau de alcance das metas definidas para o conjunto das intervenções apoiadas independentemente da sua forma de financiamento, pelo que será necessário recolher informação que viabilize o cálculo das realizações e resultados das operações apoiadas via IF.

**A monitorização e a avaliação dos IF** devem estar ancoradas num **sistema de monitorização** sólido e eficiente cuja estruturação deverá ter em consideração um equilíbrio, entre: i) as exigências associadas às necessidades de informação para garantir o acompanhamento e avaliação da implementação dos IF, o reporte às várias instâncias e restantes obrigações de âmbito regulamentar aplicáveis, de âmbito nacional e europeu; ii) a eficiência do sistema, na medida em que as exigências do mesmo não se traduzam numa “carga burocrática” para todos os atores envolvidos e iii) a maior simplificação de procedimentos requerida para os destinatários finais dos FEEI em geral.

A presente **avaliação ex ante deverá ser revista ou atualizada** em função de indicações obtidas quer a partir da monitorização da realização e resultados da operacionalização dos IF, quer da monitorização da evolução das condições de financiamento de mercado que inicialmente justificaram a mobilização de IF. A revisão deverá ocorrer quando as alterações do mercado assumirem uma magnitude que faça com que a mobilização dos IF deixe de fazer sentido face à redução da sua eficácia relativamente aos objetivos definidos, da sua eficiência face a outros instrumentos de política pública, ou mesmo da sua pertinência face às condições de mercado registadas durante a execução.

Da análise desenvolvida é possível avançar com algumas **recomendações** ao nível da configuração dos IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

Tendo em consideração a complexidade associada à regeneração urbana, para se extrair o maior impacto dos IF a criar tornam-se necessárias atuações complementares de diversos instrumentos da política pública no domínio da regeneração urbana, com relevo para as seguintes áreas:

- **Dinamização da regeneração urbana**, numa atitude proactiva, disponibilizando capacidade de animação e suporte técnico, a nível nacional e regional junto dos municípios, e a nível local junto dos proprietários e outros atores locais. A prioridade deverá ser a estruturação de operações de regeneração urbana e, no quadro destas, a mobilização dos proprietários e a atração de investidores imobiliários. O RJRU atribui esta responsabilidade às entidades gestoras das ORU, mas o atual quadro das empresas municipais tem estado a pôr em causa as SRU e

não está claro se os serviços municipais estão apetrechados para esse papel. É necessário clarificar e articular os papéis do IHRU e da DGT na dinamização da regeneração urbana, qual o papel dos atores regionais (CCDR, comunidades intermunicipais) e qual a respetiva capacidade de atuação;

- **Definição de critérios objetivos e claros para a seleção das áreas urbanas elegíveis** para aplicação dos IF. A experiência demonstra que quando esses critérios não são ligados às condições objetivas dos territórios em causa (como poderá ser o caso se o critério for apenas o de ter sido aprovada pelo município uma ARU) rapidamente se multiplicam as situações de elegibilidade, deixando as AG sem condições para aplicar o princípio da seletividade e concentração de recursos. Importa, porém, assinalar que tais critérios poderão ser diferentes de região para região, sendo que o modelo previsto no aviso de elaboração dos PEDU/PARU vem no sentido certo ao exigir que as autoridades urbanas/municípios delimitem as intervenções potencialmente elegíveis para ação dos IF;
- Tomar medidas para **reduzir os custos da reabilitação** que não decorram da execução do projeto (como sejam os custos de preservar valores arqueológicos imprevistos) e criar mecanismos de controlo de novas expansões urbanas, impondo o princípio de compensação dos impactes a longo prazo sobre os orçamentos municipais e tornando esse princípio efetivo, para que a “reutilização da cidade existente” passe a ser mais competitiva;
- Avaliar os impactes do novo modelo de comércio baseado em grandes superfícies e centros comerciais e apoiar projetos piloto de **recuperação da função comercial nos centros históricos**;
- Conjuguar os IF para a regeneração urbana com os **instrumentos de dinamização da atividade económica**, em particular os direcionados para o fomento do micro-empendedorismo;
- Colocar as áreas de regeneração urbana e os bairros sociais no mapa das localizações alternativas para serviços dependentes da administração (central ou local).

No que respeita especificamente à **configuração dos IF**, importa:

- Promover a oferta de soluções de financiamento com apoios públicos alternativas em concorrência que respondam a necessidades diversas dos promotores de intervenções de regeneração urbana – neste quadro o modelo proposto pelo GT que prevê a oferta de produtos financeiros concorrenciais no mesmo território apoiados pelos IF é uma solução adequada;
- Contemplar enquanto critérios de seleção dos produtos financeiros a oferecer com apoios públicos a alavancagem e os níveis das comissões de gestão – as vantagens deste tipo de instrumentos está muito associada à capacidade de alavancar recursos adicionais e de beneficiar do *know how* e experiência dos parceiros privados e nesse sentido essas questões devem ser tidas em conta na seleção dos produtos por forma a maximizar o montante de recursos que é disponibilizado para as intervenções;
- Capitalizar a experiência já acumulada do período anterior na gestão de IF de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas – a experiência do JESSICA deve ser tida em conta na configuração dos IF potenciando os aspetos mais favoráveis e corrigindo as questões que se revelaram inibidoras de maior eficácia, nomeadamente lacunas no estabelecimento de parcerias locais que fomentem as ações públicas complementares, o trabalho de mobilização dos atores locais e a animação socioeconómica dos territórios urbanos escolhidos, sendo determinante o papel dos municípios nesse processo;

- Existindo alguma incerteza sobre qual será a procura efetiva para estes financiamentos fora das áreas metropolitanas, será prudente preservar mecanismos de flexibilidade na utilização dos IF, a prever nos contratos, que permitam ir ajustando a utilização dos mesmos, nomeadamente o tipo de produtos e respetivas magnitudes, face à evolução do mercado, para que os recursos públicos possam ir sendo mobilizados nos segmentos em que mais se justifique;
- Ter alguma flexibilidade na avaliação dos resultados, ponderando os diversos objetivos de política pública em jogo, e considerar mecanismos diferenciados de partilha do risco conforme a tipologia, segmento e localização do projeto;
- Promover ações de informação, formação e capacitação relativamente à utilização de IF enquanto instrumento de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas – apesar da experiência anterior, há ainda algum grau de novidade nestes instrumentos pelo que importa a administração tenha um papel proactivo na sua implementação com a promoção da utilização e não um mero papel passivo a sua disponibilização.

Para além destas questões mais transversais, há alguns aspetos mais particulares que importa acautelar por forma a potenciar a eficácia da intervenção dos IF.

Uma questão relevante, tendo em conta o quadro de instrumentos disponíveis e a tipologia de operações a apoiar, é a **articulação entre os instrumentos financeiros de regeneração urbana e os que visam a eficiência energética do edificado**. Sendo difícil estabelecer uma clara separação entre as intervenções no edificado que promovem a sua eficiência energética e as que visam a sua reabilitação ou regeneração, e não sendo desejável que os destinatários sejam obrigados a desintegrar projetos e a candidatar componentes das intervenções a fontes de financiamento distintas ou a arbitrar fontes de financiamento para uma dada intervenção, um modelo possível para superar esta questão poderá passar por integrar os fundos de fundos relativos às duas tipologias de operações permitindo que os intermediários financeiros possam criar produtos que as articulem, devendo clarificar-se quais as categorias de despesa que respeitam a cada área de intervenção.

Outra questão diz respeito à mobilização de IF relativamente a **intervenções em áreas desfavorecidas**. A equipa de avaliação considera que deve ser testada a mobilização de IF relativamente a duas situações particulares: i) para apoiar intervenções de regeneração de edificado, seja o habitacional seja o de comércio e serviços, em bairros sociais ou conjuntos urbanos similares, de propriedade pública ou de instituições similares, que esteja nas condições previstas no quadro regulamentar e seja disponibilizado no mercado e ii) para apoiar a reabilitação pelos proprietários dos fogos de habitação própria e permanente ou de espaços comerciais e de serviços localizados em comunidades desfavorecidas abrangidas por intervenções de regeneração. O apoio pelos IF à oferta de produtos vocacionados para estes segmentos pode potenciar as intervenções de regeneração de comunidades desfavorecidas.

Na operacionalização dos IF, importa que a sua **estrutura de gestão** envolva todos os atores relevantes e, dando resposta às necessidades de alinhamento estratégico, informação e monitorização das intervenções por parte das AG dos PO financiadores, não crie um quadro operacional de tal forma complexo que limite a atratividade dos IF. Importa avaliar de forma adequada que tipo de instituição reúne melhores condições para assegurar a gestão do fundo de fundos agregado assumindo o papel central na implementação dos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. Na ponderação sobre a escolha dessa entidade devem ser consideradas questões como i) o domínio da temática da regeneração urbana e dos instrumentos financeiros e o conhecimento do território; ii) a capacidade de alavancagem de recursos adicionais; iii) os níveis de comissões de gestão; e iv) o potencial de cooperação com as AG na implementação de objetivos de política pública.

A governação e operacionalização dos IF deve ainda ancorar-se num **sistema de monitorização** sólido e eficiente ao nível das entidades envolvidas na implementação, designadamente intermediários financeiros, gestores de IF, gestores de *holding funds* e AG e que permita:

- Responder às necessidades de reporte para as instâncias nacionais e comunitárias e assegurar o cumprimento dos requisitos regulamentares em termos de auditoria, gestão e controlo;
- Garantir a recolha da informação requerida para a elaboração dos relatórios de execução anuais dos PO, que devem incluir um anexo específico sobre a aplicação dos IF, e incluir um conjunto de indicadores que permita aferir as realizações e resultados das intervenções e a evolução do contexto em que são aplicados os IF;
- Promover o acompanhamento das operações apoiadas, seja no âmbito da monitorização das realizações e resultados, seja no quadro do aconselhamento personalizado e pró-ativo dos promotores, através de ações de monitorização, aconselhamento e dinamização;
- Desenvolver atividades de verificação de forma regular e planeada, recorrendo, para o efeito, a mecanismos de análise de risco;
- Disponibilizar a informação necessária à realização de atividades de avaliação, para que estas possam providenciar um *feedback* importante aos decisores de política relativamente a questões operacionais, de desempenho e de execução financeira dos IF.

Ainda que a eficiência do sistema de monitorização tenda a reforçar-se ao longo do tempo, a sua conceção deve garantir à partida a operacionalização dos aspetos acima referidos e a estabilização dos procedimentos inerentes, sob pena de se proceder posteriormente a ajustamentos relevantes e constantes e de não se prever devidamente, nos acordos de financiamento aos vários níveis, as obrigações das partes. Recomenda-se assim o envolvimento dos atores relevantes na conceção do sistema, incluindo as autoridades de certificação e de auditoria e, posteriormente, dos potenciais utilizadores do sistema de aprovação e acompanhamento dos projetos, no sentido de estabilizar práticas e procedimentos numa fase prévia à sua implementação. O sistema deverá contudo acomodar a flexibilidade necessária para proceder a alguns ajustamentos ao longo da implementação dos IF, em consonância com a flexibilidade defendida ao nível dos produtos.

A adequada monitorização e avaliação dos IF implica a inclusão, no sistema de monitorização, de **indicadores de realização e resultado** que estando previstos no âmbito das PI 6.5 e 9.8 se aplicam às tipologias de intervenção financiadas por via de IF em cada PO financiador, assim como de indicadores que permitam monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF (e.g. nível de alavancagem, grau de satisfação dos destinatários), e o contexto em que são aplicados os IF (e.g. taxas de juro, taxa de crédito vencido).

Neste sentido, será importante assegurar a recolha de informação que permita alimentar esses indicadores, como forma de acompanhar as realizações e resultados das operações financiadas através de IF e de, posteriormente, utilizando as metodologias de avaliação adequadas, aferir o seu contributo para os objetivos dos PO. O reporte desta informação, no contexto do modelo de governação proposto, deverá ser assegurado a diversos níveis: i) junto dos promotores, que devem assumir nos contratos de financiamento o compromisso de estruturar e operacionalizar sistemas de informação e monitorização destinados a apurar e recolher a informação de base necessária ao cálculo dos indicadores, ii) junto dos intermediários financeiros que estabelecem o contacto direto com os promotores e iii) junto da entidade gestora do fundo de fundos, por via dos acordos estabelecidos entre esta entidade e a AG de cada um dos PO financiadores.

A eficiência do sistema de monitorização será tributária do **sistema de informação** que o suporta, o qual deverá ser robusto e fiável, disponibilizar informação permanentemente atualizada e facilitar e agilizar a articulação entre as diferentes entidades envolvidas no modelo de governação dos IF.

Na conceção do sistema deverá ter-se em consideração a *usefriendliness* do mesmo – de modo a evitar uma sobrecarga administrativa desnecessária para os intermediários e destinatários finais, ponderando o equilíbrio entre os requisitos em termos informativos regulamentarmente requeridos e a agilidade e simplificação desejada –, a disponibilização de adequadas ferramentas de pesquisa, filtragem e extração de informação, a formação dos utilizadores e a elaboração de um manual de utilização.

Neste contexto, será recomendável garantir a interoperabilidade entre os diferentes sistemas de informação e monitorização dos intermediários financeiros, dos gestores de fundos, do fundo de fundos e das AG, promovendo a informatização e a desmaterialização de processos e dos procedimentos. Não estando ainda decidido que entidades serão as gestoras do fundo de fundos, considera-se que o sistema de informação deverá ser centralizado, agregando toda a informação relativa à aplicação destes IF e, desejavelmente, dos IF que com estes se interrelacionem, nomeadamente no domínio da eficiência energética.

Deve ser prevista a **revisão da presente avaliação ex ante** quando um conjunto suficientemente alargado dos indicadores incluídos no sistema de monitorização sinalizar que as falhas de mercado no financiamento de operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas já não se verificam, ou que os IF não têm procura ou que a sua mobilização não está a produzir os resultados esperados. Também deve ser revisitada a configuração dos IF e a sua avaliação *ex ante* no caso de alterações relevantes nos PO financiadores relacionadas com estas matérias. Deve ser sempre efetuada uma revisão desta avaliação em paralelo com as avaliações intercalares dos PO financiadores.

# EXECUTIVE SUMMARY





This document constitutes the Final Report of the *Ex Ante Evaluation Study of the Financial Instruments for the Portugal 2020 Programmes: Group 4 – Financial instruments for the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas*, framed within the Regional Operational Programmes (Regional OP) for the North, Centre, Lisbon, Alentejo, Algarve, Azores and Madeira. The *ex ante* evaluation is specific in purpose insofar as it is an integral part of the programming process and a condition for the implementation of the Financial Instruments (FI) of Portugal 2020. The fundamental aim of the evaluation is to assess whether the resources of the European Structural and Investment Funds (ESIF) allocated to the FI are completely aligned with their aims and those of the OP in which these instruments are used in compliance with the principles of good financial management.

The mobilisation of FI for the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas falls under the new directives of the European Regional Policy set out for the 2014-2020 period which highlight the potential of repayable support and, in particular, of the FI in maximising the effect of the ESIF in view of “their capacity to combine different forms of public and private resources to support public policy objectives, as well as their capacity to ensure revolving forms of finance to strategic investments, supporting long term sustainable investments and reinforcing the growth potential of the EU”.

To foster the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas, the Partnership Agreement for Portugal 2020 and the OP foresee the use of debt FI with a view to granting loans to enterprises, other entities and private individuals. These consist of the following types of available FI: A1 - Subscription of counter-guarantee funds and guarantees provided by entities specialised in issuing financing guarantees under the Urban Development Funds; A2 – Interest rate subsidies for loans and guarantee commissions provided to financing granted by the Urban Development Funds; and A3 – Financing support for commercial loans to other entities, jointly mobilising Community funds, with financing from the commercial banks at commercial rates and potential applications established beforehand. Designed for a broad spectrum of usage, FI are envisaged for implementation in various regions, and their regional adaptation must naturally take into account the aims set out in each region given the need for the instruments to align with the aims identified within the framework of the financing OP.

As stipulated in the Specifications of this study, the report is organised into 4 parts: i) an introduction, which specifies the subject of the evaluation and its aims, as well as a summary description of the methodology used; ii) a response to each of the 18 evaluation questions, organised into two big groups: the first, *from diagnosis to identification of the most appropriate responses*, includes an analysis of the market failures and investment needs, of the value added and compatibility with state aid, of the additional resources and leverage effect, and of the lessons learnt, while the second, *from the implementation strategy to the outcomes to be achieved*, includes an analysis of the proposed investment strategy, of the results and monitoring system, and of the conditions for updating the *ex ante* evaluation; iii) a summary of the major conclusions and recommendations obtained from the responses to the questions asked; and iv) a section including the annexes to the report, which incorporates a set of supporting details for the analyses undertaken in the responses to the evaluation questions.

The *ex ante* evaluation exercise undertaken was very demanding in terms of the basic information required, both as regards structuring the diagnosis of the situation, identifying the investment needs and detecting market failures, and as regards the policies adopted and the characteristics of the instruments mobilised, the conditions in which they were implemented and the potential final beneficiaries and recipients. Obtaining access to adequate information was probably the most significant element. It was also very demanding in terms of the need for liaison between the evaluation team, the management authorities (MA), the planners and the public entities relevant to the policies framing the intervention of the FI. Finally, it was demanding in terms of the involvement of a range of different actors: given the nature of the FI themselves, their intervention must be mediated, frequently in partnership with the private sector, which demands that besides responding to the needs of the end recipients of the policies, the format of the FI must observe the interests of the intermediaries or their

implementation will not take place, or will only do so in a form that limits the effectiveness of public policy intervention.

The methodological approach used in the evaluation exercise was based on a multi-method perspective which explicitly considered the incorporation of different sources and methods of compiling and analysing data that were complementary and consistent and in general terms deemed solid, credible and adapted to suit each evaluation question. The specific methodological choices adopted for each of the evaluation questions are explained in the respective response, with the following methods being of particular note:

- Document gathering - in terms of the data-gathering methods, a cross-sectoral compilation of supporting documents was undertaken for the evaluation and benchmarking analysis, of which the ESIF regulations and documents providing a framework, programme evaluations and policy instruments, both national and international, execution documents and reports, methodological documents, studies, etc. stand out;
- Statistics – use of national and international statistics to identify and analyse market failures and the needs for investment and financing in the area of urban regeneration and renewal and to compare them with the situation in other European countries;
- Views and opinions – various stakeholders were heard and different perspectives on the purpose of the evaluation considered by conducting surveys of the potential recipients and beneficiaries of the FI, interviews (20 in number involving over 45 people) and focus groups (3 sessions involving around 60 participants). All of the information compiled was cross-referenced (namely with regard to the focus groups);
- Surveys – two surveys were conducted: i) one of the potential recipients of the FI, taking into consideration two core typologies, given their potential importance as promoters of urban regeneration and renewal interventions: local authorities (136 responses, or 44% of all potential respondents) and real estate promoters (2 responses); and ii) one of the potential beneficiaries, which targeted real estate investment fund management companies (3 responses) and banks (only 1 response, despite repeated efforts by both the evaluation team and the national authorities, including direct contact with the heads of the institutions surveyed). Only the data from the survey of local authorities was subject to systematic processing, since the number of responses from the other sources was too small. For the other typologies, the information obtained by this means was complemented by information gathered from interviews and focus groups with central actors and incorporated into the processing of the relevant issues.
- Finally, consideration was also given to the lessons learnt from applying urban regeneration policies in the past, specifically those reflected in earlier studies and *ex ante* evaluations, namely the *ex ante* evaluations of the OP for the 2014-2020 programming period and those identified under the benchmarking of international experiences. In that sense, a limited number of studies were selected which elaborate on the suitability of applying FI to the measures and aims of differing policies, in an attempt to address experiences from various countries and, therefore, identify aspects which should be regarded as lessons learnt and borne in mind for the future design of the FI.

In general terms, the methodological approach proposed for this evaluation was conducted as planned, notwithstanding difficulties with regard to applying certain instruments for gathering information from actors key to the implementation of the FI, the financial intermediaries in particular, and also the fact that it was only gradually possible to obtain clarification about the intentions of the public authorities regarding the use of the FI<sup>3</sup> for the financing of urban redevelopment and renewal operations. Despite

---

<sup>3</sup> The Proposal for the Financial Instrument Model for Financing Urban Rehabilitation and Renewal Operations, drawn up by the Working Group created by Order No. 438-D/2015 of 15 January, was made available to the team at the end of March 2015.

these problems, the information that it was possible to gather to support this evaluation is considered to allow a high level of confidence in the conclusions resulting from the exercise.

From the analysis it can be concluded that there are **insufficient levels of investment** in the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas and that market failures in terms of the financing of these interventions are one of the main reasons for this. According to the analysis in this study, the **total estimated figure for intervention needs** in this area stands somewhere between **€2-3 billion** over the next seven years.

Bearing in mind the levels of investment necessary for urban regeneration and the results of hearing the potential recipients on the ease of access to financing and the market's ability to satisfy the existing demand for each of the typologies of physical, economic and social regeneration and renewal projects in urban areas, it is possible to identify a gap in financing for urban regeneration interventions in the order of €1.25-1.75 billion. To resolve this, and in purely indicative terms, it is felt that an allocation of around €50-75 million is adequate for guarantees, around €25 million to cover guarantee commissions and interest subsidies, and between €100-130 million for loans. The consideration and effective use of these funds must, however, be permanently accompanied and adjusted depending on market conditions and the demand for the various FI during the 2014-2020 period.

Notable amongst the **benefits associated with using the FI** for urban regeneration and renewal are the following: the multiplier effect they generate; the leverage of resources they provide; the added efficiency and effectiveness they foster in applying the resources; the guarantee of flexibility they involve; their greater demands in terms of the future profitability and viability of projects; the possibility of accessing the knowledge and financial and management experience of international institutions and the private sector specialised in urban development investment; the fostering of good management practices and monitoring of projects; and the promoting of partnerships.

Given the availability of market financing for urban regeneration, the FI for use under the proposed investment strategy may have an effective **added value** both with regard to an increase in available funding in terms (interest rates, grace periods, maturities, etc.) adjusted to the needs of the urban regeneration projects and their profitability, which is of particular importance given the current state of the credit market, and with regard to the extension to segments of demand which until now have been at the margins of urban regeneration programmes and access to Community funding, thereby involving new actors and leveraging new resources.

The value added and the success in mobilising the FI for urban regeneration and renewal will depend however on the administration's ability to rise to the challenge of leading, stimulating, facilitating and monitoring the implementation of public policies in this domain.

In that sense, it should be noted that the effectiveness of FI for use in urban regeneration and renewal is highly dependent on three conditions:

- The growth in demand for renovated properties, which depends on the economic recovery and renewed demand in the housing market; in the absence of this, demand will rely upon the renovation of homes by owner-occupier families and some investment in improved energy efficiency, which will fall under an alternative FI which is important to tie in with the FI under analysis;
- The effective simplification of the procedures, ensuring that set out in Decree Law No. 53/2014 of 8 April and creating the right conditions to ensure that interested parties are provided with adequate information – and the monitoring of their application;
- The ability to focus capacities and resources from multiple sources on a rundown/disadvantaged urban territory, which requires adequate mechanisms for conciliating and coordinating the instruments of the various OPs, between the various departments of the central administration (national and regional) and between these and the local authority, as well as the building of solid

partnerships at the local level; the role of a national agency with clear responsibilities in this area is therefore an absolute necessity.

Bearing in mind that the problems associated with urban regeneration and renewal have very complex and varied causes, the design of the FIs must also take into consideration the following:

- Firstly, it is important to stress that the solution adopted will necessarily be complex: urban regeneration requires that actors, resources and creativity are all focused on the instruments activated and it is inevitable that the availability of a FI will always be of limited effect if FI recipients consist of families with insufficient means to service the corresponding debt or investors unable to envisage the profitability of a renovation project;
- Secondly, urban regeneration is a long process which extends beyond the time frame of the Partnership Agreement for Portugal 2020; establishing operations, drawing up projects and handling the bureaucratic licensing procedures and necessary permits require a realistic projection of execution rates to avoid amending the rules of access to support half way through the period as in the past, raising the level of uncertainty associated with these interventions;
- Thirdly, due to the structure of housing ownership, operations to renovate residential buildings can only gain relevant scale if public entities take a proactive approach through structures which foster redevelopment and encourage and support the organisation of private individuals; due to the externalities it creates, urban regeneration is a “public good” and therefore neither functions adequately under private initiative nor can be solely left in its hands; the Legal Framework for Urban Rehabilitation (RJRU) has recognised this important aspect by focusing urban regeneration through the Urban Regeneration Operations (ORU), whose implementation will be the responsibility of a management body.

For the 2014-2020 programming period, a wide spectrum of support for urban regeneration is foreseen, ranging from financial and tax incentives to debt FI. FI for urban regeneration put forward for support under the Partnership Agreement for Portugal 2020 are broadly complementary or additional in nature compared to most of the other forms of national public intervention. The regulatory documents have resolved some risks of overlapping by the FI with the non-repayable support provided for under Portugal 2020, but it is important to bear this matter in mind in the final design of the FI and when assessing applications for the different policy instruments.

Besides the national public co-financing required, it is recognised that there is potential to **leverage additional resources** from institutions such as the EIB and other international bodies. Most of the financial intermediaries heard as part of the evaluation were willing to take part in implementing the public initiative FI.

The **investment strategy established has an adequate level of detail** and complies with the idea of ensuring significant levels of flexibility. Nevertheless, it is felt that the strategy's degree of detail could be improved with regard to the prioritising of the various typologies and segments to be supported, the quantitative measurement of the outcomes and results to be achieved and also clarification of the use of the FI in certain types of operation. In particular, interlinking should be encouraged between the FI related to the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas and those related to energy efficiency and the efficient management of water and waste. The issue of the use of the FI with regard to interventions in disadvantaged communities must also be clarified during their final preparation, since the evaluation team considers that they could make sense in certain individual situations. Though essentially intended for interventions in urban centres structuring the urban system (upper level urban centres), the existence of investment needs in lower level centres as well, on the one hand, and the fact that the financial intermediaries have shown a willingness to fund important operations in the latter with public support may justify the extension of FI interventions across Portugal as a whole. The obligation, established in the calls for proposals for the Urban Development Strategic Plans (PEDU) or Action Plans for Urban Development (PARU), that urban authorities/city councils must explain all interventions, thereby ensuring an integrated approach,

is a suitable mechanism for ensuring public policy establishes goalposts for the actions of the FI. Some care must be given to clarifying the fact that the identification of operations which are eligible for support by the FI is a necessary condition for awarding support but not a sufficient one for actually granting it. The idea of favouring the supply in each territory of competing financial products supported by the FIs by different financial intermediaries appears fitting, not merely for the reasons set out by the Working Group (WG) appointed by the government and which drew up the "*Proposal for the Financial Instrument Model for Financing Urban Rehabilitation and Renewal Operations*", but also because the needs of the agents which promote urban regeneration operations in a given territory may be substantially different and, therefore, the availability of alternative products may increase the penetration levels of the FIs.

As far as the management structure is concerned, **there is agreement with the model proposed by the WG, namely with regard to combining resources.** This management model is demanding because it has to satisfy the needs for the strategic alignment, information and monitoring of the interventions of the MA of the financing OP, with added relevance in a framework of results-based programming, and, simultaneously, not create an operational framework which is so complex that it limits the attractiveness of the FI. A management structure designed to include the participation of the various key actors is crucial for the success of the FI. Within this model, **consideration must be given to which solution is best in terms of the management body of the fund of funds.**

The aims set out in the seven Regional OP in the area of urban regeneration and renewal, in particular in Investment Priorities (IP) 6.5 and 9.8, in which most of the OP provide for the possibility to mobilise FI,<sup>4</sup> cover the promotion of the environmental, urban and landscape quality of cities, the promotion of social inclusion in disadvantaged urban areas, economic and social renewal and the bolstering of the attractiveness of the territories.

The proposed FI **contribute to the achievement of the aims set out in the OP**, promoting investment in types of actions which incorporate the intervention rationale established in the programming. Besides being the sole instrument applicable for certain types of intervention under the integrated operations for urban regeneration and renewal (e.g. the renovation of private residential buildings), the contribution of the FI to the aims in this area are enhanced by their advantages in terms of improving access to financing and the level of leverage to ensure the viability and sustainability of the operations and to interlink public and private interests in specific intervention areas.

The monitoring and evaluation of the FI must be conducted based on the **outcome and results indicators** provided for in the financing OP, which allow the outcomes achieved and the contribution of the interventions supported by the FI to the aims of the OP to be gauged. Indicators must also be considered which allow the effectiveness and efficiency of the application of the FI themselves to be monitored and the context in which these are applied, namely those which allow the failures of the market and the needs for financing which justified the mobilisation of the FI to be accompanied.

The OP which allow for the possibility to mobilise the FI under analysis in IP 6.5 and 9.8 do not have specific outcome and result indicators to monitor their use. The indicators associated with these IP allow the envisaged outcomes and results to be monitored and the degree to which the fixed targets for the set of interventions supported regardless of their type of financing are reached. It is therefore necessary to gather data to calculate the outcomes and results of the operations supported via the FI.

**The monitoring and evaluation of the FI** must be underscored by a reliable and efficient **monitoring system** whose structure should take into consideration a balance between: i) the requirements associated with the needs for information to ensure the accompaniment and evaluation of the implementation of the FI, the reporting to various forums and other applicable national and European regulatory obligations; ii) the efficiency of the system, insofar as its demands do not translate

---

<sup>4</sup> All the OP provide for the possibility to use FI with these IP, with the exception of the Algarve OP, which only provides for their use with IP 6.5, and the Azores Autonomous Region OP, which doesn't consider IP 9.8.

into a “bureaucratic overloading” of all actors involved; and iii) the greater simplification of the procedures required for the final recipients of the ESIF in general.

This **ex ante evaluation must be reviewed or updated** according to the indications obtained both from the monitoring of the outcomes and results of the implementation of the FI and the monitoring of the evolution in the market financing conditions which originally justified the mobilisation of the FI. The review should take place when changes to the market attain a magnitude which signify that the use of the FI ceases to make sense in view of their reduced effectiveness with regard to the aims established, their efficiency compared to other public policy instruments, or even their pertinence given the market conditions verified during execution.

Based on the analysis undertaken, it is possible to make several **recommendations** in terms of the design of the FI for physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas.

Bearing in mind the complexity associated with urban regeneration, to obtain the maximum impact from the upcoming FI complementary measures by various public policy instruments are required in the field of urban regeneration, with particular mention for the following:

- **Boosting urban regeneration**, from a proactive approach, providing the capacity to stimulate and supply technical support at the national and regional level to municipalities and at the local level to property owners and other local actors. The priority must be to structure urban regeneration operations and, within the framework of these, to mobilise property owners and attract property investors. The RJRU assigns this responsibility to the management bodies of the ORU, but the current framework of the municipal enterprises has placed the Urban Rehabilitation Society (SRU) in question and it is far from clear whether the municipal services are equipped for this role. It is necessary to clarify and articulate the role of IHRU and DGT in boosting urban regeneration, what role the regional actors play (Regional Coordination and Development Committees, inter-municipal communities) and what the respective capacity to act is;
- **Defining clear and objective criteria for selecting eligible urban areas** for the implementation of the FI. Experience shows that when these criteria are unconnected to the objective conditions of the territories in question [which could be the case if a criterion is merely that of a municipality approving an Urban Rehabilitation Area (ARU)], eligibility rapidly multiplies, leaving the MA unable to apply the principle of selectivity and focusing of resources. It is important to stress, however, that these criteria may differ from region to region and the model provided for in the call for proposals to draw up the PEDU/PARU is on the right track in that it requires urban authorities to delimit interventions which are potentially eligible for the FI;
- Adopting measures to **reduce the costs of rehabilitation** not deriving from project execution (such as the costs of preserving unforeseen archaeological factors) and create mechanisms to control new urban sprawl, imposing the principle of compensation for the long-term impacts on municipal budgets and putting this principle into effect so that the “re-use of the existing city” is possible under more competitive conditions;
- Evaluating the impacts of the new retail model based on large out-of-town shopping malls and support pilot projects to **restore the role of commerce in traditional town centres**;
- Combining the FI for urban regeneration with the **instruments for boosting economic activity**, in particular those aimed at developing micro-entrepreneurship;
- Placing areas of urban regeneration and social housing estates on the map of alternative locations for government-dependent services (central and local).

As far as the **design of the FI** is specifically concerned, it is important to:



- Promote the supply of alternative and competing financing solutions with public support which satisfy the various needs of the promoters of urban regeneration projects – the model proposed here by the WG, which foresees the supply of competing financial products in the same territory supported by the FI, is a suitable solution;
- Consider leverage and the levels of management fees as criteria for selecting those financial products provided with public support – the advantages of these types of instruments is closely associated with their ability to leverage additional resources and to benefit from the know-how and experience of the private partners, so these issues must be addressed when selecting products to maximise the level of resources provided to interventions;
- Capitalise on the experience accumulated from the earlier period of managing the FI for the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas – the experience from JESSICA must be borne in mind when designing the FI, enhancing the most favourable aspects and correcting those deemed to hinder greater effectiveness, namely the gaps in the establishment of local partnerships that promote the complementary public actions, the mobilization work of local actors and the socio-economic animation of the chosen urban territories, being decisive the role of municipalities in this process;
- Since some uncertainty exists concerning the effective demand for these instruments outside the metropolitan areas, it would be sensible to preserve and ensure flexibility mechanisms in the use of IF, to include in their contracts, which go by adjusting the use of them, particularly the type of products and respective magnitudes, to the evolution of the market, so that public resources can go being mobilized in the segments where is more justified;
- Be flexible when evaluating the results, reflecting on the various public policy aims in play, and consider differing mechanisms for sharing the risk depending on a project's type, segment and location;
- Promote information, training and capacity-building activities relating to the use of the FI as an instrument for promoting the physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas – despite the earlier experience, these instruments still have some novelty value so it is important for the administration to take a proactive role in implementing them by promoting their use and not merely to make them available from a passive perspective.

Besides these more cross-sectoral issues, there are several more specific aspects which should be addressed in order to enhance the effectiveness of the intervention of the FI.

One important point, bearing in mind the framework of instruments available and the type of operations to be supported, is the **interlinking between financial instruments for urban regeneration and those aimed at the energy efficiency of buildings**. As it is difficult to clearly separate interventions on buildings which promote energy efficiency and those aimed at rehabilitation or regeneration, and since it is far from desirable that recipients should be forced to de-incorporate projects and apply for parts of interventions from different financing sources or to arbitrate sources of financing for a given intervention, one possible means of overcoming this issue may be to incorporate the funds of funds for the two types of operations, thus letting financial intermediaries create products which interlink them while clarifying which cost categories relate to each area of intervention.

Another point relates to the mobilisation of FI for **interventions in disadvantaged areas**. It is the evaluation team's opinion that this should be tested with regard to two particular situations: i) support for building regeneration projects, whether relating to residential buildings or commercial and service establishments in social housing estates or similar urban areas and whether publicly owned or belonging to similar institutions, which are in the conditions foreseen in the regulatory framework and available on the market; and ii) support owners' rehabilitation of owner-occupied residential buildings or commercial and service establishments located in disadvantaged communities covered by

regeneration interventions. The support provided by FI to the supply of products aimed at these segments may enhance regeneration projects in disadvantaged communities.

In implementing the FI, it should be ensured that their **management structure** involves all the relevant actors and, in satisfying the needs for the strategic alignment, information and monitoring of interventions by the MA of the financing OP, it does not create an operational framework which is so complex that it limits their appeal. Adequate evaluation should be conducted on the type of institution which best provides the conditions to ensure the management of the combined fund of funds, taking the central role in implementing the FI for physical, economic and social regeneration and renewal of urban areas. In pondering the choice of this entity, issues such as the following should be borne in mind: i) expertise in urban regeneration and financial instruments and knowledge of the territory; ii) capacity to leverage additional resources; iii) levels of management fees; and iv) the potential for cooperation with the MA in implementing public policy aims.

The governance and implementation of the FIs must also be underscored by a reliable and efficient **monitoring system** in terms of the entities involved in the implementation, namely financial intermediaries, FI managers, holding fund managers and MA, which:

- Satisfies the reporting needs with regard to national and Community forums and ensures compliance with the regulatory requirements in terms of auditing, management and control;
- Guarantees the compiling of information required to draw up the annual execution reports of the OP, which must include a specific annex on the application of the FI, and includes a set of indicators which allows the outcomes and results of the interventions and evolution of the context in which the FI are applied to be gauged;
- Promotes the accompanying of the operations supported, be it within the scope of monitoring outcomes and results, or within the framework of the tailored and pro-active advice of the promoters, through monitoring, advisory and impetus activities;
- Develops regular and planned checks and uses risk analysis mechanisms for that purpose;
- Provides the information necessary to undertake the evaluation activities, so that these afford important feedback to policy makers on issues relating to the operation, performance and financial execution of the FI.

Although the efficiency of the monitoring system tends to improve over time, its design must ensure that the aspects mentioned above are operational from the outset and that the inherent procedures are stabilised, or risk the need for important and constant adjustments at a later date and the failure to foresee duly the obligations of the parties at the various levels of the financing agreements. It is therefore recommended that the relevant actors be involved in the design of the system, including the certifying and auditing authorities and, at a later date, the potential users of the project approval and monitoring system, in order to establish stable practices and procedures prior to their implementation. The system must, however, accommodate the necessary flexibility to introduce adjustments during the implementation of the FI, in line with the flexibility advocated for the products.

The adequate monitoring and evaluation of the FI implies the inclusion in the monitoring system of **outcome and result indicators**, which as they are provided for under IP 6.5 and 9.8 apply to intervention typologies financed via FI in each financing OP, and indicators that allow the effectiveness and efficiency of the application of the FI themselves (e.g. leverage level, degree of recipient satisfaction) to be monitored and the context in which they are applied (e.g. interest rates, percentage of overdue loans).

It is important, therefore to ensure the gathering of information for these indicators, as a means of accompanying the outcomes and results of the operations financed via the FI, and to gauge, by using adequate evaluation methods at a later date, how they contribute to the aims of the OP. The reporting



of this information, in the context of the proposed governance model, must be guaranteed at various levels: i) by the promoters, who, in the financing agreements, must commit themselves to structuring and implementing information and monitoring systems aimed at establishing and gathering the basic information needed to calculate the indicators; ii) by the financial intermediaries, who establish direct contact with the promoters; and iii) by the management body of the fund of funds, by means of agreements between it and the MA for each of the financing OP.

The efficiency of the monitoring system will be dependent on the **information system** supporting it, which must be solid and reliable, provide constantly updated information and facilitate and streamline the links between the different entities involved in the FI governance model. In designing the system, care must be paid to its user-friendliness – to avoid unnecessary administrative overloading for the intermediaries and end recipients, in the aim of balance between the regulatory requirements for information and the desired streamlining and simplification – the availability of suitable information search, filtering and extraction tools, the training of users and the preparation of a user manual.

In this context, it would be advisable to ensure the inter-operability of the different information and monitoring systems of the financial intermediaries, fund managers, fund of funds and MA, promoting greater computer use and a reduction in the paperwork involved with processes and procedures. Though it has not yet been decided which entities will manage the fund of funds, it is felt that the information system should be centralised, gathering together all information relating to the application of these FI and, ideally, those FI with which they inter-relate, namely in the field of energy efficiency.

Plans must be made for the **revision of this ex ante evaluation** when a sufficiently broad set of the indicators included in the monitoring system show that the market failures in the financing of the physical, economic and social regeneration and renewal operations of urban areas are no longer verifiable or that there is no demand for the FI, or that their use is not achieving the expected results. It should also be revisited configuration of FI and its *ex ante* evaluation in the case of significant changes related to these matters in the financing OP. This evaluation must always be revised in tandem with the interim evaluations of the financing OP.







# Introdução

O presente documento constitui o Relatório Final do Estudo de Avaliação *ex ante* dos Instrumentos Financeiros (IF) de Programas do Portugal 2020: Lote 4 – Instrumentos financeiros para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, enquadrados nos PO Regionais (POR) do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira.

A presente avaliação *ex ante* assume uma natureza específica, na medida em que faz parte integrante do processo de programação e é condição para a operacionalização dos Instrumentos Financeiros (IF) do Portugal 2020. Com efeito, os textos dos PO preveem a mobilização de IF mas fazem depender a especificidade da sua aplicação, e mesmo as dotações financeiras a atribuir a estes instrumentos de política, das conclusões da presente avaliação.

Ao longo do processo avaliativo, a equipa de avaliação confrontou-se assim com o desafio de construir o próprio objeto de avaliação a partir das interações que foi estabelecendo com todos os atores envolvidos na preparação e operacionalização dos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, beneficiando, no final de março de 2015, dos resultados do documento “Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana”, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Governo através do Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro e que teve como missão de definir e propor um projeto de IF para financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana, incluindo uma componente de aumento da eficiência energética da habitação para particulares, utilizando recursos provenientes dos POR, bem como do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR).

O relatório encontra-se estruturado, tal como definido no Caderno de Encargos, em 4 partes. Inicia-se com uma introdução, onde se especificam o objeto da avaliação e os seus objetivos, bem como uma sintética exposição da metodologia adotada, passando depois, sequencialmente, à resposta a cada uma das 18 questões de avaliação, estruturadas em dois grandes grupos: i) Do diagnóstico à identificação das respostas mais adequadas, que inclui a análise das falhas do mercado e das necessidades de investimento, do valor acrescentado e compatibilidade com os Auxílios Estatais, dos recursos adicionais e efeito de alavanca, das lições adquiridas e ii) Da estratégia de implementação aos resultados a alcançar, que inclui a análise da estratégia de investimento proposta, dos resultados e sistema de monitorização e da atualização da avaliação *ex ante*. A síntese das grandes conclusões e recomendações obtidas na resposta às questões colocadas são apresentadas em capítulos autónomos e em anexo ao relatório surge um conjunto de elementos, organizado em 10 anexos, que suporta as análises efetuadas na resposta às questões de avaliação.

## **O objeto e os objetivos da avaliação**

Um objetivo fundamental da União Europeia (UE) para o período 2014-2020 é a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões europeias e o reforço da coesão económica, social e territorial. Para este período de programação, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) desempenham um papel decisivo na consecução dos objetivos estabelecidos na Estratégia Europa 2020 de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, promovendo simultaneamente o desenvolvimento harmonioso da União e reduzindo as disparidades regionais.

Na consecução destes objetivos, a UE depara-se com constrangimentos financeiros, designadamente ao nível das administrações públicas e do setor privado, que reforçam a relevância de uma orientação mais focalizada para os resultados em termos de desenvolvimento e execução de políticas públicas, impondo-se exigências acrescidas na eficiência do uso dos recursos públicos. Assim, e em consonância

com a Estratégia Europa 2020, é salientada a necessidade de desenvolver o potencial dos instrumentos financeiros inovadores, de forma a assegurar a boa gestão financeira do orçamento da UE.

Segundo o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, os IF são cada vez mais importantes para potenciar o efeito dos FEEI, devido à sua capacidade para combinar diferentes formas de recursos públicos e privados em prol dos objetivos de política pública, bem como em virtude da sua capacidade de assegurar um fluxo renovável de meios financeiros para investimentos estratégicos, apoiando investimentos sustentáveis de longo prazo e reforçando o potencial de crescimento da União.

Neste sentido, o Quadro Financeiro Plurianual para o período 2014-2020 confere especial destaque à utilização de IF. De acordo com o previsto na regulamentação europeia que enquadra a utilização de FEEI, a estruturação de IF no âmbito de Programas cofinanciados pelos FEEI tem como princípio basilar a sua aplicação na eliminação ou mitigação de situações em que o mercado não oferece aos agentes económicos determinados produtos ou serviços, ou que apenas os proporciona de uma forma limitada em termos de magnitude ou dos seus atributos.

Num contexto de escassez de meios financeiros públicos, o recurso a soluções suportadas por IF permite alcançar um efeito multiplicador e correspondente incremento da capacidade de atuação, através da alavancagem dos recursos financeiros públicos por via de financiamentos privados. No âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) no período 2007-2013 Portugal desenvolveu já uma oferta de IF que procuraram explorar abordagens alternativas para promover a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. No atual contexto de programação de FEEI é previsto o reforço da utilização de IF.

A avaliação *ex ante* dos instrumentos financeiros do Portugal 2020 tem assim como “objetivo fundamental garantir que os recursos dos FEEI alocados aos IF estão totalmente alinhados com os objetivos destes Fundos e dos PO nos quais sejam utilizados esses instrumentos, de acordo com os princípios da boa gestão financeira”<sup>5</sup>.

Os resultados da avaliação *ex ante* deverão permitir, igualmente, às Autoridades de Gestão dos PO financiadores de IF, que a sua aplicação tenha em vista a mitigação das falhas de mercado e a validação da estratégia definida para a alocação de recursos públicos a estes instrumentos.

### ***O quadro geral dos instrumentos financeiros de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no âmbito do Portugal 2020***

O quadro regulamentar prevê um leque alargado de IF, de dívida e de capital/quase capital, que podem ser mobilizados para responder a diferentes constrangimentos de financiamento das iniciativas de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

De acordo com os textos programáticos pretende-se intervir e apoiar a regeneração e revitalização física, económica e social de zonas urbanas, incluindo eficiência energética no edificado abrangido, assegurando o apoio a intervenções de reabilitação urbana em zonas previamente selecionadas. Estas intervenções incluem intervenções em zonas desfavorecidas (e.g. centros históricos e bairros carenciados), quer ao nível físico (parque edificado extremamente degradado), quer ao nível económico (pouco vigor económico e de concentração de comércio e serviços) e social (população envelhecida e pobre, segregação social entre novos e antigos moradores), bem como a promoção de novas centralidades urbanas, por exemplo, a partir da reconversão de antigas zonas industriais.

No domínio da promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas o Acordo de Parceria e os Programas Operacionais preveem a mobilização de IF de dívida visando a

---

<sup>5</sup> Caderno de Encargos.

concessão de empréstimos a empresas, outras entidades e particulares a partir dos seguintes tipos de IF disponíveis:

#### A. Instrumentos de dívida

A1. Subscrição de fundos de contragarantia a garantias prestadas por entidades especializadas na emissão de garantias a financiamentos no âmbito de Fundos de Desenvolvimento Urbano;

A2. Bonificação de taxa de juro de empréstimos e de comissões de garantia prestadas a financiamentos a conceder por Fundos de Desenvolvimento Urbano;

A3. Apoio a financiamento de empréstimos comerciais a outras entidades, mobilizando conjuntamente fundos comunitários, com financiamento da banca comercial, em condições comerciais e potenciais aplicações previamente definidas.

Em termos de operacionalização, o Portugal 2020 contempla intervenções visando a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no quadro dos POR. Existem também intervenções nesse domínio nos PO das Regiões Autónomas.

Os instrumentos financeiros previstos para o apoio à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas são enquadrados nas Prioridades de Investimento:

- PI 6.5 “A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução do ruído”, nos PO regionais do Continente, da Madeira e dos Açores (instrumentos de dívida);
- PI 9.8 “Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais”, nos PO regionais do Continente e da Madeira (instrumentos de dívida).

Os objetivos delineados para os instrumentos financeiros de apoio à regeneração e revitalização urbana em cada um dos PO e constantes no Caderno de Encargos são apresentados na figura seguinte. Deve notar-se que a negociação dos PO introduziu algumas alterações face a esta configuração. O Quadro A. 24 do Anexo 5 apresenta na íntegra os beneficiários/destinatários, territórios alvo e ações de apoio à regeneração urbana previstas nos Programas Operacionais aprovados.

Para além da regulamentação comunitária enquadadora dos IF e dos textos do Acordo de Parceria e dos PO do Portugal 2020, a aplicação dos IF dirigidos à regeneração e revitalização urbanas aqui em avaliação foi objeto de aprofundamento no já referido documento “Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana” elaborada pelo Grupo de Trabalho criado pelo Governo.

Concebidos conceptualmente para terem um espectro de atuação alargado, é ponderada a mobilização de IF nas diversas regiões. A análise desenvolvida no quadro desta avaliação, em particular a das falhas de mercado e a determinação do valor acrescentado dos IF, é fundamental para a modulação regional da sua utilização, pois permite a identificação de segmentos em que a sua ação é particularmente relevante face à maior incidência das referidas falhas, ou às implicações mais graves das mesmas em termos de obstaculizarem a prossecução da aplicação dos FEEI no âmbito do Portugal 2020. A modulação regional da utilização dos IF terá obviamente em conta os objetivos delineados em cada região face à necessidade de alinhamento da aplicação destes instrumentos com os objetivos identificados no quadro dos PO financiadores.

**Figura 1.**

**Objetivos dos instrumentos financeiros de apoio à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas**



Fonte: Portugal 2020 (adaptação do Caderno de Encargos)

A mobilização de IF é justificada no Caderno de Encargos e nos documentos consultados por se considerar a oportunidade e necessidade da criação de IF que contribuam para a prossecução dos seguintes objetivos: i) a reabilitação do edificado e do espaço público associado à regeneração de áreas urbanas (e.g. centros históricos); ii) a maximização das oportunidades propiciadas pelo Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional; iii) a dinamização do mercado de arrendamento e da oferta de casas para arrendar a preços acessíveis para a generalidade das famílias, assegurando a multiplicidade etária e social da população residente nos centros urbanos; e iv) a criação de riqueza e de emprego na indústria de reabilitação de edifícios.

Para além das vantagens associadas à reutilização de fundos a longo prazo – que se assume particularmente importante face à atual situação económica e escassez de recursos públicos – os instrumentos financeiros facilitam a mobilização de recursos públicos e privados adicionais para fazer face a falhas de mercado ou situações de insuficiência de investimento.



Pressupondo uma participação significativa de parceiros do setor privado e das instituições financeiras, numa base adequada de partilha de riscos é, assim, incentivada para 2014-2020, uma maior utilização dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI. Enquanto catalisadores dos recursos públicos e privados, é expectável que o fomento do recurso a instrumentos financeiros ajude os Estados-Membros e as regiões a alcançar os níveis de investimento necessários para implementar a Estratégia Europa 2020.

Estas linhas de orientação são reiteradas no AP, onde se reconhece que os esforços de consolidação das contas públicas e a inerente racionalização e disciplina da despesa pública impõem um reforço da sua alavancagem através da mobilização de recursos financeiros privados e o privilegiar da realização de investimentos rentáveis. Neste sentido, considerou-se aconselhável que os Programas Operacionais recorram, sempre que possível, a modalidades de financiamento reembolsável, designadamente através de instrumentos financeiros, podendo a mesma intervenção beneficiar, de uma forma conjugada, de apoios reembolsáveis e não reembolsáveis, para várias operações, nomeadamente em função das características dessas operações. O artigo 125.º do Regulamento Específico do Domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos, vem prever especificamente que diferentes operações que integram as intervenções de regeneração urbana sejam apoiadas por diferentes tipos de instrumentos, privilegiando-se os IF para as operações rentáveis e sendo o apoio a intervenções de habitação que não a social efetuado exclusivamente por este tipo de instrumento. Os IF acabam por ser um instrumento com uma vantagem, como se verificou no JESSICA, pois permitem acomodar na parcela dos recursos privados alavancados, eventuais operações que integram a intervenção de regeneração que não são elegíveis para apoio dos FEEI, aumentando, desta forma, o impacto potencial da intervenção. Uma questão diferente respeita à possibilidade de a mesma operação poder ser apoiável de forma complementar por diversos instrumentos (IF, subvenções não reembolsáveis, subvenções reembolsáveis), assegurando soluções de financiamento global à operação. A segregação de instrumentos proposta em sede regulamentar é adequada para evitar problemas de canibalização de instrumentos sendo também razoável o critério de segregação estabelecido em sede regulamentar com base na existência de receitas. Subsiste a questão da eventual incapacidade de o promotor desenvolver a operação sem assegurar o financiamento integral da mesma. Como referido atrás, os IF podem revelar-se neste caso vantajosos face aos demais mecanismos de apoio pois os intermediários financeiros podem acomodar o financiamento integral do projeto desde que respeitem os normativos relativamente à participação de FEEI. Assim, projetos que se enquadrem na lógica IF e em que promotor não consiga assegurar financiamento da parte não apoiada podem beneficiar se acorrerem ao IF pois o intermediário financeiro pode propor solução integral de financiamento.

As dotações indicativas de FEEI por fundo e tipologia de IF de apoio à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas são apresentadas na tabela seguinte.<sup>6</sup>

#### Quadro 1.

##### Dotações indicativas de FEEI por tipologia de IF no Portugal 2020

Tipo IF	Dotação
04. Empréstimo ou equivalente	97.600.000 €
05. Garantia ou equivalente	55.445.000 €
06. Bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	56.055.000 €
<b>Total</b>	<b>209.100.000 €</b>

Fonte: Portugal 2020

<sup>6</sup> O quadro indicativo completo com as dotações e tipologias de IF mobilizado em cada PO e PI é apresentado em anexo.

Relativamente às modalidades de concretização de IF previstas no artigo 38.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, a Programação dos IF do Portugal 2020 assumiu:

- adotar IF criados a nível nacional e/ou regional (previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 38.º), sem prejuízo da possibilidade de implementação complementar de IF criados a nível europeu (previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 38.º);
- privilegiar, no apoio a “IF existentes ou recentemente criados que visem especificamente alcançar os objetivos definidos no âmbito de uma prioridade relevante” (previstos na alínea b) do n.º 3 do artigo 38.º), a atribuição das ações de execução a organismos de direito público ou privado, ao Banco Europeu de Investimento (BEI) ou a outras instituições referidas na alínea b) do n.º 4 do artigo 38.º;
- ponderar a possibilidade de implementar IF “que respeitem as normas e condições estabelecidas pela Comissão” conforme previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 38.º, assim que for conhecido o ato de execução previsto.

Na proposta de Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana apresentada pelo grupo constituído pelo Governo é defendido um modelo organizado em três níveis (fundo de fundos, regiões e entidades financeiras retalhistas) em que a seleção das entidades financeiras retalhistas é realizada de forma a assegurar a sua presença no maior número possível de regiões ou cobertura em todo o território. De acordo com aquele modelo, as AG dos PO financiadores constituem um fundo de fundos nacional, que procede à seleção de entidades financeiras gestoras de fundos retalhistas através de um concurso público internacional. Admite-se a possibilidade de definição de lotes de acordo com os territórios de intervenção dos PO Regionais, caso em que as entidades concorrentes à gestão dos fundos retalhistas poderão candidatar-se a um único lote, ou, em alternativa, à totalidade dos lotes, de modo a obter-se uma cobertura de todo o território nacional ou, pelo menos, continental. Este modelo, de acordo com a opinião do Grupo, promove a concorrência entre instituições financeiras retalhistas a nível nacional e em cada região, maximiza a probabilidade de cobertura da totalidade do território nacional ou do Continente pelas mesmas instituições financeiras; garante a cobertura das regiões menos desenvolvidas e com menos procura potencial; apresenta condições de flexibilidade em termos de escala territorial de intervenção para as candidaturas a apresentar pelas instituições financeiras; favorece a apresentação de propostas de produtos financeiros diferenciados de acordo com as características específicas da procura potencial regional e dos destinatários alvo; permite o alargamento dos IF às Regiões Autónomas, caso estas pretendam participar no fundo de fundos, tanto na fase inicial de criação dos IF, como em momento subsequente e permite, admitindo a possibilidade de apresentação de candidaturas a apenas um lote regional, que instituições financeiras retalhistas com menor capacidade financeira de alavancagem possam concorrer.

Na opinião da equipa de avaliação, este modelo de agregação de recursos em instrumentos de aplicação potencialmente transversal nacional não obstante existirem 7 PO financiadores parece adequado permitindo gerir de forma articulada os IF e ter economias de escala em particular nos casos em que se estabelecem parcerias com intermediários financeiros, ou assegurar uma maior diversificação da carteira, reduzindo o risco, nos casos em que o mecanismo é de partilha de risco. De notar que a agregação não obsta, como é referido, a ter objetivos territorialmente diferenciados nem a que se possam ter vários produtos oferecidos em concorrência por diversos intermediários financeiros, o que se poderá obter pela contratualização de resultados diferenciados.

### **Abordagem metodológica da avaliação**

Conforme consagrado no n.º 2 do artigo 37.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, o apoio dos IF deve basear-se numa avaliação *ex ante* que tenha comprovado deficiências de mercado ou situações de insuficiência de investimento, bem como o nível estimado e âmbito das necessidades de investimento público, incluindo tipos de IF a apoiar.

O presente exercício de avaliação foi orientado por um conjunto de grandes preocupações:

- Que a utilização dos IF apoiados pelos FEEI ocorra exclusivamente em situações em que existem falhas de mercado ou comprovadas necessidades de investimento, ou seja, em situações em que o funcionamento regular dos mercados não permita prosseguir os objetivos de política pública visados;
- Que os IF estão totalmente alinhados com os objetivos dos FEEI em geral e dos PO financiadores em particular, o que implica garantir, por um lado, que as condições de aplicação dos recursos dos IF conduzem aos resultados pretendidos (a lógica de intervenção) e não distorcem significativamente o mercado e, por outro lado, que os resultados alcançados podem ser aferidos para garantir a monitorização da eficácia da utilização dos fundos;
- Que os IF devem ser utilizados quando apresentam um valor acrescentado face a tipologias de intervenção alternativas para atingir os mesmos fins;
- Que existe uma adequação dos meios disponibilizados relativamente i) aos resultados que se pretendem alcançar e ii) à amplitude das falhas de mercado e necessidades de financiamento detetadas (estas podem variar em função do contexto e população-alvo visados pelos PO);
- Que os IF e os produtos propostos permitem de facto mobilizar recursos adicionais (em particular os recursos privados) e alavancar o financiamento comunitário, implicando uma análise preliminar do seu nível de atratividade – quer para os destinatários finais, quer para os beneficiários e entidades intermédias envolvidas –, e da possibilidade de maximização da sua eficácia por via da combinação com outras formas de intervenção pública;
- Que o modelo de governação dos IF é adequado ao respetivo âmbito e que se encontra devidamente articulado com o modelo de governação dos PO financiadores.

Tendo como referência os conteúdos previstos Regulamento (UE) nº 1303/2013 para as avaliações *ex ante* dos IF foi contemplado no exercício de avaliação um conjunto de 18 questões de avaliação agrupadas em sete dimensões de avaliação.

### **Caixa 1.** **Conteúdos da Avaliação Ex ante dos IF**

A avaliação *ex ante* dos IF deve incluir (n.º2 do art.º37 do Regulamento (UE) nº 1303/2013, de 20 de dezembro):

- a) Uma análise das deficiências de mercado, das situações de investimento insuficiente e das necessidades de investimento em áreas de intervenção e objetivos temáticos ou prioridades de investimento a considerar com vista a contribuir para alcançar os objetivos específicos definidos no âmbito de uma prioridade e para receber apoio através de instrumentos financeiros. Essa análise deve basear-se na metodologia das boas práticas disponíveis;
- b) Uma avaliação do valor acrescentado dos instrumentos financeiros que se considera deverem ser apoiados pelos FEEI, da coerência com outras formas de intervenção pública dirigida ao mesmo mercado, das eventuais implicações dos auxílios estatais, da proporcionalidade da intervenção prevista e medidas para minimizar a distorção de mercado.
- c) Uma estimativa dos recursos públicos e privados adicionais a receber potencialmente pelo instrumento financeiro até ao nível do beneficiário final (efeito de alavancagem previsto) incluindo, se necessário, uma avaliação da necessidade e do nível de remuneração preferencial para atrair recursos de contrapartida de investidores privados e/ou uma descrição dos mecanismos a utilizar para determinar a necessidade e a dimensão dessa remuneração preferencial, tal como um processo de avaliação competitivo ou devidamente independente;
- d) Uma avaliação dos ensinamentos tirados da utilização de instrumentos semelhantes e avaliações *ex ante* anteriormente realizadas pelos Estados-Membros e a forma de aplicar esses ensinamentos no futuro;
- e) A estratégia de investimento proposta, incluindo a análise das várias opções para a adoção de medidas de execução na aceção do artigo 38.º, produtos financeiros a oferecer, beneficiários finais visados, combinação planeada com o apoio de subvenções, consoante o caso;
- f) Uma especificação dos resultados previstos e a forma como o instrumento financeiro poderá vir a contribuir para atingir os objetivos específicos definidos no âmbito da prioridade pertinente, incluindo indicadores para essa contribuição;
- g) Disposições que permitam rever e atualizar a avaliação *ex ante*, se necessário, durante a execução de um instrumento financeiro que tenha sido executado com base nessa avaliação, sempre que, durante a fase de

execução, a autoridade de gestão considere que a avaliação *ex ante* deixou de poder representar de forma rigorosa as condições de mercado existentes na altura da execução.

Fonte: Regulamento (UE) nº 1303/2013, de 20 de dezembro - n.º2 do art.º 37º

A abordagem metodológica prosseguida assentou numa perspetiva multi-método, que contemplou explicitamente a integração de diferentes fontes e métodos de recolha e análise de informação, complementares e coerentes entre si, e que se considera, na sua globalidade, robusta, credível e ajustada em função de cada questão de avaliação.

No exercício de avaliação foram auscultadas as diferentes perspetivas sobre o objeto de avaliação, mediante a aplicação de inquéritos<sup>7</sup> aos potenciais destinatários e beneficiários dos IF, realização de entrevistas (20, envolvendo cerca de 45 pessoas) e realização de *focus group* (3 sessões, envolvendo cerca de 60 participantes)<sup>8</sup>, e foi cruzada a informação recolhida (nomeadamente no âmbito dos *focus group*).

Relativamente aos inquéritos, foram lançados 2 inquéritos. Um a potenciais destinatários dos IF, considerando duas tipologias fundamentais, pela relevância que podem assumir enquanto promotores de intervenções de regeneração e revitalização urbana, as autarquias, para o qual se obtiveram 136 respostas (representando 44% do universo das autarquias portuguesas), e os promotores imobiliários, para o qual se obtiveram 2 respostas. Relativamente aos potenciais beneficiários foi aplicado um inquérito às Sociedades Gestoras de Fundos de Investimento Imobiliário, para o qual se obtiveram 3 respostas e aos Bancos, que obteve só uma resposta, não obstante as diversas insistências quer por parte da equipa de avaliação quer das autoridades nacionais, com contactos diretos com responsáveis de bancos. Apenas o inquérito às autarquias foi objeto de tratamento sistemático, uma vez que nos restantes se obteve um número reduzido de respostas. Para as restantes tipologias, a informação obtida por esta via foi complementada com informação recolhida através das entrevistas e dos *focus group* com atores privilegiados para ser incorporada no tratamento das questões relevantes. Obviamente os reduzidos níveis de respostas obtidos nos inquéritos foram um motivo de preocupação para a equipa mas procurou-se superar essa limitação com a realização de auscultação por outras vias de atores relevantes, sejam da tipologia intermediários financeiros, sejam promotores ou ainda especialistas sobre o setor, utilizando-se a informação obtida por esta via para calibrar alguns parâmetros utilizados na análise.

Foram ainda considerados no exercício de avaliação as lições da experiência, designadamente as que estão refletidas em anteriores estudos ou avaliações *ex ante* já concluídas, designadamente as avaliações *ex ante* dos PO do período de programação 2014-2020, e as identificadas no âmbito do exercício de *benchmarking* de experiências internacionais efetuado.

Em traços gerais, a operacionalização da abordagem metodológica proposta para a realização da presente avaliação decorreu de acordo com o previsto, não obstante a existência de dificuldades ao nível da aplicação de alguns instrumentos para recolha de informação junto de atores centrais para a implementação dos IF, em particular, os intermediários financeiros, e também o facto de só gradualmente se ter conseguido uma clarificação sobre as intenções das autoridades públicas ao nível da mobilização dos IF para financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana. Não obstante essas dificuldades, considera-se que a informação que foi possível reunir como suporte à presente avaliação permite um grau de confiança elevado nas conclusões resultantes do exercício.

<sup>7</sup> Ver em anexo os instrumentos de notação.

<sup>8</sup> Ver em anexo a lista das entrevistas/reuniões e *focus group* realizados e respetivos participantes.

I.

RESPOSTA ÀS  
QUESTÕES DE  
AVALIAÇÃO



# 1. Análise das Falhas de Mercado e da necessidade de investimento

## **1.1. QA1. Existem falhas de mercado e/ou investimento insuficiente para o qual o IF foi concebido? Essas falhas e/ou investimento insuficiente apresentam diferenciações relevantes em termos regionais e/ou setoriais? Se sim, qual o gap entre a oferta e a procura de financiamento e dimensão de subinvestimento identificada?**

***A análise desenvolvida permite identificar claramente a existência de níveis subótimos de investimento em regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas em parte justificados pelas falhas de mercado registadas ao nível do financiamento das intervenções neste domínio. Os níveis de insuficiência de investimento se bem que com algumas diferenças em termos territoriais são relativamente transversais.***

A resposta a esta questão de avaliação visa identificar as potenciais falhas de mercado e/ou situações de investimento insuficiente e, no caso de existirem, a sua dimensão e relevância em termos territoriais, no domínio da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

Essa identificação envolve a sistematização e análise de informação de origem variada com vista a produzir diversos resultados. Um primeiro passo visa demonstrar a necessidade de intervenção de política pública a partir da análise dos resultados existentes. Depois é necessário produzir uma estimativa do que será o nível de investimento em regeneração e revitalização urbana no período de vigência do Portugal 2020. Num passo seguinte é necessário estimar qual o nível de financiamento necessário e em que medida o mercado assegura esse financiamento em condições adequadas, detetando a potencial existência de falha de mercado. Por último é avaliado o *gap* de financiamento existente e a natureza dos produtos financeiros mais adequados a suprir as necessidades com vista a que os objetivos de regeneração e revitalização física, económica e social de zonas urbanas sejam alcançados.

### ***Sobre a justificação da prioridade à regeneração urbana***

A necessidade de investir na regeneração urbana está relativamente bem estabelecida e a regeneração urbana enquanto política pública, embora com alguma variação de país para país, vem ganhando uma crescente relevância na maioria dos países europeus. Não apenas pela necessidade de dar nova vida a territórios urbanos em risco de obsolescência, mas também, mais recentemente, pelo reconhecimento do papel estratégico que a regeneração urbana poderá ter na recuperação da crise económica e na criação de emprego.

A política de regeneração urbana vem lidar com uma multiplicidade de falhas de mercado ou com efeitos perversos do funcionamento dos mercados. Os diagnósticos e estudos sobre estas temáticas reconhecem que a regeneração urbana traduz, em Portugal, a necessidade de resposta a um problema complexo com múltiplas causas que configuram falhas de mercado ou efeitos indesejáveis do funcionamento dos mercados ou falhas na intervenção pública.

Entre os elementos que caracterizam a situação em Portugal e que motivam a necessidade da regeneração urbana são frequentemente apontados:

- o abandono dos centros históricos provocado pelo crescimento urbano baseado no paradigma de mobilidade em automóvel privado que conduz à deslocalização das populações para periferias sucessivamente mais distantes e das atividades para novas centralidades periféricas;

- a obsolescência das habitações do “centro” que deixam de corresponder aos requisitos habitacionais da maior parte das famílias, acelerando a saída para novas urbanizações;
- a carência de infraestruturas, em particular de espaços de estacionamento e de espaço público;
- uma política de habitação que manteve bloqueado o mercado de arrendamento e a livre disposição dos prédios arrendados e privilegiou a aquisição de casa própria, deixando as áreas centrais das cidades fora do mercado habitacional, agravada por exagero na perceção dos valores fundiários nas áreas centrais;
- um planeamento urbano frágil que conduziu à superabundância de solo para novas urbanizações, conjugado com um sistema fiscal que permite a apropriação privada das mais-valias resultantes, deu às novas urbanizações uma vantagem inultrapassável nas decisões dos investidores;
- a sujeição dos centros históricos a regras urbanísticas (por exemplo, estatuto de proteção) que limitam ou contrariam os parâmetros de racionalidade privada (por exemplo, ao não permitir otimizar as densidades em função do preço do solo), inviabilizando a otimização da rentabilidade dos investimentos;
- o acréscimo de custos da reabilitação, ou mesmo da construção nova na cidade consolidada, quer em resultado de imposições legais (por exemplo em matéria de tratamento dos resíduos de construção) quer por restrições ao próprio processo de produção (problemas de manobra de máquinas e equipamentos, restrições de horários, regras de ruído, etc.);
- a antecipação de um risco elevado nos processos de reabilitação, resultante da incerteza decorrente da obra de reabilitação em si e, principalmente, da incerteza sobre a tramitação dos licenciamentos e autorizações ou mesmo da suspensão da obra em caso de “surpresas” arqueológicas;
- a incapacidade financeira dos condomínios em propriedade horizontal, associada à fraca imposição da legislação aplicável, tornando praticável a reabilitação apenas com a convergência de todos os proprietários;
- as externalidades da não reabilitação, impedindo que um investidor extraia a rentabilidade adequada do seu investimento, ao não ser acompanhado pelos outros proprietários do mesmo quarteirão ou rua.

Perante estes resultados e tendo em conta que a regeneração urbana trata de “dar nova vida” à cidade existente e envolve múltiplas dimensões, nomeadamente i) reabilitação do edificado, em particular dos edifícios habitacionais, ii) modernização das infraestruturas, iii) qualificação do espaço público, iv) recuperação das funções económicas, e v) reforço da comunidade local, em Portugal, são frequentemente identificadas como áreas a privilegiar em termos de regeneração urbana as abrangidas por um vasto leque de situações que se podem sistematizar em:

- Centros históricos das cidades, afetados por um conjunto complexo de processos que conduziram à saída dos residentes, à degradação do edificado e à desvitalização das suas funções urbanas;
- Bairros sociais, de propriedade pública – do Estado e das autarquias, principalmente – que ao longo de várias décadas sofreram de uma gestão pouco eficaz, e por vezes de uso desadequado, e não beneficiaram das necessárias obras de conservação e manutenção, exigindo hoje vultuosos investimentos de reabilitação;
- Áreas urbanas de génese ilegal, com deficiências de planeamento, de infraestruturização e de construção, que têm vindo a ser objeto de processos de recuperação e legalização, mas de que subsistem várias situações, provavelmente as mais complexas;



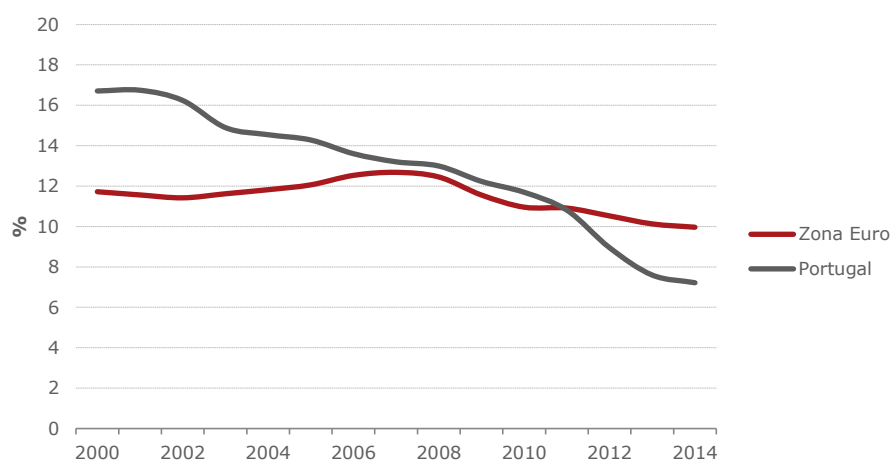
- Complexos de habitação em propriedade horizontal, situando-se principalmente nas periferias suburbanas (mas não só), frequentemente com construções enfermando de diversas deficiências nomeadamente em termos de eficiência energética, que resultaram muitas vezes de iniciativas públicas ou cooperativas e, frequentemente, apresentam uma grande homogeneidade social de população envelhecida e de baixos recursos, adquirida há 30 ou 40 anos com apoio público (bonificação de juros) por particulares que hoje não dispõem de recursos nem condições de acesso ao crédito para as obras de reabilitação;
- Edifícios e espaços industriais, na maior parte dos casos com origem em grandes empresas desativadas, que se encontram desocupados ou ocupados por usos pouco qualificantes ou indevidos e, por vezes, com problemas de contaminação dos solos que inviabiliza a sua reutilização;
- Espaços de excelência urbana - frentes ribeirinhas, áreas de armazenagem em antigas entradas das cidades, ... - necessitando de intervenções de qualificação para aproveitar o seu potencial de desenvolvimento urbano.

*Sobre a existência de níveis subótimos de investimento em regeneração urbana que justificam a intervenção*

Com vista a verificar em que medida se registam níveis subótimos de investimento em regeneração urbana importa analisar diversos indicadores, sejam de resultados sejam de *inputs*, bem como efetuar algum tipo de análise comparativa face ao registado noutros países.

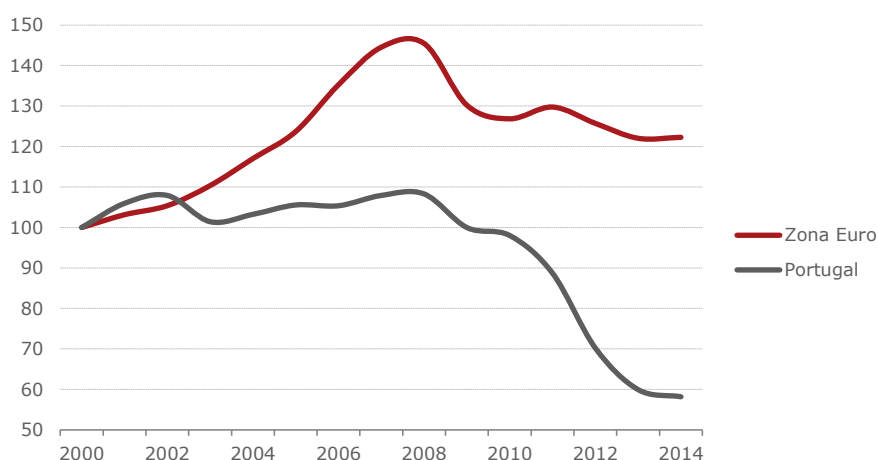
Considerando em primeiro lugar a dimensão do investimento em construção em Portugal e pondo-o em perspetiva com o que acontece na média da zona euro verifica-se que se Portugal apresentava no início dos anos 2000 um peso da construção no PIB claramente superior ao registado na média da zona euro, esse indicador conheceu uma redução muito acentuada, em particular nos últimos anos, fazendo com que em 2014 o valor da FBCF em construção em percentagem do PIB fosse em Portugal cerca de 3 p.p. inferior ao que se registava na média da Zona Euro. Se tivermos em linha de conta que o PIB conheceu ele próprio uma redução isso revela a magnitude da descida que transparece no Gráfico 2, em que se verifica que face ao valor assumido em 2000, em 2014 a FBCF em construção se reduziu em mais de 40%, enquanto na zona euro aumentou mais de 20%.

**Gráfico 1.**  
**Peso da FBCF em construção no PIB | 2000-2014**



Fonte: AMECO

**Gráfico 2.**  
**Evolução da FBCF em construção em termos nominais (2000=100) | 2000-2014**



Fonte: AMECO

Tendo medido a relevância e a evolução do investimento em construção no total da FBCF, importa ver também a relevância do segmento de reabilitação urbana no total do setor de construção. Os dados da AICCOPN revelam que embora tenha registado um aumento no período mais recente, a reabilitação representará cerca de 7% do total do valor bruto da produção do setor da construção, um valor em torno de 800 milhões de euros em 2014. Utilizando as mais recentes estimativas, para o corrente ano de 2015, verifica-se que, de acordo com a FEPICOP, o peso da Reabilitação de Habitação no VBP do Setor, situar-se-á em torno dos 8,7%. O *Euroconstruct* estima que o Peso da Reabilitação de Habitação na produção Total do Setor, no conjunto dos países que o integram, se situará nos 27,7%.

**Tabela 1.**  
**Peso dos diversos segmentos no valor bruto da produção do setor da construção**

Segmento	2010	2011	2012	2013	2014
Edifícios	54,3	52,0	51,7	51,2	49,5
Edifícios não residenciais	24,9	25,1	26,2	26,6	26,3
Edifícios residenciais	29,4	26,9	25,5	24,6	23,2
Reabilitação urbana	5,1	5,0	5,6	6,7	7,0
Engenharia civil	45,7	47,9	48,2	48,8	50,6

Fonte: AICCOPN

De forma ilustrativa desta magnitude, por exemplo, num total de 249 empresas auscultadas num estudo sobre reabilitação urbana realizado pela AICCOPN, a que se fará referência mais detalhada em seguida, em 64% dessas empresas as atividades de reabilitação urbana representam menos de 50% do volume de negócios, sendo que para mais de 58% representam mesmo menos de 25%.

Em termos relativos e considerando a informação da *Euroconstruct*, sobre o indicador produtividade do setor da reabilitação de edifícios no total da produtividade do setor da construção<sup>9</sup>, o peso do segmento da reabilitação no setor da construção é em Portugal inferior ao registado na média da zona euro, sendo Portugal um dos países com um peso mais baixo. Analisando os dados apresentados no

<sup>9</sup> Agentes do setor referem que este indicador padece de alguns problemas associados à delimitação do que é reabilitação que inclui segmentos normalmente não considerados.

Gráfico A. 1 verifica-se que o segmento representa em Portugal cerca de 26% face aos 35% da média dos países considerados.

Também no documento relativo à Estratégia Nacional da Habitação, que se encontra em consulta pública, é assumido que em 2011, a reabilitação pesava cerca de 8% da produção do setor da construção, percentagem reduzida quando comparada com a média dos países da Europa a 28 que era de 26%.

Os dados relativos às licenças mostram que as licenças para ampliações, alterações e reconstruções têm ganho importância no total de licenças emitidas. De acordo com os dados do INE, em 2003 mais de 80% das licenças de edificação emitidas respeitavam a construções novas e portanto somente cerca de 20% respeitavam a ampliações, alterações e reconstruções. Já em 2013 os valores eram respetivamente de 63% e 37%, o que mostra bem o ganho de importância da reabilitação. As estatísticas de conclusão de obras revelam também um aumento da relevância da reabilitação no total da construção. Com efeito, em 2003, do total de edifícios concluídos, mais de 82% respeitavam a construções novas, sendo esse valor de 84% para edifícios de habitação familiar, enquanto em 2014 essas percentagens eram respetivamente de 63% e 65%, ou seja o peso dos edifícios reabilitados no total de edifícios concluídos aumentou em cerca de 20 pontos percentuais.

Os dados analisados revelam que de facto investimento em reabilitação urbana regista em Portugal níveis claramente subótimos quando postos em perspetiva face ao que acontece nos demais países da UE.

Para além da análise de indicadores estatísticos, diversos trabalhos, de maior ou menor ambição, têm estudado a problemática da regeneração urbana e têm elementos de caracterização e de explicação da evolução registada que muito contribuem para uma adequada compreensão desta temática.

Entre os estudos de maior abrangência é possível identificar três que produzem retratos bastante completos da situação da regeneração urbana em Portugal:

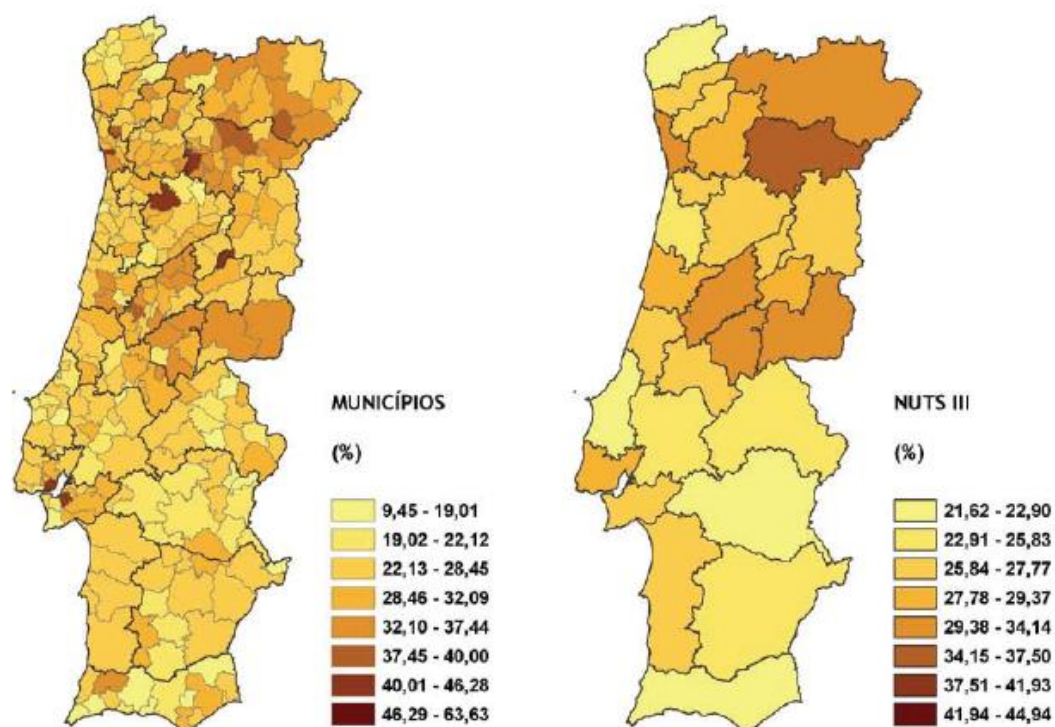
- o estudo do INE e do LNEC "O Parque Habitacional e a sua Reabilitação - Análise e Evolução - 2001-2011";
- o estudo da faculdade de Engenharia da Universidade do Porto para a AICCOPN "Estudo Prospetivo do Mercado de Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas";
- o projeto da CIP "Fazer Acontecer a Regeneração Urbana", com os seus diversos trabalhos temáticos.

A generalidade destes estudos concluem a existência de níveis subótimos de investimento em regeneração urbana que transparecem em diversos indicadores.

De facto, como resultado dos níveis insuficientes de investimento em regeneração urbana, os censos de 2011 revelam diversos indicadores de carências ao nível do edificado. Nomeadamente, em 2011 cerca de 27% dos edifícios apresentavam necessidades de reparação. Desses, mais de 11% necessitavam de reparações médias ou grandes ou estavam muito degradados. Por outro lado 11,2% das famílias vivem em alojamentos superlotados sendo que 2% com carências de infraestruturas na habitação. É possível identificar assim um universo de mais de 900 mil edifícios com necessidades de reparação sendo que mais de 380 mil apresentam necessidades de reparação médias ou grandes, ou estão muito degradados.

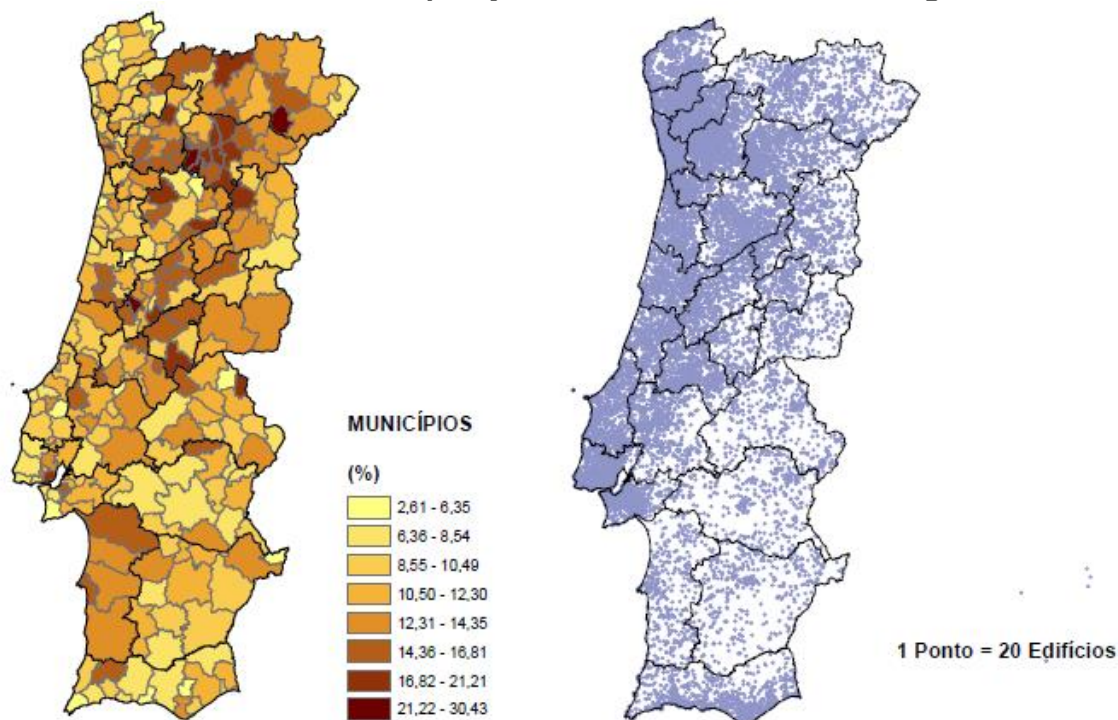
Esses resultados em termos de níveis de degradação, necessidades de reparação e carências qualitativas do edificado são relativamente transversais ao território nacional como transparece nas figuras seguintes.

**Figura 2.**  
**% Edifícios com Necessidades de Reparação 2011**



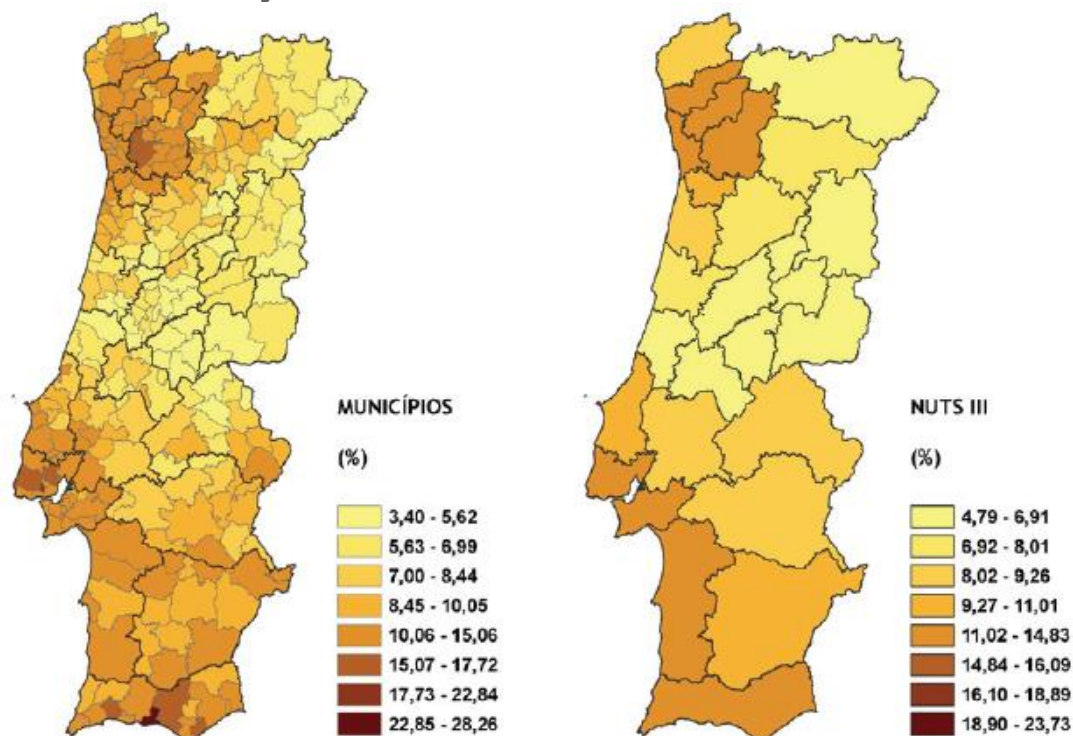
Fonte: AICCOPN, Estudo prospetivo do Mercado de Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas

**Figura 3.**  
**Edifícios com Necessidades de Reparação Médias Grandes ou Muito Degradados 2011**



Fonte: AICCOPN, Estudo prospetivo do Mercado de Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas

**Figura 4.**  
**% de Famílias em alojamento sobrelotados 2011**



Fonte: AICCOPN, Estudo prospetivo do Mercado de Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas

Estendendo a análise às regiões autónomas, os dados apresentados no Quadro 2 revelam que a situação Madeira é mesmo pior que no conjunto do país, existindo uma proporção mais elevada de edifícios e de edifícios com mais de 30 anos a necessitar de reparação. É também mais elevada a proporção de edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados bem como a proporção de alojamentos sobrelotados, que é nesta região cerca do dobro da média nacional. No caso dos Açores todas as proporções de edifícios a necessitar de reparações são inferiores, a que não será alheio o esforço de reabilitação efetuado na sequência de fenómenos sísmicos e dos problemas com térmitas, mas a proporção de edifícios sobrelotados é também claramente superior à média nacional.

**Quadro 2.**  
**Indicadores sobre o estado de conservação e sobrelotação dos edifícios | 2011**

Território	Proporção de edifícios com necessidade de reparação	Proporção de edifícios com mais de 30 anos com necessidade de reparação	Proporção de edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados	Proporção de alojamentos sobrelotados
	(%)			
Portugal	27,24	40,42	4,41	11,36
Continente	27,36	40,56	4,45	10,99
RA Açores	20,45	30,67	2,71	16,15
RA Madeira	30,47	45,06	4,65	22,55

Fonte: INE, Censos da População 2011

Esta transversalidade das necessidades de reparação do edificado seja pelas várias NUTS II seja dentro das NUTS II nos vários territórios poderão justificar, não obstante os IF previstos estarem focados nos centros urbanos de nível superior, que se pondere estender a sua ação aos demais centros.



Os estudos referidos, para além da avaliação dos indicadores que mensuram os níveis de regeneração urbana procedem na análise das causas para os níveis registados, destacando vários grupos de razões para a aversão ao investimento em regeneração urbana que justifica o nível subótimo.

Em primeiro lugar são apontadas razões relacionados com o enquadramento regulamentar das operações. No estudo temático "Fiscalidade, licenciamento e regeneração urbana", incluído no estudo realizado pela CIP, ressalta a ideia de que a complexidade e instabilidade da legislação que enquadra a reabilitação e regeneração urbanas retrai potenciais investidores. A subjetividade na aplicação e interpretação dos regulamentos, normas e códigos; o desconhecimento público dos pareceres, comunicações e despachos de aprovação/reprovação pelos diversos organismos envolvidos na regeneração urbana, que leva ao desconhecimento dos critérios subjacentes e permite uma utilização dos mesmos como defesa por parte dos técnicos envolvidos na aprovação de processos; e a falta de regras claras quanto às responsabilidades, custos e tempos de suspensão de obras, quando se encontram vestígios arqueológicos, são alguns exemplos de condicionantes apontadas.

O enquadramento regulamentar do mercado de arrendamento é também reconhecido como uma condicionante à regeneração urbana na medida em que limitou, por um lado, a capacidade de investimento dos proprietários de fogos sujeitos durante um longo período ao congelamento das rendas e, por outro, o incentivo à reabilitação de edifícios desocupadas tendo em vista a sua colocação no mercado de arrendamento. De acordo com outro estudo da CIP, "Mercado de arrendamento e regeneração urbana", a situação do mercado de arrendamento é marcada por uma política de arrendamento inconsistente e caracterizada pela rigidez do regime jurídico, em particular no que respeita ao congelamento de rendas. Quando em 1990 o Regime do Arrendamento Urbano pretendeu fomentar o mercado de arrendamento, já estavam estruturados os incentivos à aquisição de casa própria e não ficaram resolvidos os problemas relativos aos contratos antigos cujas rendas se encontravam desatualizadas. O processo de atualização de rendas proposto pelo RAU é complexo, implicando uma avaliação fiscal do imóvel e a conjugação com o coeficiente de conservação do imóvel, o que exige do proprietário disponibilidade financeira para investir no imóvel antes mesmo de poder atualizar a renda. Por outro lado, a dificuldade e morosidade inerente às ações de despejo e consequente recuperação do locado e o excessivo determinismo contratual, contribuíram para uma falta de confiança no mercado de arrendamento, conduzindo a um entrave fundamental ao investimento na reabilitação e manutenção dos edifícios destinados ao mercado de arrendamento.

Uma outra ordem de razões que é apontada como causa dos níveis subótimos de investimento em regeneração urbana prende-se com o financiamento das operações. Os projetos de regeneração urbana são normalmente de maior dimensão e escala, correndo o risco de ultrapassar o normal ciclo de negócio do investimento imobiliário, aumentando assim o risco para o promotor e para a banca. Os projetos e as localizações mais frequentes dos investimentos em regeneração urbana, são percecionados como sendo de alto risco e baixo retorno, seja porque os custos de reabilitação mais profunda são, no geral, mais elevados do que na construção nova e mais imprevisíveis (fruto, por exemplo, de especificidades arquitetónicas, da sensibilidade dos materiais, das dificuldades de estabelecimento de áreas de estaleiro e de ocupação de via pública nos centros históricos), ou porque a qualidade dos edifícios a reabilitar é limitada em segurança, funcionalidade, conforto, e outros fatores face ao que é oferecido nos edifícios novos ou procurado no mercado, reduzindo assim a procura potencial dirigida aos projetos após a reabilitação. Estes riscos são também percecionados pela banca, que exige prémios de risco suplementares para financiar os projetos com estas características, tornando proibitivas para muitos investidores as soluções de financiamento disponíveis. Dado que a rentabilidade económica desses investimentos (integrando as externalidades positivas que geram) não se reflete na rentabilidade financeira dos investidores individualmente considerados tendo em conta as condições de financiamento (preço e maturidades) disponíveis no mercado, constitui-se uma situação de falha de mercado traduzida num subinvestimento em matéria de regeneração e revitalização urbana: uma vez que o risco é mais elevado, as empresas exigem retornos acima da média, inviabilizando a regeneração de algumas zonas ou projetos considerados menos atrativos.

No já referido estudo da CIP, na temática “Financiamento e Incentivos à Regeneração Urbana”, assinala-se o número crescente de empresas envolvidas em projetos de regeneração urbana, mas que investem em projetos de dimensão, complexidade e valor relativamente baixo, em virtude da diminuição registada da procura mas também da tendência para uma menor exposição ao risco.

No estudo do INE e LNEC, “O Parque Habitacional e a sua Reabilitação - Análise e Evolução - 2001-2011” sintetizam-se os fatores que os investidores privados consideram como os mais relevantes, na ponderação de novos projetos de investimento de regeneração, sendo identificados, por exemplo:

- Um nível adequado de risco para o retorno potencial estimado;
- Acesso a financiamento (procura de capital/investidores);
- Um quadro normativo e legal adequado;
- Garantia de cobrança de valores de rendas de mercado;
- A qualidade estrutural do(s) projeto(s) a desenvolver;

O Estudo prospetivo do Mercado de Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas, desenvolvido pela FEUP para a AICCOPN, que procede a uma auscultação das empresas do setor, confirma, em grande medida, este leque de problemas assinalados pelas empresas. Neste estudo foi possível diferenciar as perceções das empresas conforme a sua dimensão, sendo que as empresas com menor volume de negócios sublinham mais as dificuldades relacionadas com os regulamentos, com o acesso e o custo do financiamento e com os prazos do licenciamento; as questões relacionadas com a organização da obra em contexto urbano, com a identificação de parceiros e a rentabilidade dos investimentos são comparativamente mais relevantes para empresas com volume de negócios superior. Dado este conjunto de critérios de avaliação dos privados, parece claro que a disponibilidade de subsídios, de parcerias e de benefícios fiscais, quando considerados isoladamente, não serão por si só suficientes para atrair os investidores privados para novos projetos, facto também confirmado na ronda de entrevistas a *stakeholders* realizada no quadro desta avaliação. Há que ir além e integrar esses incentivos num quadro coerente e claro de promoção de menores riscos, para o que contribui a clareza do enquadramento regulamentar e a rapidez da sua implementação no dia-a-dia dos projetos.

As questões de financiamento surgem assim como um dos obstáculos a níveis mais adequados de regeneração urbana, sendo destacados problemas como as dificuldades de acesso ao crédito por parte dos proprietários para a reabilitação de edifícios, devido a taxas de juro elevadas, as dificuldades quanto às garantias exigidas pela banca para a concessão de crédito aos proprietários para a reabilitação de edifícios e ainda o elevado endividamento das entidades públicas, em especial os municípios, o que condiciona fortemente as possibilidades de atuação direta destas entidades.

Justifica-se neste contexto a intervenção pública no sentido de diversificar fontes de financiamento e reduzir os custos de financiamento, nomeadamente partilhando risco. Desta forma os recursos públicos podem incentivar investimentos privados de maior dimensão, produzindo um efeito de alavancagem, e induzir projetos que pela sua natureza e dimensão, nunca poderiam ser implementados recorrendo exclusivamente ao sistema financeiro ou a capitais próprios privados. Para além de instrumentos de política pública mais tradicionais (subsídios e incentivos fiscais, provisão de um nível adequado de infraestruturas) destacam-se outros tipos de incentivos: garantia de rendimento (por exemplo a garantia de venda ou aluguer durante um certo período de tempo); simplificação e desburocratização dos processos de aprovação e licenciamento e a oferta de uma estrutura adequada de financiamentos, destacando-se o potencial dos instrumentos de engenharia financeira na atenuação do risco e na previsão de uma margem de lucro que justifique a presença dos privados.

Sendo a regeneração urbana um processo de longo prazo, onde o setor privado assume um papel crucial, é essencial que, qualquer que seja a combinação de incentivos públicos, a estratégia de regeneração urbana seja transparente em relação aos riscos e lucros esperados, que inclua projetos

apelativos para diferentes atores privados com diferentes graus de adversidade ao risco e que se oriente para a otimização do retorno dos recursos envolvidos (fruto, por exemplo, de ganhos de escala, ou da garantia de preços competitivos para os produtos alvo das operações de regeneração).

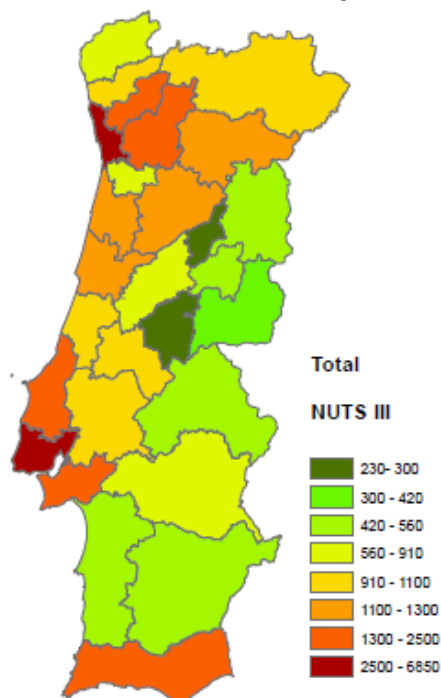
#### *Sobre o nível de investimento necessário em regeneração e revitalização urbana no período de vigência do Portugal 2020*

Tendo verificado a existência de níveis subótimos de investimento em regeneração e revitalização urbana importa identificar as magnitudes das necessidades.

A identificação desses níveis de investimento necessários pode socorrer-se de várias metodologias e fontes de informação diversas, em função também das tipologias de intervenção.

Como se viu atrás, um dos domínios em que há necessidades de investimento respeita à reabilitação do edificado. Relativamente a estas intervenções, no “Estudo prospetivo do Mercado de Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas”, a equipa da FEUP, com base numa metodologia desenvolvida pela AICCOPN, cruzando informação dos Censos 2011 sobre o estado de conservação dos edifícios e informação obtida junto das empresas e em outros estudos similares sobre os custos médios associados a cada tipo de intervenção, estimou as necessidades de investimento. Partindo de um patamar mínimo, uma vez que não se consideram necessidades de intervenção em edifícios não habitacionais e em infraestruturas urbanas, nem outras vertentes económicas, sociais e ambientais associadas ao conceito de regeneração urbana, estes autores chegam a uma dimensão estimada de investimento necessário na ordem dos 38 mil milhões de euros. Quase dois terços desse investimento (aproximadamente 63%) corresponde à intervenção em edifícios que necessitam de reparações médias, grandes reparações ou são considerados muito degradados. Mais de metade das necessidades de investimento situam-se na Grande Lisboa, Grande Porto, Península de Setúbal, Algarve, Tâmega, Oeste e Ave, mas, como é possível verificar na figura seguinte, existem necessidades elevadas no conjunto do território.

**Figura 5.**  
**Distribuição regional do Custo total de reabilitação - milhões de euros**



Fonte: AICCOPN



Também o IHRU produziu uma estimativa das necessidades de investimento em regeneração e revitalização urbana, especificamente no que respeita à habitação social. Os dados apresentados em anexo no Quadro A. 21 revelam estimativas de necessidades de investimento na ordem dos 838 milhões de euros em reabilitação do edificado quando não se consideram as intervenções de eficiência energética, ascendendo esse valor a mais de 1.000 milhões de euros quando essas intervenções são consideradas.

Um outro estudo, mais antigo, produzido pela AECOPS, “O Mercado da Reabilitação Enquadramento, Relevância e Perspetivas”, produz também uma estimativa das necessidades de intervenção na regeneração do edificado. De acordo com aquele estudo, à data do Censos 2001, cerca de 41% do total do parque edificado apresentava necessidades de reparação, sendo que dessa parcela 7,2% eram considerados como muito degradados e 12,6% necessitavam de grandes intervenções. Com base nesta realidade, o estudo concluía que, considerando que em 2008 o *stock* habitacional se situava em cerca de 854 milhões de metros quadrados, as necessidades de reabilitação nos edifícios habitacionais atingiam mais de 295 milhões de m<sup>2</sup> (isto é, cerca de 34%). A maior parcela das necessidades de reabilitação apuradas respeitava a pequenas reparações (cerca de 59%), sendo que a restante, cerca de 41%, correspondia a reparações médias e grandes. Ainda segundo os dados obtidos, a área dos edifícios muito degradados representava, em 2008, cerca de 2,9% da superfície total dos pavimentos habitacionais. Para uma análise do mercado potencial da regeneração, procedeu-se à sua segmentação, com a preocupação de agregar necessidades homogéneas, em termos de âmbito, natureza e grau de intervenção. Foram identificados quatro segmentos: i) Edifícios residenciais; ii) Edifícios não residenciais privados; iii) Edifícios não residenciais públicos; iv) Património monumental. Foram depois consideradas diversas tipologias de intervenção, nomeadamente i) Pequenas reparações, cujo custo de reparação por metro quadrado era estimado em 50€; ii) Médias reparações, cujo custo de reparação por metro quadrado era estimado em 158,1€; iii) Grandes reparações, cujo custo de reparação por metro quadrado era estimado em 527€. A partir dos dados anteriores o estudo estimava em termos quantitativos e económicos, as necessidades de reabilitação por segmento, apresentadas no Quadro A. 22 em anexo.

Para além destas necessidades potenciais identificadas por análise da situação do edificado e estimação dos custos de intervenção, no âmbito da presente avaliação foram questionados beneficiários e destinatários sobre a sua estimativa relativamente às intervenções de regeneração urbana.

No caso dos destinatários promotores imobiliários, os dois promotores que responderam ao inquérito identificaram intervenções de magnitude superior a 300 milhões de euros, que abarcam intervenções de edifícios para equipamentos e atividades económicas, espaço público e habitação.

Os destinatários municípios, tal como é possível verificar no Quadro A. 8, preveem realizar intervenções de regeneração urbana no valor de mais de 425 milhões de euros, sendo na sua maioria relativas a projetos integrados e a intervenções em espaço público.

São identificadas pelos destinatários municípios intervenções em edifícios para equipamentos e atividades económicas em cerca de 5% dos projetos com montantes bastante limitados na ordem dos 1,3 milhões de euros, o que mesmo extrapolando para o universo daria intervenções na ordem dos 2,5 milhões de euros. O trabalho da AECOPS, não sendo comparável estima intervenções em edifícios não residenciais privados na ordem dos 26 milhões de euros. Não há neste momento outro suporte para estimar as necessidades neste domínio mas admite-se que em sede de apresentação dos PEDU/PARU pelas autoridades urbanas/municípios surjam mais intervenções desta natureza.

Já as 3 sociedades de gestão de fundos de investimento imobiliário que responderam ao inquérito quantificaram, de forma aproximada ou em termos indicativos, a procura global que consideram existir atualmente para financiamento de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas em cerca de 1,8 mil milhões de euros, sendo os segmentos em que consideram haver maior procura os da habitação e da eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções de regeneração e revitalização urbana, apesar de todos eles terem procura elevada.

Os contactos estabelecidos com os bancos referem igualmente haver um mercado significativo de regeneração urbana para o qual os IF podem ser relevantes sendo que a média da quantificação do valor deste mercado o situa em valores em torno dos **2 mil milhões de euros**.

Considerando as diversas análises, e não esquecendo que algumas delas se sobrepõem, um valor de necessidades de intervenção considerando as tipologias potencialmente apoiáveis pelos IF na ordem dos **2 a 3 mil milhões de euros nos próximos 7 anos** parece ser um valor razoável. Na estimação deste valor foram tidas em conta as necessidades detetadas e as intenções manifestadas. Relativamente às intenções as mesmas foram consideradas integralmente. No caso das necessidades foram aplicados coeficientes relativos aos municípios que são de nível superior, à proporção de território coberta por ARU e ainda um coeficiente relativo à proporção de necessidades que são efetivamente “tratadas” nos próximos 7 anos, considerando-se neste caso um valor de 30%.

Identificando estes montantes das intervenções, importa ter em conta que num momento de forte retração da procura, **a questão central da reabilitação/regeneração urbana é a de saber qual o mercado para os bens produzidos** e em que medida haverá quem esteja disposto a pagar por eles. Os instrumentos financeiros visam alavancar capitais privados ajudando a ultrapassar falhas de mercado, mas poderão ser ineficazes se o mercado não existir. Este pressuposto significa a necessidade de assegurar que os instrumentos financeiros se orientam para segmentos onde exista procura potencial que possa ser tornada efetiva na base do estímulo/apoio disponibilizado.

Isto chama a atenção imediatamente para as fortes **disparidades regionais** que podem ocorrer nesta procura. O atual quadro demográfico e a situação económica leva a que procura habitacional tenda a ser pouco significativa nas cidades menos dinâmicas e de pequena dimensão, nas quais haverá menos oportunidades de investimento em reabilitação, sendo as mesmas associadas a regeneração de alguns espaços. Não tendo sido realizada uma projeção de procura de habitação regional, procurou-se na determinação da procura potencial do IF para além da procura das autarquias, utilizar informação da estimativa de procura de agentes relevantes no mercado, nomeadamente os intermediários financeiros e promotores imobiliários. No que respeita especificamente à habitação assumiu-se na determinação dos níveis de procura que somente uma proporção reduzida do edificado com necessidades de regeneração seria objeto de intervenção, sendo essa proporção diferenciada nas áreas metropolitanas e nos demais centros.

As áreas metropolitanas apresentarão vantagem a nível de procura de habitação e ao mesmo tempo um maior número de imóveis a reabilitar, o que, por exemplo, entra em contradição com os recursos escassos dos FEEI que estão alocados na região de Lisboa. Sendo esta problemática bastante relevante, uma hipótese para minorar esta contradição passa por obter participações nacionais para o IF, a nível do *holding fund*, especificamente para a AML. Essa participação poderia ser do Estado/IHRU e/ou dos municípios. Como se destina a um mecanismo de empréstimo, poderia ser tratada como um ativo financeiro. E como isto tem um tempo longo, a mobilização dessa contribuição poderia ser distribuída por vários anos. Outra hipótese poderia passar por reservar os poucos recursos disponíveis da AML para intervenção através do instrumento garantia que, como se verá adiante, tem um maior efeito multiplicador mas isso poderia criar uma discriminação muito grande por não permitir outros apoios na AML e teria o potencial de não responder com níveis de maturidade necessários a estas intervenções. Uma terceira alternativa, eventualmente já não possível neste momento passaria por aplicar os recursos da AML numa lógica distinta, de participação em *equity* em fundos de investimento que pudessem ter a participação dos privados ou recursos com outras origens que terão maior disponibilidade para participar em operações na AML o que permitiria um efeito multiplicador mais elevado.

Adicionalmente, para além de condicionantes externas que podem condicionar a efetivação das intervenções de regeneração há outras que podem decorrer de aspetos regulamentares associados à implementação dos IF sendo que um dos que importa acautelar diz respeito ao tratamento dos condomínios enquanto potencial destinatário final. Esta questão é tanto mais importante quanto é conhecido o predomínio da propriedade horizontal nas áreas urbanas e será aprofundada em seguida.

*Sobre as tipologias de intervenção onde o mercado não tem disponibilizado soluções de financiamento ajustadas à rentabilidade, tempo ou risco da operação*

Nos estudos efetuados são identificadas 6 situações de “negócio” onde o mercado não tem, até agora, disponibilizado soluções de financiamento ajustadas à rentabilidade, tempo ou risco da operação e que podem ser privilegiadas na estratégia de investimento dos IF para a regeneração urbana:

- Reabilitação de prédios em propriedade horizontal - Existe o mercado constituído pelos proprietários/moradores em prédios que necessitam de obras de reabilitação, de reabilitação energética e de introdução de meios de mobilidade vertical. Os condomínios confrontam-se com dificuldades/impossibilidade de acesso ao crédito e, frequentemente, os proprietários também não têm possibilidade de suportar os encargos com o crédito, juros e maturidades oferecidas. Um mecanismo de bonificação (eventualmente isenção de juros no caso de agregados familiares carenciados) associado a um mecanismo de garantia de empréstimos a conceder a associações de condóminos (ou uma associação de condomínios no caso de intervenções à escala do bairro) corresponderia a:
  - o suprir uma falha de mercado de financiamento a uma procura potencial identificada;
  - o gerar valor acrescentado, criando mercado para um universo significativo de micro e pequenas empresas, contribuindo para a criação de emprego;
  - o contribuir para a qualidade de vida das famílias, com maior incidência na qualidade de vida dos idosos;
  - o contribuir para uma economia de baixo carbono, através da melhoria da eficiência energética das habitações.

Este tipo de intervenções necessitam de estruturas de dinamização e aconselhamento, pelo que as entidades públicas, nomeadamente as autarquias, podem focar as áreas urbanas a privilegiar. No âmbito de um prédio objeto de reabilitação das partes comuns poderia ser concedido crédito às famílias para reabilitação das respetivas frações habitacionais.

- Reabilitação para arrendamento a custos controlados - Em Portugal existe experiência de construção de habitação a custos controlados, feita por empresas e cooperativas, que pode ser reconvertida para a reabilitação de imóveis habitacionais nos centros históricos. Existe também a experiência do programa “Reabilitar para Arrendar” (do IHRU) cujos destinatários são os municípios, as empresas municipais e as sociedades de reabilitação urbana, entidades que se confrontam com sérias limitações de acesso a instrumentos de dívida. Tratar-se-ia de juntar àquele instrumento linhas de financiamento para cooperativas de habitação, empresas, ou FIIAH (fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional), para aquisição e reabilitação de imóveis, destinados a arrendamento acessíveis a famílias de rendimentos baixos ou médios rendimentos, preferencialmente jovens. Contribuir-se-ia para revitalizar os centros históricos, promovendo a diversidade social e contrariando as tendências para a gentrificação que, frequentemente, anda associada a operações de reabilitação urbana.
- Regeneração de áreas urbanas de génese ilegal - Financiamento da parceria entre os municípios e os proprietários, para ordenamento, infraestruturação e equipamento de áreas urbanas de génese ilegal, sendo o reembolso/remuneração do capital assegurado por pagamentos dos proprietários em virtude das mais-valias geradas pelo processo. Os vultuosos investimentos necessários nestas áreas exigem financiamentos a longo prazo e em condições altamente favoráveis. A seleção das áreas deveria ter em conta critérios de natureza urbanística, ambiental, económica e social.
- Regeneração de solos ou edifícios de propriedade pública - a experiência europeia revela que este é um campo privilegiado para parcerias entre os setores público e privado. Os imóveis públicos são alavanca para investimentos privados, muitas vezes em operações de grande envergadura. É vulgar a figura da concessão de urbanização, de sociedade de capitais mistos, de fundo de investimento imobiliário. Noutras situações, a operação de regeneração é segmentada, com a

entidade pública a regenerar o solo (limpeza, descontaminação, infraestruturação) e a vendê-lo a privados.

- Reabilitação para instalação de atividades em bairros sociais e em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) - Pode estar em causa reabilitação da iniciativa de entidades públicas municipais ou entidades privadas sem fins lucrativos, em parceria ou não com investidores privados, visando disponibilizar espaços de localização a preços baixos para reforço das funções económicas destas áreas urbanas. Nos centros históricos, os processos de reabilitação tendem a encarecer os arrendamentos comerciais e a expulsar as atividades económicas menos lucrativas, enquanto nos bairros sociais o objetivo é a criação local de emprego e a diversificação dos usos e funções do bairro para promover a sua integração urbana e a coesão social. Podemos estar também em presença de iniciativa privada, sobretudo de micro e pequenos empresários. No respeito pelas regras sobre ajudas de Estado, deve poder ser apoiada a reabilitação de imóveis para instalação de atividades económicas por médias empresas e grupos económicos, nomeadamente equipamentos turísticos, à semelhança do que vem ocorrendo no âmbito do JESSICA. Incluem-se aqui equipamentos sociais.
- Melhoria da eficiência energética na habitação - Trata-se de uma área onde a procura potencial existente não se tornará efetiva de forma espontânea, exigindo pro-atividade e soluções inovadoras de intervenção e financiamento e a criação de atores especializados e acreditados de financiamento e implementação. Estando interrelacionada com a regeneração, existe um IF previsto especialmente vocacionado para estas intervenções importando assegurar a articulação entre os dois.

### *Sobre as falhas de mercado de financiamento*

A teoria económica aponta as assimetrias de informação como a base fundamental das falhas de mercado no financiamento. As assimetrias de informação resultam sobretudo da dificuldade das instituições financiadoras conseguirem avaliar adequadamente o risco das operações que se lhes colocam regularmente. Este problema mostra-se especialmente penalizador em segmentos de negócio em que não é economicamente viável para os financiadores/investidores agregar a informação necessária para uma avaliação objetiva desses projetos, dados os elevados custos associados. Acresce que muitas empresas (e projetos) são relativamente opacas, têm históricos financeiros geralmente limitados e possuem poucas competências para produzir relatórios e contas e planos de negócio rigorosos e incisivos.

Uma das formas de limitar estes problemas é a prestação de garantias por parte dos promotores de intervenções de regeneração. Contudo muitos deles têm geralmente dificuldade em conseguir apresentar o colateral necessário para desbloquear os financiamentos de que necessitam.

A par das assimetrias de informação, com frequência, também se aponta a fragmentação do sistema financeiro da zona euro como causa de falhas de mercado no financiamento e do investimento insuficiente, uma vez que essa fragmentação cria disparidades significativas nas condições de financiamento das empresas situadas em diferentes países membros. A fragmentação do sistema financeiro da zona euro também limita a transmissão dos impulsos da política monetária à economia real, especialmente nos países periféricos, onde se inclui Portugal.

Na prática, as falhas de mercado no financiamento dos projetos de regeneração urbana e as situações de investimento insuficiente manifestam-se fundamentalmente a dois níveis possíveis: custos de financiamento desajustados face à rentabilidade e risco das operações e volume insuficiente de crédito concedido às empresas face às necessidades de investimento. Procurou-se encontrar evidência a respeito de cada um destes níveis por forma a validar ou infirmar a existência efetiva de falhas de mercado ou de investimento insuficiente. Seguem-se os resultados deste exercício.

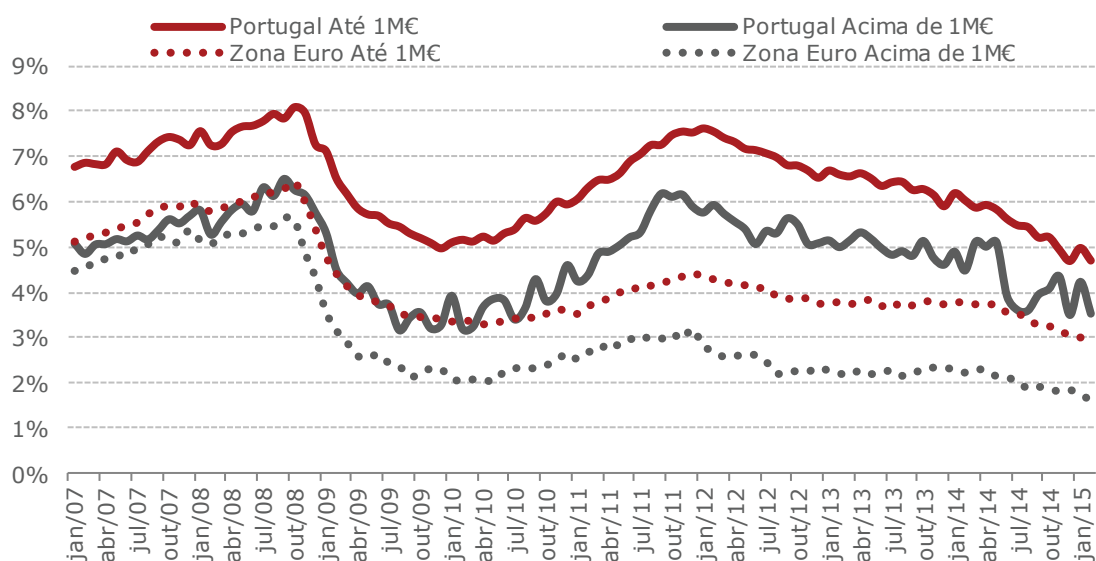
Relativamente à problemática dos **custos de financiamento desajustados face à rentabilidade e risco das operações**, Portugal está integrado numa união monetária com uma política centralizada que deveria ser capaz de influenciar o mercado financeiro e monetário de forma semelhante (ou com pequenas disparidades) nos países que a constituem. A crise económica e financeira de 2008/2009 veio mostrar que esse efeito homogéneo não se verifica e que existem fortes disparidades nas condições financeiras das empresas dos países do centro da Europa com aqueles pertencentes ao grupo da periferia europeia, como é o caso de Portugal.

Com efeito, uma análise do período compreendido entre finais de 2008 e o momento atual permite constatar a existência de um diferencial persistente entre o custo médio do financiamento das empresas portuguesas e europeias, o que gera naturalmente um impacto negativo na capacidade competitiva das primeiras (ver Gráfico A. 2, Gráfico A. 5 e Gráfico A. 6 do Anexo 4).

Este diferencial de custo de financiamento faz-se sentir fundamentalmente ao nível do financiamento das empresas, não se verificando no caso do financiamento das famílias para aquisição de habitação, que, como se pode verificar no Gráfico A. 3 do Anexo 4, foi normalmente inferior em Portugal ao registado na zona euro com exceção do período mais crítico da crise.

### Gráfico 3.

**Taxa de juro em novas operações de empréstimos a sociedades não financeiras por escalão de montante em Portugal e na Área do Euro | 2007-2015**



Fonte: Banco de Portugal e Banco Central Europeu

Após a compilação de evidência estatística que revela a existência de um diferencial do custo de financiamento para as sociedades não financeiras entre Portugal e a média da Zona Euro ou a grande maioria dos países que a compõe, procurou-se aferir se esse diferencial absoluto se deve a razões intrínsecas às empresas portuguesas ou se, alternativamente, é fruto de uma efetiva falha de mercado que consiste na diferença de condições de financiamento mediante o país de sede da empresa no seio de um mercado monetário único. Para o efeito, foi construída uma base de dados a partir da AMADEUS (*Bureau Van Dijk*) com empresas dos países que formam a Zona Euro para o setor da construção, cerca de 1.642 empresas. Por forma a introduzir uma perspetiva da evolução recente da falha em análise, foi utilizada informação para estas empresas ao longo dos 3 últimos anos disponíveis, isto é, 2011, 2012 e 2013, formando um painel de dados com 4.048 observações.

Devido à inexistência de informação sobre taxas de juro médias suportadas pelas empresas do setor da construção analisadas, utilizaram-se duas *proxies* para o efeito: Custos Financeiros (CF1) = Juros / Passivo Total; Custos Financeiros (CF2) = Gastos de Financiamento / Passivo Total. A escolha destas

duas variáveis foi efetuada com o objetivo de assegurar a maior uniformização contabilística possível entre os países para as rubricas consideradas e, também, para garantir a maior abrangência possível de IF que se pretende analisar neste trabalho (não só empréstimos, mas também financiamentos equivalentes).

Para analisar o diferencial do custo de financiamento entre Portugal e a Zona Euro nas empresas de construção foram usados 4 modelos com pequenas diferenciações entre si (ver Quadro A. 23). Todos estes modelos foram controlados por um vetor de variáveis normalmente utilizadas na modelação econométrica dos custos de financiamento das empresas e que são amplamente utilizados nos modelos de decisão de concessão de crédito por parte das instituições financeiras. Globalmente, as variáveis de controlo apresentam significância estatística, embora apenas a idade, a dimensão e a capacidade da empresa em cobrir os seus gastos de financiamento têm os sinais esperados, isto é, influenciam o *spread* suportado no sentido da sua redução.

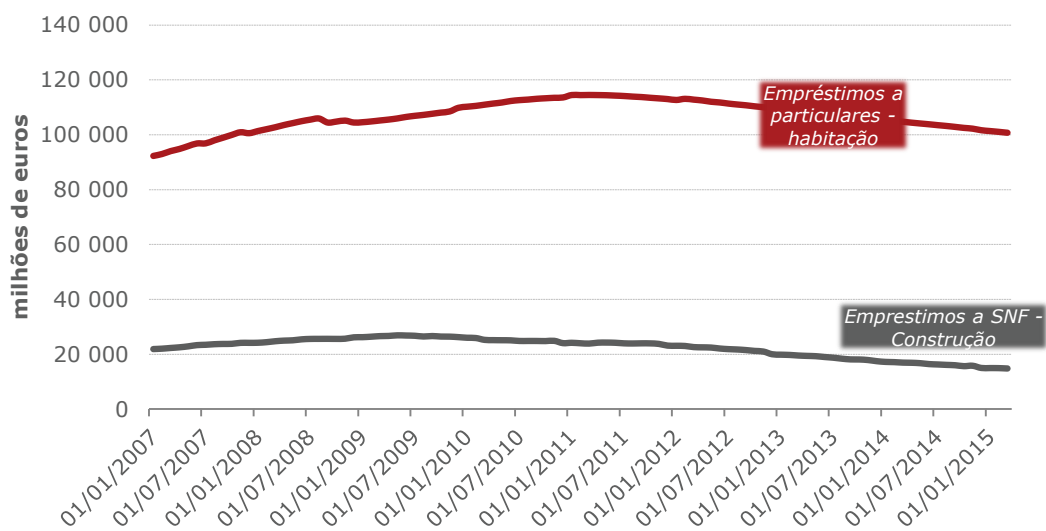
É nas *dummies* criadas para as empresas portuguesas em cada um dos modelos que reside o maior interesse no âmbito da presente análise. A *dummy* PT assume o valor de 1 no caso da empresa ser portuguesa e 0 no caso contrário. As restantes *dummies* consideradas visam aferir o perfil temporal do diferencial estudado: A2011, A2012 e A2013 assumem o valor de 1 caso a observação respeite ao ano de 2011, 2012 e 2013 respetivamente.

De acordo com os resultados do Modelo 1, pelo simples facto da empresa de construção ter sede em Portugal, ela suporta um *spread* adicional na ordem dos 0,56 p.p. nos juros que tem que pagar para se financiar junto de entidades externas. Essa diferença reduz-se no caso de considerarmos o total dos gastos de financiamento, como mostram os Modelos 3 e 4. O perfil temporal deste diferencial é diverso para a variável CF1 e CF2, pois na CF1 parece ser crescente enquanto na CF2 só em 2011 se regista um diferencial.

No que respeita especificamente ao **volume insuficiente de crédito concedido aos destinatários face às necessidades de investimento**, sem prejuízo de toda a economia portuguesa necessitar de um processo global de desalavancagem, incluindo a esfera das empresas e em particular do setor da construção, a escassez de financiamento bancário afigura-se como uma condicionante muito relevante do desenvolvimento da economia, uma vez que afeta tanto as empresas em dificuldades como as empresas e os projetos saudáveis.

**Gráfico 4.**

**Stock de empréstimos das OIM a particulares para habitação e às sociedades não financeiras do setor da construção | 2007-2015**

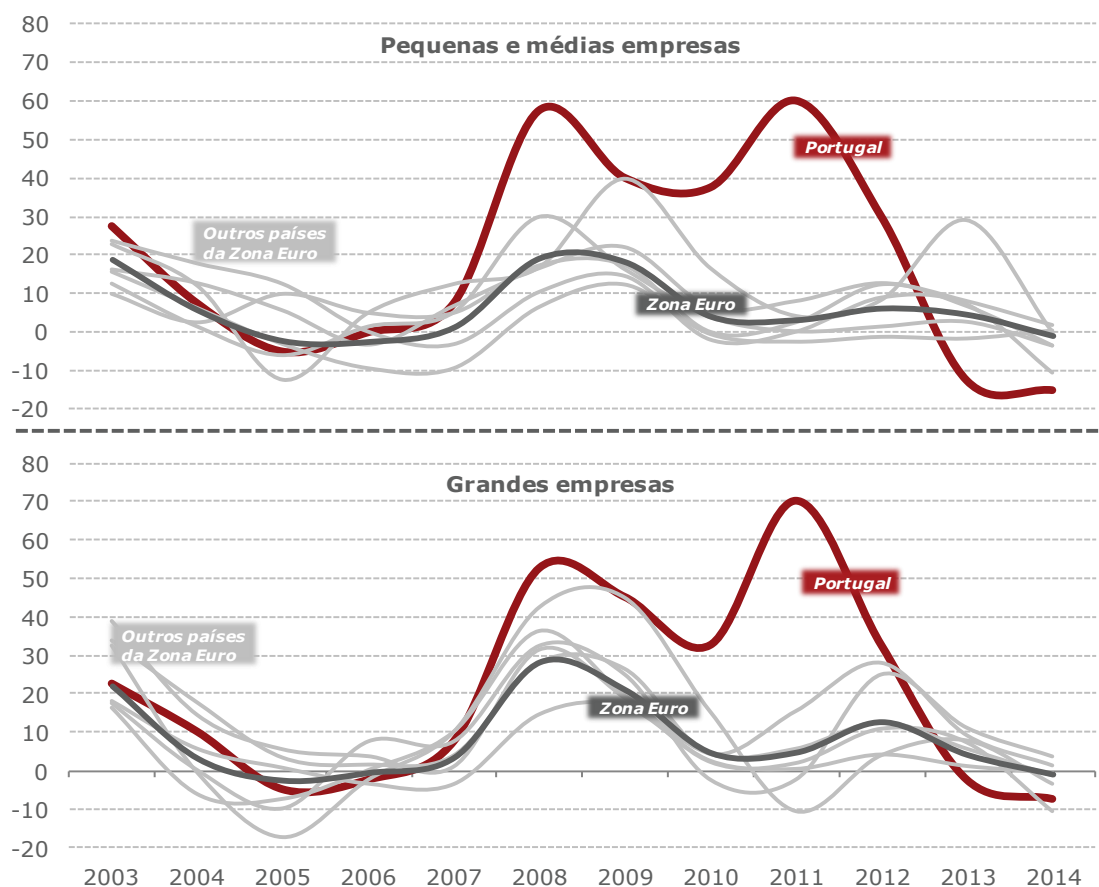


Fonte: Banco de Portugal

Os valores apresentados revelam uma descida muito substancial dos *stocks* que reflete uma queda ainda mais abrupta dos fluxos de concessão de novos créditos, sinalizando uma dificuldade de acesso das empresas do setor ao financiamento, que transparece também nos indicadores de restritividade de acesso ao crédito bancário.

**Gráfico 5.**

**Variação na restrição do acesso ao financiamento bancário em Portugal e numa seleção de países da Zona Euro por parte dos bancos | 2007-2014**



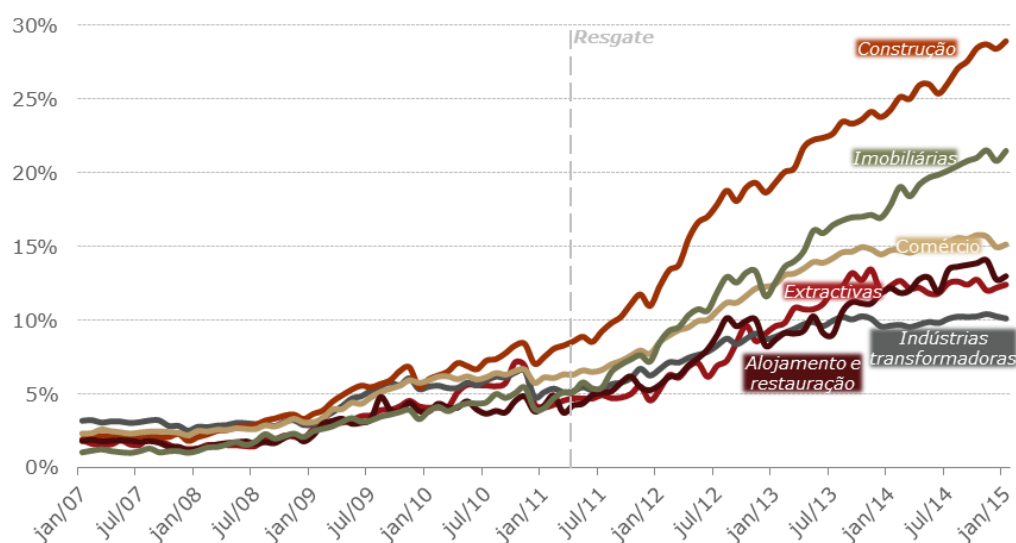
Fonte: BCE Bank Lending Survey

Fruto destas condicionantes, mas também do próprio contexto económico recessivo, a procura de financiamento retraiu-se de forma muito significativa quer em 2008 quer em 2011.

A concessão de crédito por parte do sistema financeiro nacional ao setor da construção verificou uma quebra muito acentuada, mas as restrições que os bancos colocaram não podem ser explicadas exclusivamente pelo ambiente recessivo e pelo resgate ao país. De facto este setor registou níveis insustentabilidade e de sinistralidade de crédito tão elevados na sua atividade que, por si só, determinaram enormes ajustamentos do lado da oferta (ver Gráfico 6).

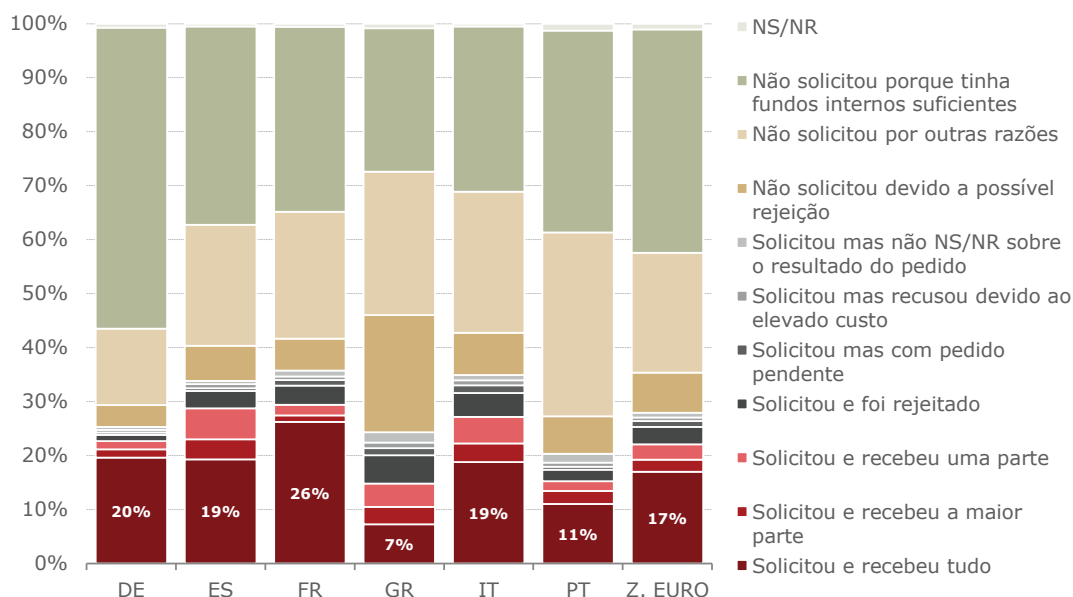


**Gráfico 6.**  
**Evolução da sinistralidade de crédito nos setores de atividade mais problemáticos | 2007-2015**



Fonte: Augusto Mateus & Associados, com base em dados do Banco de Portugal

**Gráfico 7.**  
**Resultados dos pedidos de financiamento feitos pelas empresas do setor da construção sob a forma de empréstimos bancários em Portugal e outros países da Zona Euro | Q1-2014**



Fonte: Augusto Mateus & Associados, com base no SAFE

Numa análise mais fina das estatísticas disponíveis, recorrendo neste caso ao *ECB's Survey on the Access of Finance (SAFE)*, é possível confirmar alguns dos sinais identificados pelos dados apresentados e evidenciar outros aspetos que, fugindo a estatísticas oficiais para a globalidade das empresas e captados apenas por este tipo de inquéritos, são muito importantes para aferir a dimensão do problema de financiamento das empresas de construção e, em especial, ajudar a medir o grau de desfasamento entre a procura e a oferta de fundos. O caso mais claro e compreensível é a situação das empresas

que não chegam a entrar com um pedido de financiamento porque esperam que o mesmo seja rejeitado.

Analisando os resultados referentes ao último inquérito realizado, respeitante ao período março/abril de 2014, pode concluir-se que esta situação está mais presente no tecido empresarial do setor da construção português do que na média da UE ou no país de referência (Alemanha). De facto, 41% dos inquiridos referiu não pedir empréstimos bancários por receio de rejeição ou outras razões, percentagem muito acima da média da UE (29,6%) e distante do valor registado pela Alemanha (18%). O impacto deste efeito reflete-se no resultado dos pedidos de financiamento: as empresas portuguesas apresentam uma taxa de sucesso (medida pela % de empresas que conseguiu pelo menos 75% do financiamento solicitado)<sup>10</sup> inferior à média da UE, em torno dos 66% face aos 69% da UE. Por outro lado, apenas 49% das empresas inquiridas com necessidade de financiamento (incluindo as que não solicitaram por receio de rejeição) conseguiu obter pelo menos 75% do financiamento solicitado, contra 54% da média da UE.

### *Sobre o montante do gap de financiamento*

Considerando os níveis de investimento necessários em regeneração urbana e os dados resultantes da auscultação de potenciais destinatários sobre a facilidade de acesso ao financiamento e sobre em que grau consideram que o mercado assegurará a satisfação da procura de financiamento existente para cada uma das seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas pode identificar-se um *gap* de financiamento para as intervenções de regeneração na ordem **dos 1.250 a 1.750 milhões de euros**.

Este montante resulta da aplicação da fórmula

$$\text{Gap Financiamento} = \text{Necessidade} * (\text{GD} + \text{GI})$$

em que se aplicou aos montantes de necessidade de financiamento de cada uma das tipologias de intervenção estimadas os graus de insucesso (GI) e de desencorajamento (GD) resultantes da análise do SAFE e dos resultados dos inquéritos.

Em particular, foi considerado o montante de intervenções promovidas pelos municípios, extrapoladas a partir das respostas aos inquéritos, considerando que 50% seriam enquadráveis no instrumento financeiro e aplicado um grau de insucesso de 60%.

Adicionalmente, no que respeita à habitação privada, considerou-se que no período de implantação dos IF em avaliação, cerca de 30% das necessidades de intervenção seriam materializadas, aplicando-se um coeficiente de 50% ao insucesso em financiamento no mercado.

Considerou-se ainda a intervenção de IF em habitação social no quadro da PI 9.8 em que 50% das necessidades de intervenção identificadas pelo IHRU seriam cobertas pelo IF.

---

<sup>10</sup> De notar que este grau de sucesso pode estar sobreavaliado na medida em que pode refletir já a ação dos IF no passado, que poderá ter facilitado a obtenção de alguns dos financiamentos, não distinguindo os destinatários em que medida o sucesso foi contaminado pela ação dos IF.

**1.2. QA2. Qual é a quantificação e o montante estimado de necessidades de investimento/financiamento para fazer face aos problemas de mercado anteriormente identificados?**

***Propõe-se uma dotação em torno dos 50-75 milhões de euros para garantias, na ordem dos 25 milhões de euros para a cobertura das comissões de garantia e bonificação de juros e de 100-130 milhões de euros para empréstimos. A utilização destas dotações deve ser acompanhada de forma permanente e ajustada em função das condições do mercado e da procura dirigida aos vários IF.***

Face aos níveis de falha de mercado indicados anteriormente e tendo em conta as dotações globais de fundos previstas em sede de programação, procede-se nesta questão a um exercício de estimação das necessidades de financiamento/investimento que permitem colmatar as falhas de mercado identificadas.

As dotações indicativas avançadas consideram a dimensão dos *gaps* identificados, o grau de alavancagem associado a cada IF e as perspetivas de evolução do contexto económico com efeito potencial na dinâmica e no financiamento da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

Na proposta de configuração do IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas são considerados adequados os seguintes três tipos de produtos financeiros, com predominância para os dois primeiros:

- Uma carteira de empréstimos com partilha de riscos, que assume a forma de empréstimos destinados a financiar diretamente as operações de reabilitação e revitalização urbana a criar por intermediários financeiros com contribuições do programa e do intermediário financeiro para financiar uma carteira de novos empréstimos, com exclusão do refinanciamento de empréstimos existentes;
- A garantia máxima de carteira, que fornece uma cobertura do risco de crédito, empréstimo a empréstimo, até uma taxa de garantia de, no máximo 80%, para a criação de uma carteira de novos empréstimos até um montante máximo das perdas fixado pela taxa máxima de garantia, que não deve exceder 25% da exposição ao risco ao nível da carteira;
- A bonificação de juros de empréstimos, em conjugação com uma ou ambas as formas de contribuições financeiras anteriores.

A equipa de avaliação concorda com a disponibilização dos produtos referidos na medida em que os IF propostos vêm responder às falhas detetadas de custos de financiamento desajustados face à rentabilidade e risco das operações e de volumes insuficientes de crédito concedido às operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas face às necessidades de investimento. Considera no entanto que, face à incerteza sobre a efetiva procura, se deve ir avaliando o mercado com vista a adequar a oferta face aos tipos de produtos que melhor responderem às necessidades dos agentes. Por outro lado considera-se que deve existir flexibilidade dando oportunidade aos intermediários financeiros de, nos concursos para oferta dos produtos financeiros, proporem combinações dos IF, níveis de alavancagem, comissões de gestão e mecanismos de partilha de risco que considerem mais adequadas, sendo as mesmas avaliadas. A natureza das necessidades dos agentes é diversa e a possibilidade de oferecer diferentes combinações dos produtos responderá de forma mais efetiva a essas diferentes situações, aumentando a penetração potencial dos IF. Tipicamente o instrumento de garantias pode ser privilegiado para operações com períodos de retorno mais rápido em que a questão do acesso ao financiamento se coloca fundamentalmente em termos de risco e os empréstimos, com menor alavancagem, sejam privilegiados para operações que exijam maturidades mais longas.

Relativamente aos produtos e respetivas magnitudes, a análise desenvolvida permite fazer algumas sugestões.

## Garantias

As garantias são um instrumento relevante para assegurar o acesso dos promotores de intervenções de regeneração urbana ao financiamento por parte das instituições financeiras. Entre as razões para o volume insuficiente de crédito e custos de financiamento desajustados encontram-se os níveis de colaterais baixos que os promotores têm para oferecer aos intermediários e a indisponibilidade destes em emprestar ou só emprestar a custos muito elevados face à ausência de informação e dificuldade de monitorização dos efetivos riscos dos mutuários e das operações. As garantias são um mecanismo de mutualização para responder a esta situação.

Neste quadro, a utilização dos FEEI para dar uma garantia máxima de carteira, que fornece uma cobertura do risco de crédito, empréstimo a empréstimo, até uma taxa de garantia de, no máximo 80%, para a criação de uma carteira de novos empréstimos até um montante máximo das perdas fixado pela taxa máxima de garantia, que não deve exceder 25% da exposição ao risco ao nível da carteira, como previsto, é um instrumento relevante para manter a capacidade de emissão de garantias em favor dos intermediários financeiros para assegurar o financiamento dos promotores de intervenções de regeneração urbana, surgindo a utilização dos FEEI como um dos IF com maior potencial em termos de resposta às falhas no volume e custo de financiamento.

Tendo em conta o *gap* de financiamento identificado para os montantes de intervenções de regeneração urbana previstos que constituem objetivo central da atuação dos FEEI (na ordem dos mil milhões de euros, para além de um spread superior a 0,5 p.p. na carga financeira das empresas), os níveis habituais de alavancagem dos sistemas de garantia de carteira, a disponibilidade global de recursos e as múltiplas utilizações possíveis, uma mobilização deste tipo de IF com uma dotação em torno dos **50-75 milhões de euros** será tendencialmente adequada. Este montante permitirá expandir a concessão de crédito até cerca de 500-750 milhões de euros.

## *Bonificação dos custos do financiamento e das garantias, em complementaridade com outros instrumentos públicos*

Complementarmente às garantias, e para fazer face quer aos custos das emissões dessas garantias quer aos custos de financiamento desajustados detetados na análise das falhas de mercado (*spreads* face a empresas comparáveis do setor construção na ordem dos 0,6 p.p.), importa disponibilizar um IF que contribua para a redução dos custos de financiamento dos promotores no desenvolvimento dos seus projetos, aproximando esses custos da média da zona euro. Obviamente o interesse deste IF é maior em período de taxas de juro elevadas e/ou de *spreads* elevados. Mas face à natureza das intervenções apoiadas pelos IF pode ser um instrumento de redução de custos do instrumento que pode ser utilizado relativamente a algumas componentes ou tipos de operações ou de territórios que são objetivos preferenciais de política pública e que possam ter maiores dificuldades de suportar os encargos. Por outro lado, tendo em conta o horizonte temporal de aplicação dos IF e havendo incerteza sobre o comportamento futuro das taxas de juro fará sentido prever este instrumento. Não existe um limiar objetivo que sinalize a necessidade deste IF mas importa ir acompanhando o mercado, nomeadamente as respostas dadas aos inquéritos realizados pelo Banco de Portugal, pelo Banco Central Europeu e pelo INE sobre o acesso a financiamento e sobre em que medida custo constitui um obstáculo relevante ao investimento, para verificar se se justifica a mobilização deste instrumento.

Tendo em conta o *gap* de financiamento, o volume de garantias a ele associado, o diferencial de custo de financiamento estimado na análise das falhas de mercado e a dotação global de fundos disponíveis considera-se adequado prever recursos para um IF com esta natureza em torno dos **25 milhões de euros**.

## Empréstimos

Este IF passa por mobilizar os FEEI para apoiar a criação de produtos de crédito por parte dos intermediários financeiros. Destacam-se como prioritários nomeadamente os de maior maturidade em que os mecanismos de garantia e bonificação não são suficientes e em que, de acordo com a análise

desenvolvida, se registam maiores dificuldades de obtenção de financiamento, uma questão particularmente relevante no domínio da regeneração urbana dado o horizonte temporal longo típico destas intervenções. Neste IF os recursos públicos são mobilizados conjuntamente com recursos privados para aplicações potenciais previamente definidas e em condições comerciais também pré fixadas por via dos contratos estabelecidos entre os organismos executores dos IF e os intermediários financeiros beneficiários. Pretende-se promover a oferta de financiamentos reembolsáveis, estruturados caso a caso, com maturidades adequadas às necessidades dos promotores das intervenções de regeneração urbana, em particular nas maturidades mais longas do que as habitualmente oferecidas comercialmente pela banca, podendo ir até aos 15/20 anos, mobilizando duas tranches, que podem ou não ser paritárias (de acordo com os contratos a estabelecer entre o organismo executor dos IF e os intermediários financeiros beneficiários), uma com financiamento dos FEEI e outra com recursos próprios do intermediário financeiro. O valor máximo de cada financiamento deve ser definido em função do perfil de *cash-flow* e risco dos projetos. Dado o foco pretendido para este IF considera-se que uma dotação na ordem dos **100 - 130 milhões de euros** será adequada, podendo a mesma ser reforçada caso se verifique uma grande adesão ao mesmo.

## 2. Análise do Valor Acrescentado e compatibilidade com os Auxílios Estatais

### **2.1. QA3. Qual é o valor acrescentado do IF proposto (em termos quantitativos e qualitativos), comparativamente com o valor acrescentado de outras propostas alternativas?**

***Reconhecem-se como principais vantagens da mobilização de IF do tipo proposto o efeito multiplicador que geram, a alavancagem de recursos que proporcionam, a eficiência e eficácia acrescidas que promovem na aplicação de recursos, a garantia de flexibilidade que encerram, a melhoria que proporcionam ao nível da rentabilidade futura e da viabilidade dos projetos, a possibilidade de acesso ao conhecimento e à experiência financeira e de gestão de instituições internacionais e do setor privado especializado em investimentos de desenvolvimento urbano, a promoção de boas práticas de gestão e monitorização de projetos e a promoção de lógicas de parceria.***

A resposta à presente questão de avaliação identifica a eficácia e eficiência de cada IF, bem como a correspondente capacidade para incentivar comportamentos desejáveis, reconhecendo que o valor acrescentado de cada IF pode estar associado a aspetos mais quantitativos, como produzir mais resultados (eficácia) ou reduzir os custos da intervenção (eficiência), ou a aspetos mais qualitativos, em termos indução de comportamentos mais adequados e desejáveis por parte dos agentes destinatários da política pública.

Em termos genéricos, para avaliar a mais-valia quantitativa associada à mobilização de IF importa avaliar:

- A alavancagem de recursos financeiros públicos através de financiamentos privados e, por esta via, o aumento do impacto dos programas, contribuindo para uma maior eficácia e eficiência global dos recursos públicos mobilizados, conferindo-lhes sustentabilidade;
- A redução da intensidade de subsídio público concedido a cada projeto;
- A maximização do potencial de reciclagem de recursos financeiros, permitindo a sua reutilização no médio/longo prazo;
- O efeito multiplicador dos recursos públicos, ao atrair outras fontes de financiamento para as políticas e investimentos públicos, designadamente induzindo contribuições adicionais provenientes dos destinatários.

Em termos qualitativos importa verificar se a mobilização de IF permite:

- Assegurar uma resposta que se ajusta às falhas de mercado identificadas, minimizando a distorção da concorrência e exercendo um efeito disciplinador do investimento;
- Assegurar a criação de novos produtos financeiros que não eram disponibilizados previamente;
- Promover a capacitação - inicial ou o seu reforço - num dado setor de atividade/território, adaptando-se a necessidades específicas de parceiros, regiões ou setores;
- Conseguir mobilizar fontes adicionais de conhecimento e competências na concessão de apoio aos destinatários;
- Promover o trabalho em rede, a cooperação entre agentes e o estabelecimento de parcerias.

Abordando estas temáticas, a resposta à presente questão de avaliação encontra-se estruturada em torno das grandes tipologias de IF propostos para aplicação no quadro do Portugal 2020. Para o efeito, é mobilizada informação com origem diversa, nomeadamente a relativa à avaliação de IF desenvolvida no passado, a recolhida junto dos *stakeholders* envolvidos na conceção, operacionalização, gestão e monitorização de IF, seja através de entrevistas ou no âmbito do *focus group* realizados ou ainda de informação obtida por via dos inquéritos efetuados junto dos beneficiários e dos destinatários finais destes instrumentos.

No âmbito dos estudos dedicados à análise da sua mobilização no passado e da auscultação dos diversos *stakeholders*, são identificadas como mais-valias associadas à aplicação de IF no domínio da regeneração e revitalização urbana as seguintes:

- O efeito multiplicador que geram, na medida em que constituem uma solução que assegura a sustentabilidade de longo prazo na área do desenvolvimento urbano, dado o carácter renovável dos fundos e o posterior reinvestimento dos reembolsos em novos projetos de desenvolvimento urbano (o mesmo montante poderá ser aplicado duas ou três vezes durante o período de vigência de um fundo de desenvolvimento urbano); esta característica afigura-se especialmente relevante no atual contexto económico de restrições orçamentais e de redução do crédito; os IF permitem, assim, despoletar o arranque e o desenvolvimento de projetos que experienciam dificuldades na obtenção de financiamento por parte do setor privado, em virtude da combinação de alto risco e expectativa de baixo retorno futuro que apresentam;
- A alavancagem de recursos que proporcionam, pelo envolvimento do setor privado e pela mobilização de recursos financeiros adicionais para parcerias de longo prazo entre os sectores público e privado e outros projetos de desenvolvimento urbano sustentáveis, permitindo a entidades públicas e privadas desenvolverem em cooperação projetos de desenvolvimento urbano de menor ou maior dimensão; ademais, a injeção de financiamento estrutural poderá melhorar as perspetivas dos projetos em termos de acesso ao sector financeiro e ao crédito bancário e funcionar como um atrativo para outros investimentos, reduzindo a necessidade de cofinanciamento público; a utilização conjunta de IF e o financiamento privado permite o desenvolvimento de projetos que não geram rendimentos suficientes, devido a falhas de mercado, mas que geram benefícios económicos, sociais e ambientais ou resultados socialmente desejáveis;
- A eficiência e eficácia acrescidas que promovem na aplicação de recursos e, em particular, de dinheiros públicos, ao potenciarem a alteração estratégica do modelo tradicional de financiamento baseado em subsídios para uma cultura de investimento; ao prosseguir uma estratégia de investimento que combina impacto socioeconómico com viabilidade financeira e visão de longo prazo do desenvolvimento urbano, o recurso a IF gera maiores incentivos a uma implementação bem-sucedida do projeto, num contexto de restritividade de financiamento público; o facto de se revelarem como a opção mais eficiente em termos de financiamento, decorre da maior alavancagem de recursos públicos que proporcionam, bem como da mobilização de fundos privados para a prossecução de políticas públicas;
- A garantia de flexibilidade que encerram, quer do ponto de vista financeiro - ao facultarem a seleção dos IF caso a caso e/ou a sua combinação com subsídios e outras formas de financiamento público, uma vez garantida a compatibilidade com os auxílios de Estado -, quer do ponto de vista da seleção e elegibilidade dos projetos, procurando incentivar os projetos promovidos pelo sector público ou, ao invés, oferecendo condições mais favoráveis ao setor privado; se estruturado corretamente, o mecanismo poderá revelar uma flexibilidade considerável, podendo adaptar-se a futuras alterações de política, acolher fundos adicionais ou evoluir para acompanhar as alterações de mercado ou de política;
- A melhoria que proporcionam ao nível da rentabilidade futura e da viabilidade dos projetos, na medida em que, uma vez garantida a compatibilidade com os auxílios estatais, a possibilidade de obter financiamento em condições favoráveis – por via da aplicação de taxas de juro e garantias inferiores às vigentes no mercado e de prazos de maturidade mais longos - favorece a *performance*

financeira dos projetos e, logo, a sua atratividade para a banca; ademais, a melhoria do nível de risco e da rentabilidade dos projetos através da redução do custo de financiamento proporciona a realização de investimentos de maior envergadura, atrai o cofinanciamento de instituições financeiras e tende a garantir a celebração de contratos de maior qualidade;

- A possibilidade de acesso ao conhecimento e à experiência financeira e de gestão de instituições internacionais e do setor privado especializado em investimentos de desenvolvimento urbano, potenciando a geração de sinergias entre as diversas partes na implementação e gestão dos projetos; não sendo obrigatório, o envolvimento de intermediários financeiros torna-se necessário, em virtude da sua dimensão para atrair atores privados para a iniciativa pública (alavancagem de recursos privados) e do papel de intermediação que a banca tem na deteção de vontade da contribuição de privados para a iniciativa pública; neste sentido, a seleção de uma instituição com vasta experiência financeira e uma estrutura adequada de gestão afiguram-se essenciais para uma implementação bem-sucedida dos IF, salientando a importância de se utilizar o conhecimento e a experiência disponível no terreno;
- A promoção de boas práticas de gestão e monitorização de projetos, na medida em que associam a vasta experiência e competências técnicas, administrativas e de gestão da Administração Pública com a necessidade de monitorização constante das atividades e de um maior controlo por parte dos investidores privados, em particular nos casos de ocorrência de alterações a nível económico ou legal; os IF poderão assegurar uma gestão saudável dos fundos estruturais e melhorar a sua absorção, dado que o modelo de certificação de despesa e pagamento estipula que fundos são absorvidos depois de serem alocados aos FDU; a promoção das condições de sucesso dos projetos, ao proporcionarem um financiamento e um acompanhamento (designadamente por parte de organismos intermédios) mais adequados, por esta via melhorando as condições de acesso ao crédito no lançamento de novas iniciativas;
- A promoção da cooperação entre as partes envolvidas, quer ao nível da conceção e estruturação de iniciativas viáveis e projetos sustentáveis, quer ao nível da seleção de contrapartes/empresas concessionárias (assegurando que são de confiança e passíveis de obter financiamento), representa, de igual modo, uma vantagem decorrente do recurso a IF; por outro lado, a necessidade de os projetos gerarem um retorno e a obrigação de reembolso do montante emprestado contribuem para uma utilização mais eficiente dos fundos e um maior sentido de corresponsabilidade e de prestação de contas por parte dos beneficiários;
- A desejada consistência dos IF com a estratégia de desenvolvimento regional e a capacidade para gerar resultados para os programas financiadores, que surge potenciada pela possibilidade de reciclar e reutilizar fundos e a inerente diversificação de investimentos; a abordagem integrada e holística em relação à regeneração urbana, que tem em conta prioridades sociais, económicas, físicas e comunitárias e que segue as melhores práticas em termos de desenvolvimento sustentável e da Política de Coesão constituem mais-valias da utilização de IF.

Em síntese, a utilização de IF poderá contribuir para a redução das falhas de mercado e *gaps* de investimento no domínio da regeneração e revitalização urbanas, respondendo a necessidades de investimento maduras e identificadas, reforçando a atratividade dos projetos integrados e sustentáveis de desenvolvimento urbano para investidores privados e facilitando o acesso ao mercado financeiro através da oferta de produtos de partilha de risco com diferentes configurações. Os IF deverão, por conseguinte, prosseguir uma estratégia de investimento que combine impacto socioeconómico com viabilidade financeira e visão de longo prazo do desenvolvimento urbano. A implementação bem-sucedida dos IF é o resultado de uma abordagem coordenada e orientada para os resultados por parte de todos os intervenientes, pelo que é requerido um forte compromisso por parte de todos os envolvidos no processo.

Face à disponibilidade, no mercado, de financiamentos para a regeneração urbana, os IF com a estratégia de investimento proposta poderão apresentar um efetivo valor acrescentado traduzido em:



- Aumento, sobretudo na situação atual de restrição do crédito, do financiamento disponível em condições (juros, períodos de carência, maturidades, ...) ajustadas às necessidades dos projetos de regeneração urbana e à rentabilidade dos mesmos;
- Alargamento a segmentos de procura que até agora têm estado à margem dos programas de regeneração urbana e do acesso aos financiamentos comunitários - este alargamento mobiliza novos atores e alavanca novos recursos;
- Possibilidade de, via reembolso e remuneração, perenizar recursos para assegurar a durabilidade das operações de regeneração urbana para além do horizonte do Acordo de Parceria;
- Estimulo à inovação no comportamento das entidades públicas, promovendo a conceção de projetos com perspetiva "remuneradora" do investimento e de utilização dos imóveis públicos para atraírem investimentos privados para a regeneração urbana;
- Privilegiar a atuação por via de um instrumento financeiro é dar um papel estratégico aos atores não públicos, o que corresponde ao reforço da sociedade civil e contribui para um "melhor Estado".

No processo de auscultação de *stakeholders* as questões em torno da maturidade e disponibilidade de financiamento são claramente identificadas como limitadoras do investimento em regeneração urbana até num quadro em que outros obstáculos mais burocráticos e administrativos têm estado a ser reduzidos.

## **2.2. QA4. Existe coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública (inclusive de subvenções e de intervenções de outros níveis estratégicos)?**

***No período de programação 2014-2020, está previsto um leque alargado de apoios à regeneração urbana, sejam incentivos financeiros, incentivos fiscais ou instrumentos financeiros de dívida. Os IF dirigidos à regeneração urbana propostos no âmbito do Portugal 2020 apresentam um caráter largamente complementar ou aditivo face à generalidade das restantes formas de intervenção pública, sendo contudo aconselhável assegurar uma monitorização centralizada das operações que verifique a inexistência de sobreposição de apoios e uma comunicação clara aos potenciais promotores sobre as tipologias de intervenção elegíveis e os tipos de apoio disponíveis.***

A política de regeneração urbana em Portugal no anterior quadro de programação dependeu fortemente dos apoios inseridos no FEDER, estando também previstos no âmbito do Portugal 2020 um leque alargado de apoios. Ainda assim, existem hoje em Portugal formas de intervenção pública não financiadas pelos FEEI, nomeadamente em matéria de incentivos fiscais às operações de requalificação urbana, incentivando os particulares a uma intervenção mais ativa no processo e ao estabelecimento de parcerias com as entidades públicas, e linhas de financiamento e crédito bonificado disponibilizadas pelo IHRU.

Na presente questão de avaliação pretende-se sobretudo avaliar a existência de riscos de sobreposição entre formas de intervenção visando os mesmos objetivos de política pública (que permitam apoiar o mesmo tipo de destinatários, nos mesmos territórios e nas mesmas aplicações relevantes) e sinalizar os pontos de complementaridade e aditividade dos instrumentos de política identificados que podem ser explorados.

### ***IF nacionais 'vs' outras formas de intervenção nacionais inseridas nos FEEI***

No Portugal 2020, em particular nos PO Regionais, está previsto um conjunto de apoios à regeneração urbana (FEDER), distinguindo-se nas regiões de convergência do Continente entre os apoios dirigidos a centros urbanos de hierarquia superior (concentrados num Eixo Prioritário dedicado exclusivamente à temática do desenvolvimento urbano sustentável) e os apoios dirigidos a centros urbanos

complementares e rurais<sup>11</sup>. Dependendo da prioridade de investimento, os apoios destinam-se a operações em ARU (PI 6.5) ou em áreas definidas nos planos integrados locais (PI 9.8), correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço.

Apresenta-se no Anexo 5 uma sistematização das tipologias de intervenção apoiadas nas **prioridades de investimento 6.5 e 9.8** bem como os respetivos destinatários e territórios de aplicação, mas de uma forma geral os apoios incidem sobre quatro grandes áreas de intervenção:

- Habitação, incluindo habitação social;
- Edifícios para equipamentos e atividades económicas;
- Espaços públicos desde que a intervenção esteja integrada em operações de reabilitação do edificado;
- Eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções de regeneração urbana.

A análise da coerência deve, portanto, ter em conta as diferentes tipologias de intervenção destas prioridades de investimento e de promotores apoiados no âmbito dos PO financiadores. A análise dos textos dos PO evidencia um risco de sobreposição entre tipologias passíveis de serem enquadradas em IF e em subvenções não reembolsáveis, não esclarecendo a natureza dos apoios a conceder em função das tipologias de intervenção ou de beneficiários. A regulamentação específica publicada no âmbito do Portugal 2020 em fevereiro e março de 2015 e a proposta de IF do GT já referido vêm contudo diminuir o risco de sobreposição referido.

O Regulamento Específico do domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos (RE SEUR), publicado em fevereiro de 2015, define que serão apoiadas apenas através de subsídios não reembolsáveis as tipologias de operações para reabilitação de espaço público e para ações com vista à gestão e animação da área urbana, à promoção da atividade económica, à valorização dos espaços urbanos e à mobilização das comunidades locais. Os apoios a conceder à reabilitação integral de edifícios, públicos ou privados, que gerem receitas líquidas positivas suficientes para amortizar o valor do financiamento do investimento serão atribuídos através de IF, sendo que, no caso de edifícios que tenham por objeto equipamentos de utilização coletiva de natureza pública, excluindo os que se destinem à instalação dos próprios serviços, desde que não gerem receitas líquidas positivas suficientes para cobrir o valor do investimento, os apoios assumirão a natureza não reembolsável.

O Regulamento Específico do domínio da inclusão social e emprego vem também esclarecer que assumirão a natureza de subvenções não reembolsáveis os apoios a atribuir às tipologias de operações enquadradas nos planos de ação integrados para as comunidades desfavorecidas que respeitem a reabilitação de edifícios destinados a habitação social, a reabilitação do espaço público e a reconversão de equipamentos de utilização coletiva.

A proposta de IF efetuada pelo GT considera elegíveis operações de reabilitação integral de edifícios<sup>12</sup> nomeadamente destinados a habitação, a equipamentos de utilização coletiva, a comércio, a turismo, ou a serviços, públicos ou privados e considera, para além das pessoas coletivas, públicas ou privadas, as pessoas singulares e os condomínios.

---

<sup>11</sup> Apenas no Algarve não existe um eixo autónomo dedicado ao desenvolvimento urbano sustentável. Todas as regiões portuguesas preveem a mobilização de IF nas PI 6.5 e 9.8, com exceção do Algarve, que não prevê IF na PI 9.8, e dos Açores, que não mobilizam esta prioridade de investimento.

<sup>12</sup> Com idade igual ou superior a 30 anos, ou, no caso de idade inferior, que demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a 2, determinado nos termos do estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, em consonância com o previsto no Regulamento Específico do domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

Verifica-se assim uma coerência entre o previsto nos PO e na especificação efetuada pelas disposições dos dois regulamentos específicos referidos e na proposta de IF, sendo contudo necessário esclarecer a forma de operacionalização da segmentação prevista no RE SEUR relativamente ao apoio por via de IF no caso particular da reabilitação de edifícios que gerem receitas líquidas positivas suficientes para amortizar o valor do financiamento do investimento.

No Portugal 2020, no domínio da **competitividade**, estão também previstos apoios à qualificação e internacionalização das empresas, com natureza sobretudo reembolsável, passíveis de enquadrar investimentos na requalificação de unidades turísticas. Tendo em conta a experiência JESSICA em que houve um significativo interesse e adesão de promotores que operam no setor turístico, pode-se também registar no próximo quadro de programação um risco de sobreposição entre os IF e o sistema de incentivos neste setor em específico. No entanto, considerando o nível de seletividade que deve caracterizar o sistema de incentivos a empresas, e o foco na inovação produtiva, é previsível que exista um conjunto de projetos de reabilitação de unidades turísticas e/ou reconversão de espaços com usos obsoletos em unidades hoteleiras que podem contribuir para a prossecução de objetivos de política pública mas cuja totalidade de investimento não passa no “crivo” do sistema de incentivos, assumindo-se nestes casos os IF como uma fonte de financiamento alternativa aos incentivos reembolsáveis, sobretudo pela maior facilidade de acesso pelas empresas, mas também como instrumentos aditivos.

Também no domínio da **eficiência energética**, apoiável sobretudo no âmbito da PI 4.3 – “Concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação” existe um potencial risco de sobreposição, seja com as subvenções previstas no texto dos PO, seja com o IF que se encontra sujeito a uma outra avaliação *ex ante* e visa precisamente o apoio nesta área.

Se bem que o IF proposto pelo GT para o apoio à regeneração e revitalização em zonas urbanas tenha desde logo limitações específicas de aplicação em termos territoriais<sup>13</sup> e no que respeita à tipologia de edifícios elegíveis (regra geral edifícios com idade igual ou superior a 30 anos), isso não resolve completamente o risco de sobreposição pois pode haver intervenções de eficiência energética em edifícios desta natureza que são financiáveis nos dois IF. Por outro lado é verdade que a elegibilidade de operações com componente de eficiência energética está também delimitada na proposta de IF, que contempla apenas operações desta natureza nos edifícios destinados à habitação, em particular as que têm como destinatários finais das operações os titulares de frações autónomas, de edifícios ou fogos de habitação particular (exclui a habitação social) e que se traduzam num aumento do certificado de desempenho energético em pelo menos dois níveis, o que pode fazer com que no outro IF sejam apoiadas outras tipologias de edifícios e operações. Assim, tendo em consideração esta focalização de elegibilidade por via dos IF para a regeneração e reabilitação urbana, a incidência do IF para a eficiência energética nas restantes tipologias de intervenção e em territórios não elegíveis no IF para a regeneração é possível que os dois IF sejam em grande medida complementares e seja relevante a atuação dos dois instrumentos, mas importa acautelar esta questão em sede de configuração final dos dois instrumentos. Em pergunta de avaliação posterior são efetuadas sugestões sobre potenciais mecanismos de articulação.

#### *IF nacionais 'vs' outras formas de intervenção nacionais não inseridas nos FEEI*

Para além dos apoios enquadrados no Portugal 2020, identificou-se também um conjunto alargado de benefícios fiscais no âmbito de operações de regeneração urbana - nomeadamente isenções de IMI e IMT, redução da taxa de IVA nas empreitadas de construção, dedução à coleta IRS dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação, tributação das mais-valias e rendimentos prediais a uma taxa reduzida, isenção de IRC sobre os rendimentos de qualquer natureza obtidos por fundos de investimento imobiliário, o regime especial aplicável aos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional e às Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento

<sup>13</sup> Localizados em área territorialmente delimitada em “plano de ação de reabilitação urbana” apresentados pelo respetivo município, incidindo nos seguintes espaços inframunicipais: centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas de conversão de zonas industriais abandonadas inseridos em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) ou em ARU em processo de delimitação que seja concluído no prazo de 1 ano

Habitacional – e linhas de apoio da responsabilidade do IHRU, consubstanciadas na comparticipação do investimento e na atribuição de empréstimos com taxas de juros bonificadas.

Os benefícios fiscais reduzem os encargos suportados pelos promotores mas têm uma natureza muito diferente do apoio direto ao financiamento, assumindo-se portanto complementares aos IF, nunca como sobrepostos ou incompatíveis.

Já no que respeita aos programas geridos pelo IHRU (ver Quadro A. 25), estes dirigem-se maioritariamente ao apoio de promotores públicos, IPSS e cooperativas e o seu foco é a reabilitação de habitação para arrendamento nos regimes de renda apoiada ou condicionada, o apoio a habitação de custos controlados e a resolução de situações de grave carência habitacional.

Ainda que os programas em causa permitam o apoio à construção de edifícios cujo uso seja maioritariamente habitacional e de empreendimentos habitacionais de custos controlados, bem como a intervenções fora de áreas de reabilitação urbana, a regulamentação mais recente reforça o foco na reabilitação dos edifícios e fogos e dá prioridade a intervenções localizadas em áreas de reabilitação urbana aprovadas, destacando-se em particular o programa lançado mais recentemente “Reabilitar para arrendar” pelo claro alinhamento com os objetivos de reabilitação urbana. O risco de sobreposição com os IF regista-se essencialmente no apoio a promotores públicos ou privados sem fins lucrativos de operações de reabilitação de habitação com custos/rendas controladas. A construção de edifícios e as operações de reabilitação fora de ARU e áreas de intervenção dos planos integrados locais são excecionalmente apoiadas pelo IHRU, não se verificando uma sobreposição com os IF. Deve-se no entanto reconhecer que este risco de sobreposição é relativamente contido e que se identifica uma clara complementaridade com os IF que apoiam empresas e cobrem outras tipologias para além da habitação com preços ou rendas controladas.

À semelhança dos programas geridos pelo IHRU, identificam-se também nas regiões autónomas linhas de apoio à reabilitação de habitação (Quadro A. 25), orientadas para proprietários com graves carências habitacionais e económicas, existindo portanto um risco de sobreposição muito limitado pela tipologia de promotores e intervenções apoiadas.

Para além destes programas com uma natureza social e orientados para a resolução de carências pontuais, identificou-se na Região Autónoma dos Açores a “Linha de apoio à reabilitação urbana dos Açores” gerida pela Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores. O risco de sobreposição com os IF é, nos casos de operações nas zonas definidas no plano integrado de regeneração urbana sustentável, mais evidente, na medida em que visa apoiar promotores privados (proprietários, empresas, cooperativas, instituições financeiras) que concretizem operações de reabilitação ou reconstrução de edifícios, incluindo a melhoria das condições de eficiência energética em habitações existentes e a aquisição e instalação de equipamentos de microprodução de energia através da utilização de fontes renováveis, com um teto máximo de financiamento de um milhão de euros mas sem as limitações de preços e rendas associadas aos programas de apoio à reabilitação de habitação económica/social. As intervenções fora da área definida no plano integrado de regeneração urbana sustentável não são enquadráveis nos IF, pelo que a “Linha de apoio à reabilitação urbana dos Açores” assume nestes casos uma natureza complementar aos IF.

Conclui-se, face ao exposto, que existe uma coerência entre o IF proposto e as restantes formas de intervenção pública com objetivos no domínio da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, revelando-se esta forma de apoio complementar ou aditiva face às restantes acima analisadas.

No contexto das formas de intervenção abrangidas pelo Portugal 2020 nesta matéria, a proposta de IF e a regulamentação específica publicada vêm assim diluir a preocupação, revelada pelos *stakeholders* auscultados a propósito da experiência da iniciativa JESSICA em Portugal, associada à possibilidade de se estabelecer uma concorrência entre os apoios de natureza não reembolsável e os disponibilizados

pelos IF que limitou a atuação destes últimos. Destaca-se ainda pela positiva o incentivo à estruturação de planos integrados de intervenção e a geração de sinergias entre diferentes tipos de intervenção, com destaque para o apoio a habitação privada, tipologia que não era apoiada no anterior quadro de programação e que se revela fundamental contemplar em operações integradas de regeneração e revitalização em territórios específicos.

A eliminação dos riscos de sobreposição ao nível das operações apoiadas aconselha contudo, que seja assegurado, tal como sucede no âmbito da monitorização do cumprimento das regras dos auxílios de Estado, um controlo centralizado e permanentemente atualizado sobre os projetos e promotores apoiados, que iniba a existência de sobreposição de apoios.

Neste quadro importa também informar previamente os potenciais promotores públicos e privados sobre as diferenças de enquadramento das tipologias de operações nos diferentes tipos de instrumentos de política pública e formas de apoio e sobre as vantagens dos IF face às linhas de financiamento disponíveis no mercado, criando assim as melhores condições possíveis para a articulação entre instrumentos.

**2.3. Q45. Com a intervenção delineada podem estar subjacentes auxílios de Estado? Em caso afirmativo: i) Está acautelada a proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado? ii) Está acautelada a proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção? iii) Está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado?**

***Os IF para apoio à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, embora possam constituir auxílios de estado nos casos em que envolvam apoios à dinamização da atividade económica, são passíveis de serem utilizados na medida em que respeitam os princípios estabelecidos e correspondem na sua generalidade às situações contempladas nas derrogações por se tratarem de auxílios concedidos ao abrigo do regime de minimis ou corresponderem a tipologias abrangidas por uma isenção de categoria.***

Embora os IF não constituam subsídios não reembolsáveis, pode existir nestes instrumentos um problema de compatibilidade com as regras comunitárias em matéria de auxílios estatais. De facto, de acordo com o nº 1 do artigo 107.º do TFUE, “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os estados-membros, os auxílios concedidos pelos estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

Neste sentido, alguns dos instrumentos financeiros previstos no âmbito do Portugal 2020 para o apoio a projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas podem ser abrangidos pelas regras em questão (concretamente, as bonificações de juros e as garantias), pelo que importa ter em conta em que medida os IF previstos estão conformes com as regras de auxílios de estado. Esta conformidade depende em grande medida do modo como o instrumento é operacionalizado.

Sendo abrangidos pelo nº 1 do artigo 107.º do TFUE (isto é, sendo Auxílios Estatais), tal não impede a sua utilização no âmbito do Portugal 2020. Para poderem ser mobilizados, é necessário que os IF obedeçam aos seguintes princípios:

- Contribuam para um objetivo bem definido de interesse comum da União, o que significa, na prática, um objetivo atualmente prioritário;
- Que os IF sejam necessários para atingir esse objetivo, ou seja, que o objetivo não seria alcançável sem a utilização dos IF – a avaliação desta necessidade assenta, para a Comissão, na análise da existência ou não de falhas de mercado e de uma situação de suboptimalidade no investimento privado, situação que já foi demonstrada na resposta à QA1;
- Os IF sejam apropriados para atingir o objetivo em causa e não possam ser distorcidos para atingir outros fins;
- Os IF tenham um efeito de incentivo, o que pressupõe que devem ser geradores de uma mais-valia, ou seja, que levam os agentes económicos a fazerem o que não fariam na sua ausência, ou a fazerem mais ou melhor (por exemplo, a mobilizarem recursos financeiros próprios para os investimentos em causa, os quais, de outro modo, teriam outra aplicação ou seriam aplicados nesses investimentos em menor escala);
- Exista uma proporcionalidade entre o benefício que o agente privado retira da intervenção estatal e o resultado dessa intervenção para a sociedade;
- Sejam minimizados os efeitos de distorção de concorrência, o que pressupõe que o benefício da medida para o agente privado deve ser igual à sua desvantagem competitiva, destinando-se apenas a eliminá-la;
- Os IF sejam transparentes.

Considerando os princípios anteriores, a análise desenvolvida no âmbito da presente avaliação permite constatar que, ainda que possam ser auxílios de estado, os IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas mobilizados no Portugal 2020 encontram-se nas condições previstas.

Em primeiro lugar, a utilização prevista para os IF está alinhada com os objetivos dos FEEI. O objetivo da mobilização dos IF é apoiar o acesso das entidades promotoras de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas ao financiamento para desenvolverem projetos enquadrados num objetivo claramente identificado no quadro da Estratégia Europa 2020, associado ao desenvolvimento urbano sustentável. Adicionalmente, a mobilização de IF respeitará com rigor o Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão, os PO relevantes e os termos definidos pelas AG portuguesas no que se refere às atividades, fundos atribuídos, duração, âmbito e termos dos programas, critérios de elegibilidade para os beneficiários finais, bem como aos critérios de elegibilidade e seleção para os intermediários financeiros participantes.

Quanto à questão do acautelar da proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado, cabe realçar que as distorções serão minimizadas, por duas vias:

- Por um lado, os auxílios a atribuir neste domínio de que sejam beneficiárias empresas enquadram-se na regra dos auxílios de minimis;
- Por outro lado, para outros auxílios serão utilizadas as isenções por categoria, nomeadamente o enquadramento dos auxílios de estado com finalidade regional, sendo em cada caso os auxílios reduzidos ao mínimo necessário para atingir os fins em vista. Para além de tal critério permitir minimizar as distorções de concorrência, proporciona economia de recursos e força à racionalização das decisões dos intermediários financeiros. Importa acrescentar que a mobilização dos IF é feita em parceria com agentes privados, cujo interesse é o de maximizar os lucros, obrigando assim os intermediários financeiros a essa racionalidade económico/financeira na tomada de decisões.

No que respeita ao acautelar da proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção, o nível de auxílio é fixado, em cada caso, em função da magnitude da falha de mercado, sem proporcionar benefícios suplementares ao beneficiário final. Pretende-se incrementar a racionalidade na tomada de decisões, para promover a eficiência e a competitividade e levar as empresas a dispensarem qualquer intervenção pública no futuro. Visa-se igualmente reduzir progressivamente as falhas de mercado na economia, de modo a que o mercado possa vir a funcionar eficientemente com intervenção mínima do Estado. Pretende-se também (*last but not the least*), economizar recursos públicos.

No que concerne à questão de saber se está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado, a resposta é positiva. De facto, como já foi referido, a mobilização dos IF é feita em parceria com agentes privados. Tal permite a alavancagem de recursos privados e a disponibilização de novos produtos de financiamento. A análise da alavancagem permitiu verificar que a mobilização de IF tem um efeito de incentivo relevante, contribuindo para estimular a resposta das forças do mercado às insuficiências de mercado identificadas. Tendo em conta que a mobilização de IF é feita em parceria com agentes privados, cujo interesse é maximizar os lucros, os IF serão canalizados para operações viáveis. Tal permite que a intervenção seja limitada ao mínimo e a mobilização de financiamento pelo mercado seja maximizada, de modo a responder às necessidades de investimento aos níveis identificados na avaliação das falhas de mercado.

Por último, quanto à prevenção de efeitos negativos indesejados, considera-se que a mobilização de IF implica um risco nulo ou muito limitado de evicção (*crowding out*). Por um lado os IF irão intervir, através de intermediários financeiros privados. Assim, sendo respeitadas todas as regras relacionadas com a seleção de intermediários financeiros aplicáveis aos FEEI, bem como a implementação dos procedimentos e mecanismos necessários para assegurar critérios transparentes e imparciais na seleção dos terceiros que distribuem e gerem os produtos e programas financeiros, os operadores do mercado poderão, assim, participar no processo de seleção de uma forma não discriminatória. Por outro lado, os IF irão alavancar investimento privado adicional, normalmente dos intermediários financeiros através dos quais investe ou de outros investidores privados. O modelo de intervenção dos IF encoraja a atração (*crowding-in*) e não a evicção (*crowding out*) dos financiadores privados, uma vez que estes últimos, que, de outra forma, teriam relutância em assumir sozinhos o financiamento devido à perceção dos riscos, irão mais provavelmente coinvestir com apoio público numa situação em que os riscos são partilhados por ambos.

Na configuração atualmente prevista, a generalidade dos IF de apoio à regeneração urbana que se preveem mobilizar no âmbito do Portugal 2020 assumirão a forma de um auxílio de estado com finalidade regional, podendo eventuais apoios às atividades produtivas ser enquadrados enquanto auxílios de minimis.



### 3. Recursos adicionais e efeito de alavanca

#### **3.1. QA6: Quais são os recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF e qual o respetivo montante financeiro e sua alocação no período de implementação do IF?**

***Para além da contrapartida pública nacional exigida há potencial de alavancar recursos adicionais junto de instituições como o BEI ou outras instituições internacionais. A generalidade dos intermediários financeiros auscultados no âmbito da avaliação revelam disponibilidade para participarem na operacionalização dos IF de iniciativa pública.***

No âmbito da presente questão pretende-se identificar os recursos públicos e privados adicionais a receber potencialmente por cada IF até ao nível do beneficiário final.

O contacto com potenciais beneficiários e destinatários e com instituições que podem juntar recursos aos instrumentos de política pública, para além das autoridades públicas com relevância nas políticas públicas no domínio da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, foi o mecanismo prosseguido para identificar, quer os recursos potencialmente mobilizáveis, quer as respetivas magnitudes.

A configuração que é neste momento avançada para os IF, com a agregação, pelo menos, dos recursos dos cinco POR do Continente, estando ainda em aberto a eventual participação dos PO das Regiões Autónomas, num IF de aplicação transversal nacional, é considerada adequada, apresentando um potencial mais significativo de alavancagem dos recursos públicos dadas as economias de escala associadas ao modelo.

Com esta lógica, em que existe a constituição de um fundo de fundos agregado, há um potencial de atração de recursos adicionais logo ao nível do fundo de fundos, com mobilização de recursos junto de entidades como o BEI ou outras instituições financeiras internacionais como o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (BDCE). Essa hipótese é avançada nas conclusões do grupo de trabalho<sup>14</sup> que preparou a proposta de IF de regeneração urbana e corrobora as opiniões recolhidas pela equipa de avaliação, nomeadamente junto do BEI.

Considera-se adicionalmente que na constituição do fundo de fundos agregado deverá haver logo a mobilização de recursos públicos nacionais, nomeadamente nos eixos prioritários que estão programados apenas com despesa pública, assegurando esses recursos públicos nacionais a este nível a contrapartida nacional, contribuindo assim para uma gestão menos exigente e uma maior simplicidade dos instrumentos. Essa mobilização de recursos públicos nacionais deverá ser feita respeitando os valores previstos para a contrapartida nacional em cada um dos PO/territórios e tipologias de intervenção. A regra geral prevê que por cada euro executado no máximo 85% tenha origem em FEEI e um mínimo de 15% em contrapartida nacional. No caso das intervenções FEDER nas Regiões de Lisboa e Algarve, os montantes de contrapartida nacional ascendem no mínimo a, respetivamente, 50% e 20%<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Nas conclusões do Grupo de Trabalho são considerados três cenários possíveis, desde o financiamento direto do BEI ao Fundo de Fundos, a hipótese aqui considerada), que tem como principal dificuldade ou desvantagem a exigência de mobilização de garantia do Estado; ao financiamento direto às instituições financeiras retalhistas e um cenário de financiamento repartido entre o Fundo de Fundos e os Fundos Retalhistas. Sendo obviamente todos possíveis é discutível se o financiamento aos retalhistas constituiu uma verdadeira alavancagem pois nalguns casos poderá só substituir recursos próprios do parceiro privado, sendo assim financiamento ao intermediário e não tanto um adicional de recursos.

<sup>15</sup> Os valores da taxa de contrapartida nacional indicados são os valores mínimos, podendo ser aumentados em sede de lançamento de concursos, devendo entender-se todos os cálculos efetuados como limiares mínimos de alavancagem.



Relativamente aos parceiros privados, as entrevistas e inquéritos realizados revelam disponibilidade por parte de todos os bancos auscultados, bem como das sociedades gestoras de fundos de investimento imobiliário em mobilizar recursos adicionais no quadro da operacionalização dos IF.

As lógicas de participação identificadas, embora com alguma variabilidade, apresentam valores centrais em torno da paridade no caso dos empréstimos.

### **3.2. QA7. Qual é a estimativa do efeito de alavancagem do IF proposto? Indique a metodologia de cálculo e as fontes de informação utilizadas.**

***Os IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas a operacionalizar no âmbito do Portugal 2020 apresentam níveis elevados de alavancagem de recursos privados, que oscilam entre 2,8 euros e cerca de 10 euros por cada euro de FEEI mobilizado.***

A estimativa do efeito de alavancagem corresponde a aplicar o estipulado no artigo 140.º do Regulamento Financeiro e o artigo 223.º das Normas de Execução, calculando este efeito dividindo o montante global de financiamento para destinatários elegíveis pelo montante da contribuição dos FEEI.

Para esse cálculo do efeito de alavancagem dos vários IF previstos no Portugal 2020 foi utilizada informação diversa, nomeadamente com origem na análise da alavancagem histórica conseguida com instrumentos semelhantes, nos inquéritos lançados junto dos destinatários finais e dos beneficiários, bem como nas entrevistas realizadas.

Os mecanismos de alavancagem são distintos para os diversos tipos de IF e requerem informação diversa.

No que respeita aos mecanismos de garantia a lógica da alavancagem está inerente ao funcionamento do sistema. Para obtenção de um financiamento para o qual necessite de uma garantia, uma entidade pode pedir essa garantia que normalmente cobre entre 50% e 75% do valor do financiamento podendo ser mobilizada a garantia máxima de carteira assegurada pelos FEEI seja diretamente seja por via de uma contragarantia. Admitindo níveis de garantia e contragarantia de cerca de 50%, os valores mais frequentes, por cada euro de financiamento ao destinatário final seriam necessários cerca de 0,25 euros no fundo de contragarantia, ou seja, haveria uma alavancagem direta de cerca de 4. Considerando a contrapartida pública nacional, isso resultaria numa alavancagem dos FEEI sempre superior a 6 podendo atingir valores superiores a 10 nas regiões onde a contrapartida pública nacional é mais significativa. A esta alavancagem acresce depois a possibilidade de o mesmo montante de recursos públicos poder ser reutilizado na medida em que uma grande maioria das garantias não são executadas e vão sendo libertadas, face a um reduzido nível médio de sinistralidade do crédito.

No caso da Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente, em rigor não há alavancagem, existindo sim uma transferência de recursos para o destinatário final para o compensar pelos custos dessas garantias ou dos juros, podendo-se admitir, em caso de adicionalidade pura, que esse valor acresce ao investimento realizado. Uma leitura mais benigna poderia admitir que sem essa bonificação o investimento não seria realizado de todo e então poderia considerar-se um efeito de alavancagem na medida em que o total do investimento é alavancado por este IF. Uma leitura menos benigna, por outro lado, consideraria que não há nenhum investimento adicional realizado em função da mobilização deste IF, existindo somente uma melhor situação financeira do promotor e/ou do intermediário financeiro.

Relativamente aos instrumentos do tipo empréstimos, para determinar o nível de alavancagem é necessário estimar os níveis de participação dos parceiros e o nível de participação do destinatário final. Tendo em conta os resultados dos inquéritos, as entrevistas realizadas e a informação histórica sobre a aplicação destes instrumentos no período do QREN estimam-se, no quadro seguinte, os níveis de alavancagem.

Os resultados são obviamente função dos referidos níveis de participação dos diferentes atores e podem ser alterados caso os mesmos se alterem. Nomeadamente, num mecanismo de empréstimo se o intermediário, em vez de financiar 70%, financiar somente 50% do investimento, participando o destinatário com 50% em vez de 30%, o nível de alavancagem aumenta. Nomeadamente se for possível mobilizar recursos adicionais de instituições multilaterais como o BEI os níveis de alavancagem também aumentam, sendo que nalguns casos, face ao que foi aferido no decorrer da avaliação, poderão mesmo duplicar

Como é natural, menores níveis de participação de FEEI geram níveis de alavancagem mais elevados.

### Quadro 3.

#### Níveis de alavancagem previstos para os diversos IF

PO/PI	IF	Nível participação da contrapartida pública nacional / Recurso do alavancado por cada euro FEEI	Nível participação parceiro/ Recurso do alavancado por cada euro fundos públicos	Nível de participação do destinatário final/Recurso do destinatário final alavancado por cada euro do IF	Montante alavancado por euro de FEEI		
					Montantes de recursos dos beneficiários (parceiros financeiros)	Montante de recursos dos destinatários final	Total de investimento (excluindo FEEI)
<b>POR Norte/ Centro/ Alentejo/ Açores/ Madeira (PI 6.5 e 9.8)</b>	Empréstimo ou Equivalente	15%/0,18€	50%/1€	30%/0,43€	1,35 €	1,01 €	2,36 €
	Garantias ou Equivalente	15%/0,18€	75%/4€	25%/0,33€	3,71 €	1,57 €	5,27 €
	Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente	15%/0,18€	0%/0€	0%/0€	0,18 €	0,00 €	0,18 €
<b>POR Lisboa (PI 6.5 e 9.8)</b>	Empréstimo ou Equivalente	50%/1€	50%/1€	30%/0,43€	3,00 €	1,71 €	4,71 €
	Garantias ou Equivalente	50%/1€	75%/4€	25%/0,33€	7,00 €	2,67 €	9,67 €
	Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente	50%/1€	0%/0€	0%/0€	1,00 €	0,00 €	1,00 €
<b>POR Algarve (PI 6.5 e 9.8)</b>	Empréstimo ou Equivalente	20%/0,25€	50%/1€	30%/0,43€	1,50 €	1,07 €	2,57 €
	Garantias ou Equivalente	20%/0,25€	75%/4€	25%/0,33€	4,00 €	1,67 €	5,67 €
	Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente	20%/0,25€	0%/0€	0%/0€	0,25 €	0,00 €	0,25 €

*Nota: Nos cálculos da alavancagem não são considerados os efeitos de reciclagem de fundos, correspondendo os níveis de alavancagem ao montante associado à primeira mobilização de recursos. Os níveis de alavancagem dos instrumentos não consideram a mobilização conjunta pois há possibilidades diversas de combinação. Por exemplo, caso se combine a garantia com a bonificação e prémio de garantia a alavancagem do instrumento combinado será uma média ponderada das alavancagens dos instrumentos, com ponderadores correspondentes ao peso dos instrumentos no montante final.*

*Fonte: Augusto Mateus & Associados com base em informação histórica, inquéritos e entrevistas*

**3.3. QA8. Quais os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados? Esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF ou carecem de desenvolvimento?**

***Deve ser dada a oportunidade aos intermediários financeiros para, nos concursos para oferta dos produtos financeiros, proporem níveis de alavancagem, comissões de gestão e mecanismos de partilha de risco que considerem mais adequados devendo depois os mesmos ser criteriosamente avaliados e analisados à luz dos enquadramentos legais comunitários.***

A capacidade de atrair recursos privados é determinante para o sucesso dos IF. Para isso é importante conseguir tornar a parceria interessante para os agentes privados embora seja necessário assegurar que os mecanismos criados são eles próprios compagináveis com as regras de auxílios de Estado e não introduzem distorções adicionais significativas.

Para avaliar quais os critérios que são determinantes para mobilizar os parceiros privados foram os mesmos questionados, quer no quadro dos inquéritos lançados, quer das entrevistas e focus group realizados. Dessa auscultação resultou, como esperado, que questões de rentabilidade e risco são determinantes para o interesse que poderão ter na participação na operacionalização dos IF. Foi também referida de forma muito clara a problemática da carga burocrática enquanto condicionadora do interesse dos intermediários por estes produtos e a necessidade de estruturar instrumentos simples que permitam aos Intermediários financeiros massificá-los e oferecer de forma generalizada.

Como forma de induzir níveis de alavancagem mais elevados é desejável que, nos processos de seleção de intermediários financeiros para operacionalizar os IF do Portugal 2020, sejam incluídos critérios relacionados com o grau de alavancagem e com os níveis de comissões de gestão propostos, fazendo com que o processo competitivo relativo ao estabelecimento de parcerias induza melhorias nos níveis de alavancagem.

Adicionalmente, é desejável também que se permita em sede de concurso para oferta de produtos financeiros a apresentação por parte dos intermediários de soluções de partilha assimétrica de risco e mecanismos de distribuição de resultados entre os investidores públicos e privados que aumentem a atratividade dos IF para os parceiros, devendo os mesmos ser devidamente avaliados e considerados à luz do enquadramento comunitário.

## 4. Lições adquiridas

### **4.1. QA9. Existe informação disponível relativa a anteriores estudos ou avaliações com relevância para o IF proposto? Se sim, indique quais e enumere os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF.**

*A experiência nacional na aplicação de políticas de regeneração urbana permite identificar lições de experiência relevantes a acautelar na configuração dos IF, associadas à necessidade alinhamentos de incentivos de diversos atores e estabilidade de políticas. Por outro lado a temática relativa à utilização de IF no domínio da regeneração e revitalização urbana é - tanto em termos nacionais como internacionais - ainda relativamente pouco desenvolvida, embora existam diversos estudos relacionados com o financiamento de operações de regeneração urbana, sobretudo com o recurso a empréstimos e garantias. A generalidade dos estudos associa as vantagens a elementos como a alavancagem, a capacidade de mobilização da expertise dos agentes privados, a flexibilidade e a capacidade de partilha de riscos. Ao nível das desvantagens surgem questões como a complexidade, os lags temporais de implementação e os riscos de apropriação por parte dos parceiros privados, desvirtuando os propósitos da mobilização do instrumento.*

### **Sobre a implementação de políticas públicas de regeneração urbana em Portugal**

Portugal dispõe já de uma vasta experiência de instrumentos e programas de regeneração urbana e reabilitação habitacional que remonta aos anos 70 do século passado. Essa experiência caracteriza-se por cinco traços determinantes para os (fracos) resultados alcançados:

- Intervenções não integradas, com os diversos programas a abordarem isoladamente uma dimensão particular (habitação, espaço público, infraestruturas e equipamentos, comércio,...). Apenas as intervenções URBAN, PRU e IBC (da Política de Cidades Polis XXI) tiveram a preocupação e lógica de intervenções integradas embora com a falha importante de estar excluída a habitação e não prestarem grande relevo à dimensão emprego e economia.
- Ausência de foco territorial, pois só as iniciativas mais recentes (POLIS, URBAN, PRU, IBC e ação da SRU) concentraram a intervenção em áreas urbanas previamente delimitadas.
- Falta de pro-atividade das agências nacionais e foco nas ações da competência municipal, limitando-se as agências nacionais a decidir sobre candidaturas submetidas pelos municípios. As PRU procuraram estimular (forçar) a mobilização de outros atores locais, mas com fracos resultados dado o tempo longo (que não houve) necessário à construção de parcerias locais sólidas.
- Carácter esporádico das intervenções, em função das fontes de financiamento, não sendo assegurada a continuidade da ação uma vez decorrido o período de disponibilidade daquelas fontes. A natureza dos programas, as prioridades e as áreas de intervenção foram sendo alteradas ao longo dos diversos QCA, levando por vezes ao desperdício dos investimentos feitos em áreas que viram as operações descontinuadas.
- Meios escassos (apenas o POLIS e as PRU foram dotados de meios significativos) e mesmo assim quase sempre com dificuldades de realização por três motivos principais: falta de pro-atividade das agências nacionais responsáveis, procedimentos burocráticos pesados (por exemplo, licenciamento das obras no caso do RECRUA) ou forte dependência da capacidade de execução de um único ator, o município.

Os resultados que perduram são as realizações físicas da responsabilidade municipal traduzidas na qualificação do espaço público e na criação de infraestruturas e equipamentos, neste caso por vezes com dificuldades para assegurarem condições de funcionamento satisfatórias.

Destes resultados genericamente aquém das expectativas, importa ponderar na configuração dos IF os seguintes aspetos que devem ser tidos como ensinamentos para a ação futura:

- A necessidade de alargar o leque de atores da regeneração urbana, sem prejuízo da liderança municipal, mobilizando os atores privados. A descapitalização destes atores aconselha a que se encontrem soluções, com diferentes combinações de subsídio a fundo perdido com instrumentos financeiros, para maximizar a taxa de financiamento.
- A necessidade de pró-atividade para a mobilização dos atores privados, na medida em que estes não dispõem de informação nem de competências nos procedimentos de acesso às fontes de financiamento nem se atingirão os resultados pretendidos sem a organização e agregação destes atores.
- A importância de integrar a habitação como condição de revitalização de uma área urbana degradada. A reabilitação do edificado habitacional mobiliza a comunidade, melhora as condições de vida das famílias, aumenta a atratividade residencial e comercial e cria emprego.
- A necessidade de ajustar as dotações financeiras a uma projeção realista das capacidades de execução, para evitar que pressões para a realização venham a impor-se em detrimento da qualidade dos procedimentos e das intervenções.
- A importância de adequar os recursos à dimensão dos desafios que uma área urbana coloca. Isto implica que não se pré-estabeleçam limites genéricos ao financiamento, se criem mecanismos de alocação de recursos adicionais em função dos resultados e, sobretudo, que não se pulverizem os recursos disponíveis. A falta de seletividade tem sido um dos fatores mais nefastos para os resultados das políticas de regeneração urbana, incluindo por não possibilitar o desenvolvimento de operações bem conseguidas que sirvam de exemplo de que a regeneração urbana é possível e pode ser promovida.
- A continuidade da política e das intervenções é imprescindível e deve ser assegurada. O tempo das operações de regeneração urbana, nomeadamente quando se privilegia a ação em parceria, não é o tempo das fontes de financiamento.
- A necessidade de tentar novos modelos de integração das intervenções. As PRU representaram uma tentativa de integração *a priori* através da constituição de uma parceria para um programa de ação que seria condição de acesso ao financiamento, mas os resultados não foram promissores.

### **Sobre a aplicação de IF**

A conceção e implementação de IF no âmbito da Política Regional parte do pressuposto de que, quando utilizados na dimensão e na forma adequadas, aqueles instrumentos geram valor acrescentado às intervenções apoiadas e, por esta via, maximizam a eficiência e a eficácia da aplicação dos fundos e dos programas financiadores. Os IF são, assim, referenciados como *“um modo alternativo de usar recursos do setor público para alcançar de forma mais eficaz os objetivos da política, através do aproveitamento de práticas e agentes comerciais e do estímulo à participação do capital do setor privado”*<sup>16</sup>, onde pontuam, de igual modo, as vantagens decorrentes do conhecimento e da experiência adicional que proporciona a atração e o envolvimento de parceiros externos. Esta aproximação e

---

<sup>16</sup> Panorama - inforegio, Comissão Europeia, Política Regional, Outono 2012, Nº 43.

crescente entrosamento do financiamento comunitário com os agentes e práticas do mercado tem norteado as orientações de política para o período de programação 2014-2020.

Em conformidade com a relevância crescente que lhes é atribuída, a análise da adequabilidade da aplicação de IF a medidas e objetivos de política diferenciados tem constituído objeto de análise de uma multiplicidade de estudos de avaliação. Na impossibilidade de considerar a totalidade dos estudos identificados, a resposta à presente questão considerou um número restrito de estudos, selecionados em função da sua atualidade, da profundidade das análises efetuadas e da especificidade das temáticas abordadas, procurando abarcar experiências de vários países (designadamente Espanha, França, Itália, Polónia e Reino Unido). Os estudos considerados, cujas sínteses de leitura são apresentadas no Anexo 6, são os seguintes:

- 2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie – Final Report, Mazars, Ecorys e INFRA LINK (2014);
- JESSICA: Evaluation Study for Catalonia, Spain (2014-2020) – Final Report, Mazars e Ecorys (2014);
- JESSICA 2014-2020 Multi-Region Study for Italy (March, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto) – Final Report, PwC e FINLOC (2014);
- JESSICA 2014-2020 - Evaluation Study for the Lorraine Region (France) – Final Report, PwC (2014);
- North East JESSICA Evaluation Study – Final Report, Navigant Consulting (2010).

No domínio da regeneração e revitalização urbana destaca-se, a nível europeu, a Iniciativa JESSICA - *Joint European Support for Sustainable Investment in City Area*, a qual foi aplicada no período de programação 2007-2013 com o objetivo de apoiar o desenvolvimento urbano sustentável através da utilização de IF. Os recursos alocados a esta Iniciativa poderiam ser investidos através de fundos de desenvolvimento urbano com recurso a capitais próprios, empréstimos ou garantias. A grande maioria dos estudos relativos à aplicação de IF na área do desenvolvimento urbano é, assim, dedicada a esta iniciativa.

### *Principais vantagens e fatores de sucesso na implementação de IF*

No âmbito dos estudos de avaliação analisados, é possível identificar um conjunto de vantagens e/ou fatores de sucesso comuns à aplicação de IF nos vários países europeus.

A capitalização do conhecimento decorrente de experiências anteriores constitui um importante fator de sucesso na implementação dos IF. Efetivamente, apesar de estes terem sido introduzidos no período de programação 2007-2013, podem ser encontradas experiências de aplicação de financiamentos renováveis em períodos de programação anteriores e é possível concluir que, sempre que os intervenientes puderam beneficiar de experiências específicas, o processo de implementação se revelou facilitado. O acesso à documentação de suporte - como procedimentos, avisos de abertura de concurso, condições dos acordos, etc. - e o estabelecimento de uma rede de contactos constituem benefícios que podem ser recolhidos e capitalizados a partir de experiências anteriores.

O envolvimento de instituições internacionais e do setor privado especializado em investimentos de desenvolvimento urbano requerido pelo recurso a IF favorece, em paralelo, o acesso ao conhecimento e à experiência financeira e de gestão destas entidades, potenciando a geração de sinergias entre as diversas partes na implementação e gestão dos projetos. Não sendo obrigatório, o envolvimento de intermediários financeiros afigura-se vantajoso e mesmo necessário, dado o seu papel de intermediação na atração de atores privados para a iniciativa pública. Neste sentido, a seleção de uma

instituição com vasta experiência financeira e uma estrutura adequada de gestão afiguram-se essenciais para uma implementação bem-sucedida dos IF, salientando a importância de se capitalizar o conhecimento e a experiência disponível no terreno. A conjugação da vasta experiência e competências técnicas, administrativas e de gestão da Administração Pública com a necessidade de monitorização constante das atividades e de um maior controlo por parte dos investidores privados tende a promover boas práticas de gestão e monitorização de projetos.

Por outro lado, a aplicação de IF promove a desejada alteração estratégica do modelo tradicional de financiamento baseado em subsídios para uma cultura de investimento: ao prosseguir uma estratégia de investimento que combina impacto socioeconómico com viabilidade financeira e visão de longo prazo do desenvolvimento urbano, o recurso a IF gera maiores incentivos a uma implementação bem-sucedida do projeto, num contexto de restritividade de financiamento público. Ao considerar a possibilidade da reutilização de fundos, a aplicação de IF faculta um apoio mais eficaz e eficiente dos fundos estruturais e, por esta via, a provisão de um apoio sustentável a longo prazo para o desenvolvimento urbano. O efeito multiplicador que o carácter renovável dos IF proporciona afigura-se especialmente relevante no atual contexto económico de restrições orçamentais e de redução do crédito.

A alavancagem de recursos financeiros para parcerias de longo prazo entre os setores público e privado permite o desenvolvimento em cooperação de projetos de desenvolvimento urbano sustentável, bem como a mobilização da iniciativa privada para projetos que geram benefícios económicos, sociais e ambientais ou resultados socialmente desejáveis. Neste contexto, a utilização de IF permite ainda, por esta via, despoletar o arranque e o desenvolvimento de projetos que experienciaram dificuldades na obtenção de financiamento por parte do setor privado, em virtude da combinação de alto risco e expectativas de menor rentabilidade futura que apresentavam. Ademais, a injeção de financiamento estrutural via IF poderá melhorar as perspetivas dos projetos em termos de acesso ao sector financeiro e ao crédito bancário e funcionar como um atrativo para outros investimentos, reduzindo a necessidade de cofinanciamento público.

Por outro lado, a possibilidade de obter financiamento em condições favoráveis (taxas de juro e garantias inferiores às de mercado e prazos de maturidade mais longos) favorece a *performance* financeira dos projetos, a sua rentabilidade futura e, logo, a sua atratividade para a banca. Além disso, a melhoria do nível de risco e da viabilidade dos projetos através da redução do custo de financiamento proporciona as condições para a realização de investimentos de maior envergadura, atrai o cofinanciamento de instituições financeiras e tende a garantir a celebração de contratos de maior qualidade.

O estímulo à colaboração entre entidades de diferentes setores e níveis de atuação (entidades públicas, instituições financeiras e investidores) - quer ao nível da conceção e estruturação de iniciativas viáveis e projetos sustentáveis, quer ao nível da seleção de contrapartes/empresas concessionárias - potencia a busca de novas soluções para questões relacionadas com o desenvolvimento urbano e de novas ideias para a regeneração de espaços urbanos em declínio, pelo que representa, de igual modo, uma vantagem decorrente do recurso a IF. Por outro lado, a necessidade de os projetos gerarem um retorno e a obrigação de reembolso do montante emprestado contribuem para uma utilização mais eficiente dos fundos e um maior sentido de corresponsabilidade e de prestação de contas por parte dos promotores, ao mesmo tempo que obriga os municípios a reverem a sua abordagem em termos de investimento e a serem mais seletivos nas intervenções a financiar.

A flexibilidade é também uma das características associadas aos IF, na medida em que estes facultam a seleção dos IF caso a caso e/ou a sua combinação com subsídios e outras formas de financiamento público, ao mesmo tempo que permitem adaptar os processos de seleção e elegibilidade dos projetos, procurando incentivar os promovidos pelo setor público ou, ao invés, oferecendo condições mais favoráveis ao setor privado. Se bem estruturado, o mecanismo adotado poderá revelar uma flexibilidade considerável, podendo adaptar-se a futuras alterações de política, acolher fundos adicionais ou evoluir para acompanhar as alterações de mercado ou de política.



A desejada consistência dos IF com a estratégia de desenvolvimento regional e a sua capacidade para gerar resultados para os programas financiadores surge, assim, potenciada pela possibilidade de reciclar e reutilizar fundos e a inerente diversificação de investimentos. A abordagem integrada e holística em relação à regeneração urbana, que tem em conta prioridades sociais, económicas, físicas e comunitárias e que segue as melhores práticas em termos de desenvolvimento sustentável e da Política de Coesão constituem, assim, mais-valias da utilização de IF.

Em síntese, a utilização de IF poderá contribuir para a redução das falhas de mercado e *gaps* de investimento no domínio da regeneração e da revitalização urbana, respondendo a necessidades de investimento maduras e identificadas, reforçando a atratividade dos projetos integrados e sustentáveis de desenvolvimento urbano para investidores privados e facilitando o acesso ao mercado financeiro através da oferta de produtos de partilha de risco com diferentes configurações. Os IF deverão, por conseguinte, prosseguir uma estratégia de investimento que combine impacto socioeconómico com viabilidade financeira e visão de longo prazo do desenvolvimento urbano.

A implementação bem-sucedida dos IF é o resultado de uma abordagem coordenada e orientada para os resultados por parte de todos os intervenientes, pelo que é requerido um forte compromisso por parte de todas as entidades envolvidas no processo.

#### *Principais inconvenientes e fatores de estrangulamento na implementação de IF*

Dos estudos considerados no âmbito da presente questão de avaliação decorrem um conjunto de inconvenientes ou fatores de estrangulamento associados ao processo de programação e/ou implementação de IF, que importa considerar.

Em primeiro lugar, é referida a complexidade e morosidade do processo de preparação do enquadramento regulamentar comunitário relativo aos IF para o período 2007-2013, bem como as sucessivas alterações que o mesmo sofreu ao longo do período, o que não favoreceu uma implementação fluida dos IF. Em particular, o facto de alguns aspetos com relevância para a definição dos IF não terem sido clarificados desde o início do período de programação (como, por exemplo, o âmbito de aplicação da eficiência energética nos edifícios, a noção de destinatário final e de beneficiário, etc.) teve um impacto negativo sobre o arranque da aplicação dos IF e o processo de implementação não beneficiou da estabilidade regulamentar requerida. Para 2014-2020 deverá ser feito um esforço para simplificar e clarificar a legislação que regula os IF, de forma a garantir a certeza jurídica para a correspondente gestão e controlo.

A criação, implementação e gestão dos IF requer competências a nível financeiro, legal, administrativo, técnico e de gestão de projetos e a experiência revela que os IF bem-sucedidos foram implementados na presença destas competências a vários níveis (AG, gestores dos fundos, instituições financeiras, destinatários e autoridades locais). Por outro lado, as competências ao nível de IF aplicados ao desenvolvimento urbano concentram-se tendencialmente num número reduzido de gestores de projeto e nalgumas instituições financeiras regionais, as quais têm gerido a generalidade dos fundos de desenvolvimento urbano. Efetivamente, a limitada experiência das AG e de outros participantes no mercado, como instituições bancárias e municípios, tem constituído um óbice à utilização de IF. Além disso, a experiência dos intermediários no uso de IF locais específicos à região - incluindo garantias e fundos de empréstimos, bem como IF de capitalização - tem-se focado nas PME e não abarcam as necessidades específicas dos projetos que visam o desenvolvimento do espaço urbano.

Ao nível mais operacional, a frequente imposição, por parte das instituições bancárias, de rigorosas regras e condições para a atribuição de empréstimos, especialmente em termos de valor colateral e requisitos de capitais próprios não tem, de igual modo, favorecido a aplicação de IF no domínio da regeneração urbana. A atualmente elevada exposição dos bancos ao crédito concedido faz com que estes não tenham interesse em conceder crédito, particularmente a longo prazo e para projetos de desenvolvimento urbano pouco viáveis a nível financeiro e de elevado risco. Efetivamente, os bancos e outras instituições financeiras são tipicamente atores que pretendem garantir a rentabilidade dos



projetos e existe um risco acrescido de os projetos selecionados/a selecionar no domínio da regeneração urbana não terem um retorno ou lucro garantido, em particular em áreas como o desenvolvimento urbano sustentável e a eficiência energética. Este risco é ainda mais significativo nos projetos relativos ao transporte sustentável, em que é ainda mais difícil garantir a rentabilidade dos projetos, dado que é um setor deficitário fortemente subsidiado e em que é muito difícil recuperar custos. A possibilidade de os projetos não gerarem a rentabilidade esperada e os riscos inerentes à contração de empréstimos (designadamente o risco de as infraestruturas, propriedades ou serviços públicos ficarem sob o controlo financeiro das instituições financeiras) poderão ter consequências ao nível orçamental das entidades públicas e, logo, ter um impacto negativo na adoção de IF como forma de financiamento.

No que respeita aos tipos de IF aplicados no domínio da regeneração urbana, estes têm, no passado, assumido, quase exclusivamente a forma de empréstimos, o que terá estado associado a constrangimentos temporais e à legislação relativa a auxílios estatais que isentaram empréstimos e garantias de micro a PME. O recurso a outros tipos de produtos financeiros - tais como, participações no capital, diferentes tipos de garantias ou a conjugação de instrumentos de dívida com instrumentos de garantia -, eventualmente geridos por gestores de fundos especializados, poderiam contribuir para colmatar as falhas de mercado neste domínio e promover a alavancagem do investimento privado. Na resposta a projetos de natureza social deverá ainda considerar-se a possibilidade de articular IF com subsídios.

O fraco conhecimento e a falta de experiência na implementação de IF tendem a refletir-se na qualidade das candidaturas apresentadas e submetidas, algumas ainda em fase de conceção, o que poderá obstaculizar a implementação e execução dos IF. A campanha de informação na fase inicial da implementação dos IF, antecedendo a apresentação das candidaturas, poderia tornar os IF mais atrativos e ajudar os potenciais destinatários a tomarem conhecimento dos financiamentos disponíveis e a compreenderem os requisitos quanto à elegibilidade das operações. Ademais, a prestação de um apoio especializado, por parte das estruturas de assistência técnica dos PO, aos potenciais destinatários em áreas como a estruturação do projeto financeiro e, posteriormente, ao longo da fase de implementação do projeto, poderia contribuir para a consideração de mais projetos elegíveis, viáveis e com capacidade para assegurar o reembolso dos fundos dentro dos prazos.

Ao nível administrativo-processual, os destinatários argumentam que os procedimentos dos fundos de desenvolvimento urbano são demorados, mas reconhecem que se encontram, em regra, em linha com os praticados na banca comercial. No âmbito dos vários programas financiadores, a não consideração de critérios de elegibilidade e de procedimentos específicos de reporte e monitorização para os projetos financiados por via de IF tem tornado mais complexa a operacionalização destes. Por outro lado, a complexidade do processo associado à aferição da compatibilidade com os auxílios de Estado e o facto de as orientações atuais se focarem nas PME e não serem adequadas à ajuda concedida por via da participação no capital ou garantias num mecanismo como o JESSICA poderá tornar moroso o processo associado às ajudas estatais e comprometer o financiamento por via de IF. Também os rigorosos requisitos em matéria de auditoria poderão ter tornado a Iniciativa JESSICA menos atrativa em relação a outras fontes de financiamento.

No que respeita à capacidade dos agentes envolvidos, alguns estudos analisados alegam ainda que a insuficiente cooperação dos investidores privados com as autoridades municipais poderá suscitar a necessidade de sensibilizar estes agentes para os efeitos socioeconómicos e de revitalização urbana necessários a uma implementação eficaz dos IF. Por outro lado, as dúvidas quanto à efetiva capacidade de as autoridades locais contribuírem para os fundos de desenvolvimento urbano poderá desencadear a necessidade de comparticipação por parte de outros organismos governamentais ou outras entidades locais, reforçando a necessidade de promover o processo de concertação entre entidades públicas e privadas para mobilizar projetos ou dinâmicas consolidadas e estruturantes de regeneração urbana.

Finalmente, importa salientar que qualquer decisão a favor da adoção de IF deverá considerar o contexto político, eventuais restrições orçamentais e a estabilidade das estruturas e entidades públicas regionais, de forma a contornar potenciais efeitos do incerto contexto de financiamento. Neste sentido,

o tratamento contabilístico das operações financiadas via IF e o correspondente impacto nas contas públicas terá de ser ponderado e revisto, dado que, no atual contexto económico, qualquer instrumento que aumente a dívida ou o nível de exposição dos balanços do sector público dificilmente obterá as aprovações necessárias. A forma como as ajudas ou os empréstimos são contabilizados nas contas públicas pode ter um impacto nos limites de endividamento impostos aos agentes públicos locais, pelo que assegurar um tratamento contabilístico extrapatrimonial para a estrutura escolhida para o financiamento via IF afigura-se essencial para garantir as aprovações necessárias e proteger a AG e os parceiros dos riscos de endividamento excessivo.

**4.2. QA10. Existem aspetos do IF proposto que reflitam a ponderação dos fatores de sucesso e de estrangulamento identificados na questão anterior? Se sim, indique quais, e fundamente a avaliação das propostas de melhoria da performance do IF.**

***A configuração dos IF de apoio à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas do Portugal 2020 procura capitalizar a experiência adquirida na operacionalização destes instrumentos no sentido de maximizar a eficácia associada à mobilização dos mesmos. Questões como a indução da procura, o incentivo à alavancagem e à redução de custos mediante a consideração destes fatores entre os critérios de seleção de parceiros ou o alinhamento de vários IF para oferecer soluções globais de financiamento são elementos que estão considerados na configuração dos IF com o objetivo de melhorar a sua eficácia. Existem alguns elementos que não estão ainda devidamente acautelados e que devem ser tidos em conta na operacionalização dos IF.***

Os estudos de avaliação realizados e a experiência anterior na operacionalização de muitos dos IF discutidos na QA anterior permitiram igualmente identificar um conjunto de fatores de insucesso ou estrangulamentos que podem condicionar a eficácia dos IF. Algumas dessas condicionantes são externas, nomeadamente associadas ao ciclo económico, à dinâmica demográfica, a outros instrumentos legais e regulamentares ou à situação financeira de alguns dos potenciais destinatários, e embora tendo uma importância fulcral para a eficácia dos IF, não podem ser resolvidas no quadro da sua conceção e operacionalização. Mas outras podem ser consideradas.

Respondendo à questão da complexidade e morosidade do processo de preparação do enquadramento regulamentar comunitário relativo aos IF para o período 2007-2013, bem como as sucessivas alterações que o mesmo sofreu ao longo do período, considera-se que tem havido uma preocupação na configuração dos IF de regeneração urbana do Portugal 2020 em tentar não só ser célere e disponibilizar os IF desde o início do período de programação como ser o mais claro e detalhado possível sobre qual a vocação, tipologia de operações elegíveis, de destinatários e quadro regulamentar aplicável. A criação do já referido GT veio contribuir para tornar mais clara a vocação dos IF relativamente ao que constava nos textos quer do Acordo de Parceria quer dos PO. Também os regulamentos específicos dos domínios da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e da Inclusão Social e Emprego contribuíram para esta clarificação.

Um forte contributo para um melhor desempenho potencial dos IF decorreu logo do enquadramento regulamentar comunitário, que se traduziu na elegibilidade das intervenções na habitação no AP e nos PO. De facto, a não consideração desta tipologia de operação no anterior período de programação é considerado por muitos *stakeholders* como uma das causas para uma atratividade limitada do instrumento. As operações de regeneração são por definição integradas e a não elegibilidade de uma componente relevante limitou o interesse da temática.

Também relativamente a outra das questões que é considerada ter condicionado o sucesso dos IF no passado, nomeadamente a canibalização deste instrumento por parte dos incentivos não reembolsáveis, os textos dos regulamentos específicos dos domínios da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e da Inclusão Social e Emprego poderão ter contribuído para um melhor desempenho ao segregarem de forma mais clara as fronteiras de atuação dos IF face a outros

mecanismos de apoio. Subsiste uma dificuldade parecida que é a separação entre os IF de regeneração urbana e os IF de eficiência energética que importará clarificar na finalização da conceção dos IF.

O texto do aviso dos PEDU/PARU, que são condição de operacionalização das operações de regeneração urbana, ao exigir uma abordagem integrada para as mesmas, pode contribuir para um maior sucesso dos IF.

Relativamente à constatação de que a criação, implementação e gestão dos IF requer competências a nível financeiro, legal, administrativo, técnico e de gestão de projetos e que a experiência revela que os IF bem-sucedidos foram implementados na presença destas competências a vários níveis (AG, gestor do fundo, instituição financeira, destinatários e autoridades locais) importa que as suas implicações sejam devidamente ponderadas. Por um lado são conhecidos diversos cenários relativamente à seleção da entidade gestora do fundo de fundos agregado, importando que na seleção dessa entidade se ponderem os riscos de ter entidades com um nível de experiência que condicionem o potencial de aplicação dos IF. Por outro lado, também ao nível das AG nas várias interações havidas transparecem dúvidas sobre mecanismos de aplicação deste tipo de instrumentos que importa suprir para que o potencial dos IF se materializem. Uma das principais preocupações prende-se com a capacidade das autoridades locais para realizar a avaliação económica e financeira dos projetos e programar uma adequada afetação de riscos entre os setores público e privado. Importa assim não desbaratar as competências acumuladas ao nível de IF aplicados ao desenvolvimento urbano no período anterior sob pena de se por em causa a sua eficácia.

Outra das limitações frequentemente apontadas diz respeito à reduzida diversidade de tipos de IF aplicados na regeneração urbana que, no passado, têm assumido quase exclusivamente a forma de empréstimos, o que terá estado associado a constrangimentos temporais e à legislação relativa a auxílios estatais. No atual período de programação está previsto o recurso a outros produtos financeiros - tais como diferentes tipos de garantias e a bonificação de juros - que podem tornar os IF mais interessantes. É também positiva a possibilidade prevista de deixar à criatividade dos intermediários a criação e produtos que melhor se adequem às necessidades dos agentes. Tal como é positiva a sugestão do GT de prever a oferta de produtos concorrenciais apoiados pelos IF num mesmo território. Todos estes fatores poderão contribuir para aumentar a taxa de penetração dos IF.

Outro dos elementos que foi apontado como tendo condicionado o sucesso dos IF diz respeito ao tratamento dos condomínios, que é fundamental acautelar dado o peso do regime de propriedade horizontal nas áreas urbanas.

Importa acautelar nesta fase final de conceção dos IF a constatação de que ao nível dos destinatários, o fraco conhecimento e a falta de experiência na implementação de IF tendem a refletir-se na qualidade das candidaturas apresentadas e submetidas, algumas ainda em fase de conceção. Importa assim assegurar uma campanha de informação na fase inicial da implementação dos IF, antecedendo a apresentação das candidaturas, o que poderia ajudar os potenciais destinatários a conhecerem os financiamentos disponíveis e a compreenderem os requisitos quanto à elegibilidade das operações. Por outro lado importa assegurar que a informação a disponibilizar sobre os IF é clara, nomeadamente quanto às elegibilidades (o JESSICA, no início, era demasiado complexo), promovendo a atratividade para o investidor privado. A prestação de um apoio especializado, eventualmente por parte das estruturas de assistência técnica dos PO, aos potenciais destinatários em áreas como a estruturação do projeto financeiro e, posteriormente, na fase de implementação do projeto, afigura-se determinante para o sucesso das intervenções e poderá contribuir para a consideração de mais projetos elegíveis, viáveis e com capacidade para assegurar o reembolso dos fundos dentro dos prazos.

## 5. Estratégia de investimento

### **5.1. QA11. Existe um adequado nível de detalhe da estratégia de investimento proposta que permita, contudo, assegurar um grau de flexibilidade da implementação do IF? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.**

***A estratégia estabelecida apresenta um adequado nível de detalhe e comporta níveis relativamente ajustados de flexibilidade. Ainda assim entende-se que seria possível aumentar o grau de detalhe da estratégia de investimento no que respeita à priorização das várias tipologias e segmentos a apoiar, à mensuração quantitativa das realizações e resultados a alcançar e ainda à clarificação sobre a mobilização dos IF nalguns tipos de operações.***

Dada a relevância que a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas assumem no Portugal 2020, e a importância dos IF enquanto instrumentos preferenciais para maximizar aplicação dos FEEI na prossecução dos objetivos de melhoria do ambiente urbano através da revitalização das cidades, por via da reabilitação física do edificado destinado a habitação, comércio ou serviços, bem como do espaço público envolvente, foi criado, através do Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro, um Grupo de Trabalho (GT) que teve por missão definir e propor um projeto de IF para financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana.

Considera-se portanto que a estratégia de investimento dos IF dirigidos à regeneração urbana aqui em avaliação é a que está subjacente à “Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana”, de 5 de Março de 2015, da autoria do GT, bem como às prioridades de investimento e respetivos objetivos específicos dos POR onde os instrumentos estão previstos.

No cumprimento das orientações do Governo, o GT aponta cinco objetivos principais que os IF de apoio à regeneração e revitalização urbana devem prosseguir, que se consideram estar em plena coerência com os documentos programáticos do Portugal 2020 relevantes para a presente avaliação (Acordo de Parceria e textos dos POR):

- O financiamento da reabilitação integral de edifícios afetos a habitação, equipamentos, comércio ou serviços, preferencialmente concluídos há 30 anos ou mais e prioritariamente localizados em áreas de reabilitação urbana, independentemente da natureza do respetivo beneficiário;
- A conjugação entre o apoio à reabilitação de edifícios de habitação para particulares e o aumento da sua eficiência energética;
- A dinamização do mercado de arrendamento e da oferta de casas com rendas acessíveis, promovendo a diversidade etária e social da população residente nos centros urbanos;
- A revitalização económica, social e a promoção da sustentabilidade ambiental das cidades e zonas urbanas;
- O estímulo à especialização e ao crescimento na área da reabilitação do edificado e do espaço público.

Estão assim claramente identificadas as lógicas de intervenção e os objetivos prosseguidos pelos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

No entanto, na identificação destes objetivos é apresentado um, a conjugação entre o apoio à reabilitação de edifícios de habitação para particulares e o aumento da sua eficiência energética, que merece ser relevado pelo facto de implicar uma articulação entre os IF relativos à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas e os relativos à eficiência energética e gestão eficiente das águas e dos resíduos, que são apoiados no quadro de outras prioridades de investimento. Sendo difícil uma separação clara das intervenções no edificado que promovem a sua eficiência energética das que visam a sua reabilitação ou regeneração não é claro nos documentos programáticos de que modo se fará essa articulação. Não sendo desejável que os destinatários sejam obrigados a desintegrar projetos e a candidatar componentes das intervenções a fontes de financiamento distintas, ou a arbitrar fontes de financiamento para uma dada intervenção, um modelo possível para superar esta questão poderá passar por integrar os fundos de fundos relativos às duas tipologias de operações permitindo que os intermediários financeiros possam criar produtos que as articulem, devendo clarificar-se quais as categorias de despesa que respeitam a cada área de intervenção. Já depois de entregue a versão inicial do relatório final desta avaliação *ex ante* foram publicadas, respetivamente em 23 e 30 de julho de 2015 a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, que estabelece o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2015, que cria o Instrumento Financeiro para a Energia no âmbito do Portugal 2020. Nas resoluções referidas não é avançada a forma como se articularão os IF relativos à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas e os relativos à eficiência energética e gestão eficiente das águas e dos resíduos.

No que respeita à análise dos tipos de produtos financeiros – empréstimos, garantias e bonificação de juros - considera-se que é suficientemente pormenorizada dada a fase de conceção dos IF e que a recomendação do GT de apoiar garantias dos empréstimos que vierem a ser contratualizados com os destinatários finais, cobrindo o risco associado, e de não descartar logo à partida o instrumento bonificação de juros são adequadas ao objetivo de construção de um modelo flexível, permitindo a criação de produtos financeiros inexistentes no mercado e, simultaneamente, uma futura adaptação à evolução do mercado financeiro. Neste sentido, assinala-se também como positiva a recomendação de atribuir às instituições financeiras um nível de criatividade na sua proposta de produtos e de ter em conta os condicionamentos ao endividamento enfrentados por alguns destinatários finais dos produtos financeiros, em particular os limites ao endividamento dos municípios.

Assinala-se também a sistematização, numa ficha genérica, dos termos e condições relevantes para a elegibilidade de operações de reabilitação e revitalização a financiar pelos IF, que são, de uma forma geral, coerentes com as prioridades de investimento e respetivos objetivos específicos dos POR onde os instrumentos estão previstos e que se podem agrupar em dois grandes grupos: promover a qualidade ambiental, urbanística e paisagística dos centros urbanos estruturantes e complementares e promover a inclusão social em territórios urbanos desfavorecidos, através de ações de regeneração física, económica e social.

O relatório do GT e os POR estão alinhados na limitação da elegibilidade dos territórios, seja com base um plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço, ou numa plano de ação de reabilitação urbana incidindo em centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas de conversão de zonas industriais abandonadas inseridos em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU). O documento do GT sistematiza também, com detalhe, as despesas elegíveis e propõe critérios de diferenciação positiva dos edifícios de habitação com frações em regime de renda condicionada.

Em suma, considera-se que a estratégia tem um nível de detalhe adequado, na medida em que o documento do GT complementa as prioridades de investimento e respetivos objetivos específicos dos POR onde os instrumentos estão previstos com recomendações sobre o modelo de IF, os recursos e produtos financeiros utilizados, mas que permite simultaneamente um grau de flexibilidade da implementação dos IF, no que respeita ao tipos de instrumentos financeiros e ao respetivo *mix*, às propostas das instituições financeiras e à cobertura territorial e adaptação dos IF às especificidades das necessidades e procuras regionais.

Ainda assim considera-se que a compreensão dos objetivos prosseguidos pela estratégia de investimento beneficiaria de um maior grau de detalhe no que respeita à priorização das várias tipologias e segmentos a apoiar (nomeadamente, a prioridade atribuída à habitação, uma tipologia até agora ausente desta lógica de financiamento) e à mensuração quantitativa das realizações e resultados a alcançar.

Para além das orientações sobre a aplicação dos IF neste domínio que resultaram do GT e dos textos já constantes no AP e nos POR, há outros documentos emanados das autoridades nacionais e das AG que especificam e delimitam o espaço de ação dos IF e que merecem referência.

Assim, o Regulamento Específico do Domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos tem uma seção relativa à Reabilitação e Qualidade do Ambiente Urbano que regula os apoios que têm por objetivo a melhoria do ambiente urbano através da revitalização das cidades, em especial nos centros urbanos, por via da reabilitação física do edificado destinado a habitação, comércio, serviços, equipamentos de utilização coletiva e do espaço público envolvente, da qualificação ambiental e urbanística das áreas industriais abandonadas bem como da redução da poluição do ar e do ruído. Nesta seção é claramente disposto, no art. 121º, a tipologia de operações apoiáveis. No nº 1 do art. 125º é ainda estipulado que assumem a natureza reembolsável os apoios a conceder às operações de reabilitação de edifícios que gerem receitas líquidas positivas suficientes para amortizar o valor do financiamento do investimento, sendo atribuídos através de instrumento financeiro.

Também o Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego contém um capítulo relativo à concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais. Nesse capítulo, no art. 261º é definida a tipologia de operações a apoiar definindo-se no art. 262º o objetivo específico das intervenções, a regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, incluindo bairros sociais ou conjuntos urbanos similares desfavorecidos onde residem comunidades desfavorecidas e respetivos equipamentos de utilização coletiva para a promoção da inclusão social. No art. 268º estabelece-se que os apoios a conceder revestem a natureza de subvenções não reembolsáveis, podendo ser utilizados instrumentos financeiros em situações específicas a definir em regulamento próprio. Estando bem determinadas a tipologia de operações e as despesas elegíveis, os destinatários e os objetivos, não é claro em que medida os IF serão ou não mobilizados para as intervenções nas comunidades desfavorecidas. Na perspetiva da equipa fará sentido testar a mobilização de IF relativamente às intervenções em comunidades desfavorecidas em duas situações particulares: i) para apoiar intervenções de regeneração de edificado, seja o habitacional seja o de comércio e serviços, em bairros sociais ou conjuntos urbanos similares, de propriedade pública ou de instituições similares, que esteja nas condições previstas no quadro regulamentar e seja disponibilizado no mercado em condições de rendibilidade para quem o disponibiliza e ii) para apoiar a reabilitação pelos proprietários dos fogos de habitação própria e permanente ou de espaços comerciais e de serviços localizados em comunidades desfavorecidas abrangidas por intervenções de regeneração. O apoio pelos IF à oferta de produtos vocacionados para estes segmentos pode potenciar as intervenções de regeneração de comunidades desfavorecidas.

O convite para a apresentação de candidaturas relativo aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)/Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU) vem também estabelecer que devem os municípios explicitar da sua eventual disponibilidade para afetar uma parte da dotação que proponham para reabilitação urbana, ao instrumento financeiro em criação, identificando no âmbito dos investimentos que propuserem, as dotações que entendam afetar ao instrumento financeiro. Desta forma, terá o município garantia de financiamento dos investimentos públicos que envolvem atividades económicas e que, como tal, só são suscetíveis de ser financiados através de IF, sendo ainda potenciada a alavancagem das dotações afetadas, sendo aplicado no respetivo território pelo menos o dobro do montante que vier a ser afetado a esta finalidade (instrumento financeiro). Se esta formulação tem a vantagem de assegurar o carácter integrado das intervenções de regeneração urbana, condição considerada frequentemente necessária para que a regeneração aconteça, pode introduzir a falsa ideia de que o município determinará as operações apoiadas pelos IF. A indicação pelo município das intervenções deve ser vista como condição necessária de elegibilidade, ou seja, o município pode determinar as operações apoiáveis pela integração no PEDU/PARU, mas não pode ser



condição suficiente, na medida em que o município não poderá determinar sozinho o apoio efetivo, cabendo aos intermediários financeiros que oferecem produtos apoiados pelos IF verificar a viabilidade da operação. Importa proceder à clarificação desta disposição constante do aviso.

**5.2. QA12. Existe coerência regional e temática do IF proposto tendo em consideração os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado (nomeadamente na seleção dos produtos financeiros a disponibilizar e dos beneficiários finais alvo)? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.**

***A análise dos elementos relevantes sobre as falhas de mercado e o valor acrescentado dos IF para regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas confrontada com a análise dos elementos de base que estão subjacentes à estratégia de investimento dos mesmos aponta no sentido da existência de uma elevada coerência territorial e temática dos IF a adotar no Portugal 2020. Por forma a maximizar o sucesso da implementação dos IF previstos é, todavia, pertinente prever a criação de mecanismos de alocação de recursos adicionais em função dos resultados e de mecanismos diferenciados de partilha do risco conforme a tipologia, segmento e localização do projeto.***

Tendo em consideração a análise efetuada às falhas de mercado e ao valor acrescentado dos IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, nesta questão avalia-se os segmentos em que a sua ação é particularmente importante e que, desse modo, devem ter um papel central na estratégia de investimento, designadamente em matéria de coerência temática e regional.

No que respeita à seleção dos produtos financeiros a disponibilizar, a equipa de avaliação concorda com a disponibilização dos produtos propostos na estratégia na medida em que vêm responder às falhas detetadas de custos de financiamento desajustados face à rentabilidade e risco das operações e de volumes insuficientes de crédito concedido às operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas face às necessidades de investimento. Os tipos de IF aplicados no domínio da regeneração urbana têm, no passado, assumido, quase exclusivamente a forma de empréstimos, pelo que se assinala como positivo o recurso a outros tipos de produtos financeiros - tais como diferentes tipos de garantias ou a conjugação de instrumentos de empréstimo com instrumentos de garantia - bem como a possibilidade de articular os IF com subsídios em diferentes componentes das operações integradas de regeneração.

Sendo expetável que as necessidades e dificuldades de financiamento sentidas por um promotor com uma posição consolidada no mercado e experiência na reabilitação urbana sejam diferentes das enfrentadas por promotores em estádios iniciais, sem *track record* nem ativos que funcionem como garantias colaterais, bem como que as assimetrias de informação e o nível de incerteza sejam também diferentes conforme a tipologia, segmento e localização do projeto de reabilitação urbana, o nível de abertura e flexibilidade quanto ao tipo de produtos financeiros mobilizados no modelo proposto é uma mais-valia.

No que respeita aos destinatários finais, sublinha-se a importância de adequar os recursos e os instrumentos de política pública à dimensão dos desafios que um determinado segmento de mercado e/ou área urbana coloca.

Os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado efetuados apontam para um conjunto de "situações de negócio" onde o mercado não tem, até agora, disponibilizado soluções de financiamento ajustadas à rentabilidade, tempo ou risco da operação e que podem ser privilegiadas na estratégia de investimento dos IF para a regeneração urbana: reabilitação de prédios em propriedade horizontal, reabilitação para arrendamento a custos controlados, regeneração de áreas urbanas de génese ilegal, regeneração de solos ou edifícios de propriedade pública, reabilitação para instalação de atividades em bairros sociais e em Áreas de Reabilitação Urbana e melhoria da eficiência energética na habitação.

Dada a diversidade de situações em que se verifica que o mercado não tem disponibilizado soluções de financiamento importa, tal como discutido na QA anterior, promover um modelo de IF suficientemente flexível para prever o apoio à generalidade das operações enquadráveis em todas as dimensões de reabilitação e revitalização urbana. Mas importa também prever mecanismos para alinhar os objetivos de política pública com os objetivos de maximização da rentabilidade e minimização do risco das instituições financeiras retalhistas e dos promotores privados, no sentido da concretização de um *mix* de tipologias e segmentos considerado mais desejável ao longo do processo. O modelo de implementação adotado, com a exigência de integração das intervenções e de parecer das autoridades urbanas/municípios relativamente às operações a apoiar, devendo as mesmas ser integradas no PEDU/PARU apresentado, poderá melhorar a experiência do instrumento JESSICA, em que se registou alguma dificuldade em introduzir critérios relacionados com o “bem público” na análise dos projetos.

Ainda que se reconheçam falhas de mercado transversais a todas as tipologias e segmentos, o desajustamento entre os custos de financiamento e volume de crédito disponível no mercado e as necessidades de investimento, rentabilidade e risco das operações é particularmente evidente nos segmentos atrás citados, ficando por esclarecer de que forma o modelo de IF contribuirá para que este tipo de investimento seja percecionado pelos promotores e instituições financeiras como competitivos, quando comparado com outros projetos com menos risco e/ou maior taxa de retorno. Dito de outra forma, fica por esclarecer se serão implementados mecanismos de discriminação positiva de um certo tipo de projetos (e se sim, como serão operacionalizados), de forma a alargar os IF a segmentos de procura que até agora têm estado mais à margem dos processos de regeneração urbana (dos financiados exclusivamente por fundos privados bem como dos programas de regeneração urbana cofinanciados pelo Orçamento do Estado e por FEEI).

No que respeita à dimensão territorial, a prossecução do objetivo de coesão territorial está já traduzido, até por imperativos da regulamentação comunitária, nas diferentes dotações em FEEI, as quais discriminam positivamente as regiões menos desenvolvidas, bem como no que respeita às intensidades de apoio. Assim, quando a origem dos fundos a mobilizar pelos IF decorre diretamente da dotação FEDER dos PO, a maior intensidade de apoio às regiões menos desenvolvidas já estará refletida. Ainda que necessidades de reparação e carências qualitativas do edificado sejam transversais ao território nacional, a aparente contradição entre a forte concentração de necessidades (e de procura) na região de Lisboa e a menor dotação de recursos dos FEEI, não é abordada na estratégia proposta, da mesma forma que não são previstos incentivos para executar as dotações previstas caso a capacidade de absorção de fundos das regiões menos desenvolvidas se revele inferior ao esperado.

Em suma, a introdução de objetivos de política pública dependerá em grande medida da criação de condições para que uma operação percecionada como não rentável pelas instituições financeiras retalhistas e/ou pelos promotores privados – por exemplo fruto da localização afastada dos espaços de excelência urbana ou restrição ao preço de venda/aluguer – seja alterada no contexto de um IF apoiado por FEEI. Neste quadro, e recordando os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF analisados na QA9, deve-se evitar o estabelecimento à partida de limites genéricos ao financiamento, prever a criação de mecanismos de alocação de recursos adicionais em função dos resultados e de mecanismos diferenciados de partilha do risco conforme a tipologia, segmento e localização do projeto.



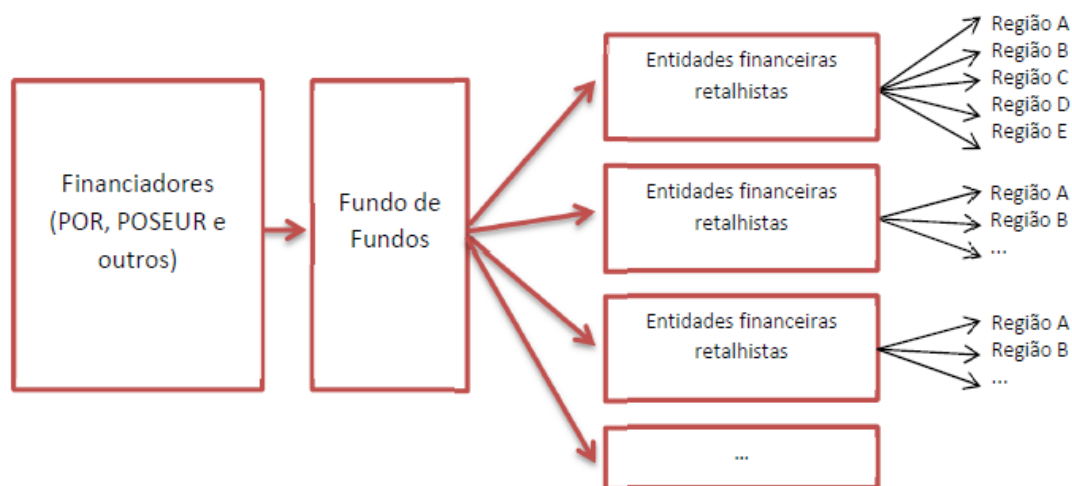
**5.3. QA13. Existe adequação da estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, tendo em consideração a disposição de implementação mais adequada e a combinação com outros apoios financeiros? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.**

**Relativamente à estrutura de gestão concorda-se com o modelo de agregação proposto pelo GT. O modelo de gestão é exigente por ter que dar resposta às necessidades alinhamento estratégico, informação e monitorização das intervenções das AG dos PO financiadores, com relevância acrescida num quadro de programação por resultados, e, simultaneamente, não criar um quadro operacional de tal forma complexo que limite a atratividade dos IF. Uma estrutura de gestão que contemple a participação dos diversos atores chave é determinante para o sucesso dos IF.**

No que respeita à estrutura de gestão dos IF regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas do Portugal 2020, o GT que produziu a Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana discutiu 4 modelos para a sua criação: i) um modelo constituído por um único fundo nacional; ii) um modelo constituído unicamente por fundos regionais que atuam separadamente; iii) um modelo organizado em três níveis (fundo de fundos, regiões e entidades financeiras retalhistas) em que a seleção das entidades financeiras retalhistas é realizada de forma separada região a região; e iv) um modelo organizado em três níveis (fundo de fundos, regiões e entidades financeiras retalhistas) em que a seleção das entidades financeiras retalhistas é realizada de forma a assegurar a sua presença no maior número possível de regiões ou cobertura em todo o território.

O GT defende a opção pelo último modelo, face a um conjunto de vantagens que identifica, incluindo a promoção de um maior grau de flexibilidade de implementação dos IF, criando condições para uma maior criatividade das propostas das entidades financeiras e, espera-se, uma melhor adaptação às especificidades da procura regional.

**Figura 6.**  
**Modelo de IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas**



Fonte: Relatório do GT "Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana"

De acordo com o relatório do GT, o modelo escolhido:

- Promove proactivamente a concorrência entre instituições financeiras retalhistas a nível nacional e em cada região;
- Maximiza a probabilidade de cobertura da totalidade do território nacional ou do continente pelas mesmas instituições financeiras;
- Garante a cobertura das regiões menos desenvolvidas e com menos procura potencial;
- Apresenta condições de flexibilidade em termos de escala territorial de intervenção para as candidaturas a apresentar pelas instituições financeiras;
- Favorece a apresentação de propostas de produtos financeiros diferenciados de acordo com as características específicas da procura potencial regional e dos destinatários alvo;
- Permite o alargamento dos IF às Regiões Autónomas, caso estas pretendam participar no fundo de fundos, tanto na fase inicial de criação dos IF, como em momento subsequente;
- Permite, admitindo a possibilidade de apresentação de candidaturas a apenas um lote regional, que instituições financeiras retalhistas com menor capacidade financeira de alavancagem possam concorrer.

Esta ideia de articulação dos recursos dos vários PO financiadores num único fundo de fundos, parece uma solução adequada para assegurar alguma transversalidade, reduzindo o risco de fragmentação dos IF que poderia por em causa a sua eficácia. Esta agregação dos recursos em instrumentos de aplicação transversal nacional permitirá ter economias de escala, em particular nos casos em que se estabelecem parcerias com intermediários financeiros, e assegurar uma maior diversificação da carteira, reduzindo o risco, nos casos em que o mecanismo é de partilha de risco. Parece ser também a estrutura mais adequada para promover uma maior eficiência e eficácia na gestão global dos IF de apoio à regeneração urbana, permitindo ter uma melhor visão global dos condicionalismos enfrentados na implementação destes projetos ao nível do acesso ao financiamento e centralizar os conhecimentos adquiridos com a implementação dessas iniciativas, aumentando a capacidade de introduzir ajustamentos que permitam corrigir eventuais desajustamentos. Essa flexibilidade é aliás uma das exigências fundamentais da ação dos IF pois eles intervêm para dar resposta às falhas de mercado descritas anteriormente, falhas essas que se podem ir alterando pelo que importa ter mecanismos que permitam responder às alterações das condições em que os IF atuam.

Dentro do modelo com articulação de recursos, a ideia de favorecer a oferta em cada território de produtos financeiros concorrenciais apoiados pelos IF por parte de diferentes intermediários financeiros parece adequada não só pelos motivos aduzidos pelo GT, com os quais a equipa de avaliação concorda em geral, mas também porque a natureza das necessidades dos agentes que promovem as operações de regeneração urbana num dado território podem ser bastante distintas e assim ter produtos alternativos pode aumentar a capacidade de penetração dos IF.

Sendo vantajosa a agregação num único fundo de fundos, é fundamental considerar uma estrutura de gestão que permita acomodar a necessidade de prosseguir os objetivos territorialmente diferenciados das intervenções, bem como a capacidade das diversas AG acompanharem a implementação dos IF no sentido de monitorizar a conformidade das intervenções com o quadro regulamentar, o grau em que os resultados previstos estão a ser alcançados e a forma como os objetivos estão a ser prosseguidos. A implementação dos IF corresponde a um modelo de implementação da política pública de forma delegada, assumindo a entidade gestora do fundo de fundos a obrigação de cumprir ou fazer cumprir os objetivos subjacentes às intervenções. Este modelo exige mecanismos de contratualização com alguma complexidade e exigência, em particular no quadro de clara orientação para resultados subjacente à programação do Portugal 2020. O exercício de delegação da implementação da política não pode passar pela mera contratualização da execução de determinadas dotações financeiras mas

exige que simultaneamente sejam contratualizados resultados a alcançar, assegurando ainda o alinhamento das intervenções realizadas por via destes instrumentos com as tipologias previstas em sede de programação.

Se a estrutura de gestão deve ser configurada para assegurar que as questões anteriores estão salvaguardadas, essa estrutura não pode ser tão complexa e tão rígida que torne os instrumentos não interessantes para os parceiros que devem participar na sua operacionalização, o que poria em causa a sua eficácia. Em particular não é expectável que as AG possam ter um papel na escolha em concreto dos beneficiários e principalmente dos destinatários finais, ou seja, na decisão de apoio em concreto de uma operação. Aliás essa intervenção das AG na seleção das operações a apoiar é contrária à legislação sobre fundos de desenvolvimento urbano e à regulamentação comunitária.

O que é necessário assegurar é que os critérios de seleção de beneficiários e destinatários que devem ser respeitados traduzam as condições necessárias para as AG, devendo ainda os contratos de financiamento ser tão completos quanto possível. É a este nível que a ação das AG deve ser mais detalhada para que as obrigações que têm relativamente à verificação e condições ou de alcance de certos resultados sejam transferidas de forma adequada.

É assim preciso encontrar um equilíbrio entre a capacidade de o modelo de gestão dar resposta às necessidades das AG e a salvaguarda da máxima simplicidade e flexibilidade para manter a atratividade destes IF. Nesta estrutura de gestão assumirá um papel crucial a entidade gestora do fundo de fundos, dada a sua posição de charneira entre as AG dos PO financiadores e os intermediários financeiros beneficiários, que vão operacionalizar os IF, que deverá assegurar ou pelo menos contribuir para boa parte da articulação necessária.

Tendo em conta que este equilíbrio entre as vantagens da agregação e a necessidade de responder a desafios territoriais específicos se pode colocar de forma diferente no caso das regiões autónomas, dada a natureza específica das mesmas, como referido anteriormente, caso as AG dos PO dessas regiões prefiram, como admitiram nos contactos com a equipa de avaliação, a constituição de IF específicos para ação naquelas regiões não põe em causa o modelo global que se deverá manter para o território continental.

O modelo de gestão que se considera então adequado existir é um modelo em que se reconhece a vantagem de envolver os diversos atores, atribuindo a cada um deles um papel nas fases em que a sua intervenção é mais relevante ou naquelas que assumem maior relevância para as suas preocupações sobre a aplicação de IF.

Assim, na estrutura de gestão dos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas do Portugal 2020 a entidade gestora do fundo de fundos assume o papel central. Mas, na perspetiva da equipa de avaliação essa estrutura de gestão deve ainda contemplar:

- um fórum de natureza mais estratégica, com participação ativa das AG dos PO financiadores e dos organismos de política pública com responsabilidades nas políticas relevantes (IHRU, DGT, e outras consideradas relevantes, como a AD&C) para além da entidade gestora, podendo ainda participar um representante das autoridades urbanas (ANMP). Esse fórum, que pode ter a natureza de um comité de política de investimento dos IF ou de um conselho consultivo da aplicação dos FEEI em IF, terá que assumir funções ao nível da definição dos objetivos de política a prosseguir, das tipologias de intervenção a privilegiar e dos resultados e metas a alcançar, para além da participação na definição dos modelos de contratualização a serem prosseguidos, incluindo as questões respeitantes aos mecanismos de responsabilização e eventual sancionamento dos parceiros. Deverá ainda participar na definição dos mecanismos de monitorização e acompanhamento da operacionalização dos IF a serem implementados e na monitorização dos processos de contratualização com os parceiros privados, incluindo a emissão de parecer sobre as soluções de produtos financeiros propostas pelos parceiros privados.
- a atribuição a uma entidade gestora selecionada a gestão corrente e operacional dos IF.

- um outro fórum envolvendo fundamentalmente as AG dos PO financiadores e a entidade gestora do fundo de fundos, com a responsabilidade de monitorizar e avaliar de forma efetiva as intervenções.

Reforce-se novamente que neste modelo que é proposto pela equipa e que contempla os elementos anteriores, as AG ou os organismos de política pública não têm participação na gestão operacional dos IF, ou seja, nas decisões de seleção das operações em concreto dos destinatários finais que são apoiadas, cumprindo assim o disposto em termos regulamentares. Esta parece ser a solução adequada para impedir o bloqueio do sistema que a exigência de qualquer mecanismo de análise ou parecer sobre operações em concreto geraria. As AG já participam na identificação das operações ao intervirem na aprovação dos PEDU/PARU que as autoridades urbanas/municípios apresentam, tendo assim oportunidade, em sede de aprovação do PEDU/PARU, de se pronunciar sobre o interesse da operação para a estratégia regional e o seu contributo para os indicadores de resultado do PO, permitindo um conhecimento a montante do processo de decisão. As AG, em sede de Comité de Investimento, deverão ter possibilidade de analisar a Política de Investimento do fundo de fundos, devendo essa questão estar prevista quer nos acordos de financiamento quer nos acordos operacionais. Por outro lado as AG dos PO financiadores participam ainda no fórum com responsabilidade de monitorizar e avaliar de forma efetiva as intervenções, o que pretende melhorar a situação face ao que se registou na Iniciativa JESSICA, em que nem sempre o acesso à informação por parte das AG dos PO financiadores se processou de forma adequada. Neste modelo é também salvaguardado o papel das autoridades urbanas no quadro dos IF, dando cumprimento ao enquadramento regulamentar que torna obrigatório que elas participem pelo menos na seleção de operações, considerando-se que o papel de propositura do PEDU/PARU faz com que as autoridades urbanas tenham a capacidade de selecionar as operações que consideram elegíveis nos seus territórios.

O sucesso do modelo de gestão proposto depende da capacidade de articular os vários agentes referidos e, portanto, de pôr a funcionar de forma efetiva os fóruns anteriores. Esse funcionamento efetivo permitirá a circulação da informação relevante para todos e que todos tenham um espaço para intervir e manifestar as suas necessidades e preocupações no quadro da operacionalização dos IF.

Para essa articulação ser efetiva é fundamental implementar, no quadro da operacionalização da estrutura de gestão, um sistema de informação a que deverão poder aceder todos os atores, desde os beneficiários até as AG, ainda que com graus de acesso distintos à informação. Esse sistema de informação, que muito provavelmente fará sentido ser centralizado na entidade gestora do fundo de fundos ou na AD&C, permitirá a todos os atores ter acesso à informação de que necessitam, evitando duplicações de informação, com os consequentes custos, e contribuindo para uma maior confiança global no sistema. Permitirá ainda um acompanhamento mais eficaz das intervenções, permitindo proceder a eventuais ajustamentos. O carregamento da informação relevante no sistema por parte dos beneficiários que operacionalizam os IF deve estar previsto nos contratos que vierem a ser celebrados.

O desenho do modelo do IF pelo GT contempla muitas destas preocupações, incluindo um conjunto de disposições que vêm confirmar a opção por um modelo flexível, em prol da maximização da alavancagem financeira dos fundos públicos e do equilíbrio entre os objetivos de política pública e as opções e necessidades das instituições financeiras retalhistas, entre as quais se destacam:

- Os Acordos de Financiamento a celebrar entre a entidade gestora do fundo de fundos e cada uma das entidades gestoras dos fundos retalhistas, são aprovados em Comité de Investimento e estabelecem, nomeadamente, objetivos e metas quantificados e calendarizados, cujo eventual incumprimento constitui fundamento para revisão ou anulação dos Acordos de Financiamento. Estes objetivos e metas quantificados e calendarizados darão concretização às previsões que sobre estas matérias foram estabelecidas no texto dos PO financiadores;
- Os documentos e procedimentos concursais relativos à seleção de entidades gestoras dos fundos retalhistas devem assegurar que estas entidades gestoras mobilizam recursos próprios para financiamento destes fundos retalhistas, com o objetivo de maximizar a alavancagem dos

financiamentos pelo fundo de fundos e de garantir a satisfação dos requisitos mínimos relativos ao cofinanciamento nacional dos FEEI;

- As Comissões de Acompanhamento dos PO financiadores aprovam também os critérios de seleção que asseguram a prossecução dos objetivos de política pública a utilizar nos investimentos, ou seja, no financiamento das operações dos destinatários finais;
- O BEI e outras instituições financeiras internacionais, designadamente o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (BDCE), podem contribuir também para a alavancagem dos financiamentos assegurados pelos FEEI, através do financiamento ou do fundo de fundos, ou das instituições financeiras selecionadas para gestão dos fundos retalhistas.

Em relação a este ultimo ponto, o GT discute em pormenor três cenários possíveis de contributos do BEI para alavancagem a componente de FEEI – financiamento direto do fundo de fundos, financiamento direto às instituições financeiras retalhistas, financiamento repartido entre o fundo de fundos e os fundos retalhistas - incluindo as estimativas de resultados a alcançar, com um grau de detalhe que se considera pormenorizado. Sem prejuízo da incorporação das conclusões da atual avaliação no processo de decisão sobre a forma de contributo do BEI, o GT aponta o primeiro cenário como o que maximiza a capacidade de alavancagem dos IF, e que melhor permite alcançar os objetivos estabelecidos.

Importa avaliar de forma adequada que tipo de instituição reúne melhores condições para assegurar a gestão do fundo de fundos assumindo o papel central na implementação dos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. Na ponderação sobre a escolha dessa entidade devem ser consideradas questões como:

- domínio da temática da regeneração urbana, dos instrumentos financeiros e conhecimento do território;
- capacidade de alavancagem de recursos adicionais;
- níveis de comissões de gestão;
- potencial de cooperação com as AG na implementação de objetivos de política pública.

A operacionalização de IF é efetuada num quadro legal bem determinado e com exigências elevadas e específicas pelo que importa assegurar para entidade gestora do fundo de fundos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas uma entidade com experiência quer relativamente à temática da regeneração quer da operacionalização dos IF. O não cumprimento de alguma disposição regulamentar pode por em causa a operacionalização dos IF atrasando todo o processo.

Por outro lado, uma das principais vantagens dos IF está associada à capacidade de mobilização de recursos adicionais. Um dos elementos que pode ser explorado na seleção da entidade gestora do fundo de fundos é a capacidade de a mesma alavancar os recursos dos FEEI com a mobilização de recursos próprios para o fundo de fundos. Para além da vantagem financeira, a mobilização de recursos por parte da entidade gestora promove um alinhamento de interesses pelo menos no que respeita a seleção de operações rentáveis.

A questão dos níveis de comissões de gestão é óbvia pois quanto menores forem maiores serão os fundos disponíveis para as intervenções.

Por último, e tal como analisado anteriormente, a execução de políticas públicas com recurso a IF corresponde a um mecanismo de execução delegada, sujeita a uma contratualização complexa, sendo que diferentes tipos de entidades poderão ter maiores incentivos a cumprir os objetivos da política tornando a implementação dos IF menos sujeita a risco de conflito. Esta questão deve ser ponderada de forma adequada.

Tal como já foi referido já depois de entregue a versão inicial do relatório final desta avaliação *ex ante* foi publicada, em 23 de julho de 2015 a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, que estabelece o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas do Portugal 2020 (IFRRU 2020). Especificamente no que se refere à gestão do IF a resolução estabelece que as funções de gestão e de acompanhamento do instrumento financeiro são cometidas a uma estrutura de missão, a funcionar junto do IHRU, I. P., e as funções de apreciação e aprovação da política de investimento e do programa de ação do instrumento financeiro em causa, entre outras medidas, são asseguradas por um Comité de Investimento. Por outro lado a referida resolução faz referência à existência de fundos retalhistas regionais, um modelo que, como referido anteriormente, poderá dificultar a oferta transversal de produtos em todas as regiões do país. Como analisado, existindo exigências de alocação regional e fundos tendo em conta os PO financiadores isso não obriga à constituição de fundos retalhistas regionais e esse modelo pode introduzir alguma rigidez.

Quanto à governação, o que é definido relativamente ao modelo e composição dos órgãos, com a estrutura de missão encarregue da gestão operacional e um comité de investimento com funções de apreciação e aprovação da política de investimentos, o modelo enquadra-se no que são as proposta da equipa de avaliação, sendo privilegiada a lógica da proximidade face à política, facilitando a contratualização, importando salvaguardar que a entidade tem as autorizações necessárias para a gestão de IF, evitando *lags* temporais significativos na operacionalização dos IF.

## 6. Resultados e sistema de monitorização

### **6.1. QA14. Quais são os indicadores de realização e de resultado, e respetiva quantificação, que permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF?**

***A monitorização e avaliação dos IF deve ser efetuada com base nos indicadores de realização e de resultado previstos nos PO financiadores, expressando as realizações que se preveem apoiar com as dotações afetas à utilização de IF e o contributo esperado das intervenções apoiadas para os resultados previstos. Devem ser ainda considerados indicadores que permitam monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF e o contexto em que são aplicados os IF, nomeadamente aqueles que permitem acompanhar as falhas de mercado e as necessidades de financiamento que justificaram a mobilização do instrumento.***

Como referido na questão de avaliação anterior, a monitorização e avaliação dos IF assume uma relevância fundamental no processo da sua operacionalização. Estes processos deverão estar ancorados num conjunto de indicadores que materializem e expressem quantitativamente o desempenho dos IF e a evolução do contexto em que são aplicados. Este conjunto de indicadores deve fazer parte do sistema de monitorização dos IF e agrega 3 tipos de indicadores:

- Indicadores de realização e de resultado, que permitam aferir as realizações previstas e o contributo das intervenções apoiadas por IF para os objetivos dos PO;
- Indicadores que permitam monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF;
- Indicadores que permitam monitorizar o contexto em que são aplicados os IF, devendo incluir indicadores que permitam sinalizar alterações em variáveis (como, por exemplo, a taxa de juro ou a evolução das condições de acesso ao financiamento por parte dos destinatários potenciais) que podem levar à revisão dos pressupostos de aplicação dos IF – este tipo de indicadores é objeto de análise mais detalhada no âmbito da QA18.

No que respeita aos indicadores de realização e resultado associados aos IF, os mesmos devem ser definidos com base nos indicadores previstos nos PO financiadores (e, por conseguinte, respeitando a cadeia lógica de intervenção, objetivos e metas estabelecidas), expressando as realizações que se preveem apoiar com as dotações afetas à utilização de IF e o contributo esperado das intervenções apoiadas para os resultados previstos em cada PI.

O Quadro A. 26, em anexo, sistematiza todos os indicadores de realização e resultado – e respetivas metas – associados às PI 6.5 e 9.8 que preveem mobilizar estes IF em cada um dos PO. A análise dos indicadores e respetivas metas revela que:

- Os indicadores de realização associados a estas PI mensuram a área dos “edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados” e dos “espaços abertos criados ou reabilitados” e o número de “habitações reabilitadas” em espaços urbanos, sendo que alguns deles integram o quadro de desempenho dos PO das regiões Norte, Centro e Lisboa;
- Os PO que consideram a possibilidade de mobilizar os IF em análise nas PI 6.5 e 9.8 não têm definidos indicadores de realização específicos para monitorizar a intervenção dos IF, pelo que as metas previstas terão em consideração as realizações associadas ao conjunto de instrumentos que atuam em cada PI;

- Os indicadores de resultado associados a estas PI mensuram o “aumento do grau de satisfação dos residentes que habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano” e a “Melhoria do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção”
- Não estão previstos indicadores de resultado específicos que permitam aferir o contributo das operações apoiadas (seja por via dos IF ou outras formas de financiamento) para os objetivos específicos delineados em cada PI – com efeito, no caso do FEDER os resultados são aferidos no universo dos potenciais beneficiários, pelo que não existe uma relação direta aferível entre as metas dos indicadores de resultado e o desempenho do PO, independentemente da forma de apoio em causa.

A inexistência de indicadores específicos associados às operações financiadas por via de IF não limita, no entanto, a possibilidade de monitorizar as realizações e resultados destas operações, sendo contudo necessário prever a recolha de informação que permita quantificar as realizações e resultados destas operações e, mediante a aplicação das metodologias de avaliação adequadas, aferir o contributo das intervenções para os resultados verificados.

No que respeita aos indicadores que permitem monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF devem ser retidos ou apurados indicadores relativos à alavancagem conseguida com os IF, aos níveis de satisfação e interesse dos destinatários relativamente aos IF oferecidos. Estes indicadores devem fazer parte do sistema de monitorização a implementar.

Por último, nos indicadores de contexto que permitem avaliar a evolução das condições de financiamento em Portugal e logo da gravidade e/ou intensidade da falha de mercado existente nesse financiamento, deve ser acompanhado um número significativo de indicadores de apuramento fácil e que sinalizam essa evolução. Entre esses indicadores, tratados com mais detalhe na QA18, é possível destacar: o prémio de risco de país medido pelo *gap* entre as taxas de rentabilidade das obrigações do tesouro a 10 anos portuguesas e as alemãs; o *spread* (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos a SNF em Portugal face à Zona Euro; o *spread* (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos a SNF em Portugal face à Alemanha; a taxa de variação homóloga dos Empréstimos de OIFM a particulares - Habitação durante 3 meses consecutivos; a taxa de variação homóloga dos Empréstimos de OIFM a SNF: Construção; o nº de inquéritos consecutivos em que o índice de difusão da oferta de empréstimos assume valores inferiores a -20 ou superiores a 20; a pressão percebida pelas empresas portuguesas em relação ao acesso ao financiamento (Nº de respostas das empresas portuguesas com pontuação de 7 ou mais / Nº total de respostas das empresas portuguesas); o nº de inquéritos em que a pressão percebida pelas empresas portuguesas em relação ao acesso ao financiamento é superior ao mesmo indicador para o global da Zona Euro (Nº de respostas das empresas portuguesas com pontuação de 7 ou mais / Nº total de respostas das empresas portuguesas); a taxa de crédito vencido das SNF - Construção; o peso dos financiamentos obtidos no total dos financiamentos e o nº de inquéritos consecutivos em que o índice de difusão da procura de empréstimos de empresas assume valores inferiores a -20 ou superiores a 20; peso da FBCF em construção no PIB; peso do VBP do segmento da reabilitação urbana no total do VBP da construção; peso das licenças para ampliações, alterações e reconstruções no total de licenças emitidas; peso das obras de ampliação, alteração e reconstrução no total de obras concluídas; e peso da superfície total (m<sup>2</sup>) das obras concluídas de ampliação, alteração e reconstrução no total de obras.



## **6.2. QA15. Como é que o IF proposto contribui para alcançar os objetivos do PO para o qual foi criado?**

***Os IF propostos contribuem para alcançar os objetivos previstos nos PO no domínio da regeneração e revitalização urbanas promovendo o investimento em tipologias de ações que integram a lógica de intervenção delineada na programação. Para além de constituírem o único instrumento mobilizável no seio dos PO para algumas tipologias de intervenção das operações integradas de regeneração e revitalização urbanas, o contributo dos IF para os objetivos neste domínio surge potenciado pelas vantagens que apresentam para aumentar o acesso ao financiamento e o nível de alavancagem, para garantir a viabilidade e sustentabilidade das operações e para articular interesses públicos e privados em zonas de intervenção específicas.***

Como reconhecido no Acordo de Parceria, nas cidades colocam-se vários desafios ao nível da coesão urbana e social, na medida em que são espaços onde se conjugam situações de: i) degradação de áreas residenciais (sobretudo nas zonas desfavorecidas e nos centros históricos); ii) pobreza de importantes segmentos da população, que evidenciam deficientes condições de habitação e dificuldades de mobilidade; iii) dificuldade de integração dos imigrantes, acentuando a segregação territorial e a exclusão social nessas áreas; e iv) de elevada vulnerabilidade do emprego dos residentes face aos movimentos de reestruturação da economia. O enfoque da intervenção comunitária em 2014-2020 no domínio da regeneração urbana reside, por conseguinte, em áreas urbanas problemáticas, pelo que a generalidade dos PO integra PI específicas sobre a temática e, seguindo as orientações comunitárias, contempla o recurso a IF para fazer face a tais debilidades.

A resposta à presente questão de avaliação pressupõe a sistematização da cadeia de intervenção subjacente à utilização dos IF no contexto do apoio direto à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas e do seu expectável contributo para o alcance dos correspondentes objetivos dos POR, tendo por base as prioridades de investimento que contemplam, no seio de cada Programa, a mobilização de IF para o efeito. Com este propósito, sintetizam-se de seguida os objetivos específicos associados a estas prioridades de investimento nos vários POR, procurando evidenciar em que medida o alcance dos mesmos poderá ser coadjuvado pelo recurso a IF.

***Prioridade de investimento 6.5 - Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído***

O recurso a IF sob a PI 6.5 encontra-se previsto em todos os POR do Continente bem como nos PO das Regiões Autónomas que integram o Portugal 2020.

Nos POR do Continente, a generalidade dos objetivos específicos considerados sob esta PI visam a promoção da qualidade ambiental, urbanística e paisagística, quer dos territórios de baixa densidade e de ocupação dispersa (como fator de diferenciação e afirmação regional), quer dos centros urbanos de nível hierárquico superior (como fator de estruturação territorial, de bem-estar social e de competitividade regional). Ao mesmo tempo que se pretende atenuar os problemas decorrentes de processos de declínio urbano a nível ambiental pretende-se, em paralelo, estimular dinâmicas de desenvolvimento e o aparecimento de novas atividades económicas que contribuam para o reforço da atratividade e dinâmica urbana. Os objetivos subjacentes visam reforçar a capacidade de regenerar e valorizar as áreas construídas, qualificar os espaços públicos, reabilitar a habitação e fomentar novas funções urbanas em áreas obsoletas ou em risco, sendo privilegiadas operações integradas de reabilitação e revitalização de áreas urbanas. As intervenções a apoiar deverão ainda, nos aglomerados urbanos de maior relevância, contribuir para a sua afirmação, destacando os fatores urbanísticos, arquitetónicos e patrimoniais que reforcem a identidade e a atratividade da paisagem urbana.

Na generalidade dos PO, as ações enquadradas sob estes objetivos visam, assim: i) a qualificação urbanística e ambiental dos espaços urbanos e, em particular, a valorização de sistemas e estruturas ecológicas e a qualificação do espaço e dos edifícios públicos (intervenções em praças, arruamentos,

equipamentos, mobiliário urbano, etc.), bem como a criação de zonas e espaços verdes que permitam a sua fruição; ii) a geração de dinâmicas de desenvolvimento urbano que valorizem os principais ativos da envolvente territorial, em particular os respeitantes ao sistema biofísico e patrimonial. É, assim, expectável que as intervenções a apoiar sob esta PI nos vários POR venham a promover o bem-estar das populações, a atenuação dos contrastes sociais e territoriais a nível regional e a promoção de condições de desenvolvimento urbano sustentável, potenciando, em simultâneo, a capacidade de atração e fixação de atividades e de emprego qualificado, bem como a revitalização funcional e económica de zonas industriais obsoletas.

As ações dirigidas à melhoria da qualidade do ambiente urbano visam especificamente a melhoria da qualidade do ar, a redução da população exposta a níveis elevados de ruído, o aumento e a qualificação de espaços verdes, a regeneração de áreas urbanas desqualificadas, a reabilitação do edificado e a reconversão de instalações industriais desativadas para acolhimento de novas atividades económicas.

A análise dos textos dos PO mostra algumas particularidades na relevância atribuída às ações que confluem para os objetivos visados. Por exemplo, no PO Lisboa, os centros históricos, as zonas ribeirinhas e as zonas de reconversão industrial constituem o enfoque das ações de regeneração urbana, tendo designadamente em vista a regeneração das grandes áreas industriais obsoletas. Por seu turno, no PO Algarve releva-se o planeamento integrado das abordagens urbanas, ao que acrescem as preocupações com a redução da sazonalidade, a garantia das condições de segurança e a redução ou eliminação de áreas litorais urbanas degradadas ou subaproveitadas.

Os PO das Regiões Autónomas, por seu turno, elegem a melhoria da qualidade do ambiente urbano (Açores) e a promoção da qualidade ambiental e urbanística das cidades enquanto fator de atratividade e competitividade regional (Madeira) como objetivos específicos associados a esta PI. Neste sentido, as ações de revitalização urbana deverão potenciar a geração de novas oportunidades de negócio e de criação e fixação de emprego mais qualificado, seja por via dos produtos de turismo, seja pela promoção de atrações naturais e culturais nos centros urbanos. No caso da Madeira, reforçam-se, de igual modo, os objetivos de planeamento integrado das abordagens urbanas no território regional, a revitalização dos núcleos urbanos consolidados e das zonas urbano-turísticas e a atuação em áreas litorais degradadas e subaproveitadas.

#### *Prioridade de investimento 9.8 - A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais*

O recurso a IF sob a PI 9.8 encontra-se previsto nos POR Norte, Centro, Lisboa e Alentejo do Continente, bem como no PO Madeira.

Na generalidade dos Programas considerados, os objetivos específicos subjacentes à PI 9.8 consistem em promover a inclusão social em territórios urbanos desfavorecidos que, em regra, concentram fenómenos de segregação social, através da sua regeneração física, económica e social, por esta via combatendo a pobreza e exclusão dos residentes e de grupos sociais em áreas urbanas degradadas. Tendo em conta a multiplicidade de fatores subjacentes à falta de dinamismo e vitalidade destas zonas, o processo da sua regeneração tem que ter em consideração aspetos físicos, sociais, económicos e ambientais. Assim, para além da melhoria das condições de habitabilidade e a qualidade dos espaços públicos, nomeadamente em matéria de acessibilidade, mobilidade e eficiência energética, o apoio a operações de regeneração urbana em territórios críticos deverá ainda visar a integração no mercado de trabalho, o acesso à habitação e o sucesso escolar das comunidades desfavorecidas.

No caso particular do POR Lisboa, pretende-se colmatar situações de desequilíbrio socio-urbanístico e funcional, a desintegração de tecidos urbanos, a existência de zonas habitacionais com baixos níveis de qualificação e a perda de vitalidade social e funcional de áreas consolidadas e históricas, cuja desqualificação física e social exige uma intervenção premente. A consideração desta PI visa, assim, fazer face à existência de um significativo número de edifícios em estado muito degradado que, associado à desqualificação do espaço público e à desvitalização dos tecidos urbanos, constitui um

obstáculo à atratividade e competitividade da área metropolitana. Na região do Alentejo visa-se, sobretudo, combater a pobreza e a exclusão em áreas específicas e potenciar a revitalização económica e social dos grupos sociais residentes, bem como promover o dinamismo e a vitalidade de territórios críticos, com o objetivo último de atrair novas pessoas e facilitar a integração nas comunidades, nomeadamente de imigrantes ou de minorias étnicas.

Na Madeira, por seu turno, a mobilização da PI visa essencialmente a reabilitação de aglomerados urbanos e periurbanos degradados, obsoletos ou abandonados, abrangendo ações dirigidas à requalificação do espaço público, à inclusão social de comunidades desfavorecidas, à valorização patrimonial e à dinamização de atividades económicas tradicionais geradoras de emprego e/ou rendimento local. Pretende-se, por conseguinte, melhorar a imagem e a atratividade dos territórios urbanos e rurais desfavorecidos, a qualidade de vida da população e a inclusão social dos seus habitantes.

A análise dos textos dos PO evidencia assim, nestas PI, os objetivos de promoção da qualidade ambiental, urbanística e paisagística das cidades, a promoção da inclusão social em espaços urbanos desfavorecidos, a revitalização económica e social e o reforço da atratividade dos territórios e a dinamização do mercado de trabalho, por um lado, e uma lógica de intervenção que conduz ao alcançar destes objetivos através da atuação integrada num conjunto diversificado de tipologias de intervenção, por outro lado.

A lógica de atuação integrada assume particular relevância no contexto das políticas públicas associadas à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, uma vez que o alcance dos objetivos subjacentes implica uma atuação abrangente, integrada e sinérgica sobre o território, envolvendo atores e tipologias de intervenção muito diversos. Os IF propostos constituem um dos instrumentos de política que concorrem para o alcance dos objetivos definidos nos PO, apoiando tipologias de projetos que contribuem para atingir os resultados pretendidos (algumas tipologias, como a reabilitação de edifícios para habitação de particulares, apenas são apoiadas por via dos IF) e apresentam, relativamente a outros instrumentos, as vantagens usualmente associadas a este tipo de instrumentos. Essas vantagens, devidamente explicitadas nas questões de avaliação anteriores, traduzem-se, no essencial, no acesso ao financiamento e na alavancagem de fundos, na preocupação acrescida com a viabilidade e sustentabilidade das operações e desejada perenidade dos seus resultados e no contributo para a articulação entre interesses públicos e privados em zonas de intervenção específicas.

Em face da súmula de objetivos específicos acima referenciados, o contributo dos IF para o alcançar dos objetivos específicos acima referenciados e enquadráveis nas PI 6.5 e 9.8 afirmar-se-á por via das mais-valias e vantagens usualmente associadas a esta modalidade de financiamento e, muito concretamente, da experiência acumulada e das lições adquiridas por via da sua aplicação ao domínio da regeneração e revitalização urbana no passado recente.

### **6.3. QA16. Quais são as características do sistema de monitorização que permitem uma eficiente monitorização do IF, que facilite os requisitos de reporte e permita identificar áreas de melhoria?**

***O sistema de monitorização dos IF deverá ser concebido e operacionalizado de forma a assegurar a produção atempada e com qualidade da informação adequada a um bom desempenho da gestão e integrar e automatizar os fluxos de informação necessária ao reporte requerido por instâncias nacionais e comunitárias, bem como disponibilizar informação de suporte a atividades de auditoria e avaliação.***

A resposta à presente questão de avaliação aborda as condições, as ferramentas de suporte e os procedimentos necessários a uma eficiente monitorização dos IF, nomeadamente as atividades integrantes do processo, como sejam o reporte dos principais indicadores de desempenho, as verificações de gestão, o acompanhamento de auditorias e a realização de exercícios de avaliação, o

sistema de informação que lhe servirá de base, bem como os *stakeholders* envolvidos e as necessidades de reporte para com as várias instâncias.

### *As condições de base e as principais funções do sistema de monitorização*

A estruturação do sistema de monitorização dos IF deverá ter em consideração um equilíbrio, nem sempre fácil de alcançar, entre: i) as exigências associadas às necessidades de informação para garantir o acompanhamento e avaliação da implementação dos IF, o reporte às várias instâncias e restantes obrigações de âmbito regulamentar aplicáveis, de âmbito nacional e europeu; ii) a eficiência do sistema, na medida em que as exigências do mesmo não se traduzam numa “carga burocrática” para todos os atores envolvidos e, em particular, para os beneficiários dos IF; e iii) a maior simplificação de procedimentos requerida para os destinatários finais dos FEEI em geral.

A auscultação de atores sobre a experiência da mobilização de IF no âmbito do QREN no que respeita a aspetos de monitorização e reporte revelou:

- Por parte das AG, uma clara necessidade de acesso a mais e melhor informação sobre os promotores e projetos apoiados pelos IF e sobre a implementação global dos IF<sup>17</sup> em cada um dos FDU;
- Por parte dos intermediários financeiros envolvidos (CGD e BPI) uma clara sobrecarga de reporte de informação exigido pelo *JESSICA Holding Fund* e a necessidade de estabilizar, à partida, todos os procedimentos e necessidades de informação para o período de aplicação dos FEEI; com efeito, estes intermediários evidenciaram a complexidade e custo de estruturar um sistema de informação de suporte aos IF apoiados pelos FEEI e de, durante o percurso, proceder a ajustamentos, pelo que consideram que as necessidades de informação e os procedimentos e conceitos aplicáveis devem ser estabilizados à partida, que a massificação dos IF implica que eles devem ser simples em termos de procedimentos e de exigência de informação aos destinatários finais e que a carga administrativa deve ser reduzida sob pena de colocar em causa a atratividade do produto para estes beneficiários; e
- Por parte dos avaliadores, a necessidade de assegurar informação que permita alimentar os exercícios de avaliação e o rápido acesso aos mesmos (via AG), evidenciado uma clara discrepância (por defeito) entre a informação disponível nos sistemas de informação das AG e aquela que é disponibilizada pelos gestores de IF, mesmo ao nível da correta e atualizada informação sobre o promotor e os respetivos contactos, dificultando em muito os processos de auscultação.

Ao nível europeu, a experiência da mobilização de IF no anterior ciclo de programação revelou a necessidade de prestar mais atenção ao sistema de monitorização e acompanhamento destes instrumentos de política, o que levou inclusivamente a CE a definir, já na fase de operacionalização dos instrumentos, um *template* para o registo de informação de monitorização para ser utilizada pelas AG, *holding fund* e IF. No atual período de programação a regulamentação é, desde o início do processo de programação, mais específica no que concerne aos requisitos em termos de monitorização, controlo e reporte dos IF, permitindo assim acautelar à partida a inclusão no sistema de monitorização de informação para o efeito.

Desde logo, o artigo 46.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 estipula que a AG deverá enviar à CE, em anexo ao relatório anual de execução, um relatório específico sobre a aplicação dos IF, definindo os respetivos requisitos em termos de informação. O Regulamento de Execução (UE) N.º 821/2014<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Esta necessidade manifestada pelas AG no caso da Iniciativa JESSICA foi também corroborada pelas AG no que respeita aos IF para apoio direto às empresas no âmbito do QREN.

<sup>18</sup> Regulamento de Execução (UE) N.º 821/2014 da Comissão de 28 de julho de 2014 que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às modalidades de transferência e gestão das contribuições do programa, à comunicação de informações relativas aos instrumentos financeiros, às características técnicas das medidas de informação e comunicação e ao sistema de registo e arquivo de dados.

da Comissão apresenta, no seu Anexo I, o modelo para a apresentação de relatórios específicos sobre IF, identificando o tipo de informação necessária para cada IF ao nível:

- Da identificação do PO e da prioridade ou medida ao abrigo das quais é concedido o apoio dos FEEI;
- Da descrição dos IF e disposições de execução/mecanismos de aplicação;
- Da identificação do organismo de execução dos IF e dos intermediários financeiros;
- Do montante total das contribuições do PO, por prioridade ou medida, pagas aos IF e custos de gestão incorridos ou taxas de gestão pagas;
- Do montante total do apoio pago aos beneficiários finais, ou autorizado no âmbito de contratos de garantia pelos IF para investimentos em beneficiários finais, por PO e prioridade ou medida dos FEEI;
- Do desempenho dos IF, incluindo o progresso no seu estabelecimento e na seleção de organismos que o executam (incluindo o organismo que executa um fundo de fundos);
- Dos juros e outras receitas geradas pelo apoio dos FEEI aos IF, recursos do PO reembolsados ao IF a partir de investimentos e o valor dos investimentos em capitais próprios relativamente aos anos anteriores;
- Dos progressos no sentido de alcançar o efeito de alavancagem previsto dos investimentos realizados pelo instrumento financeiro e valor dos investimentos e participações (nos relatórios relativos aos anos de 2017, 2019 e relatório final de execução);
- Da contribuição dos IF para o cumprimento dos indicadores da prioridade ou medida em causa (nos relatórios relativos aos anos de 2017, 2019 e relatório final de execução).

As questões relativas à gestão e ao controlo de IF são contempladas sob o artigo 40.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013, que estabelece as disposições comuns relativas aos fundos estruturais e de coesão<sup>19</sup>, especificando as disposições relativas a verificações no local e à realização de auditorias, da seguinte forma:

- As AG e a Autoridade de Certificação não podem efetuar verificações no local às operações que comportem instrumentos financeiros, devendo os organismos responsáveis pela aplicação de IF enviar regularmente àquelas entidades relatórios de controlo;
- Os organismos responsáveis pela auditoria dos programas só podem realizar auditorias ao nível dos destinatários finais quando ocorrer uma ou mais das seguintes situações: a) Os documentos de apoio que comprovam o apoio dos IF aos destinatários finais e que atestam que o mesmo foi utilizado para os fins pretendidos, em consonância com a legislação aplicável, não estão disponíveis a nível do IF ou da AG, ou a nível dos organismos que executam os instrumentos financeiros; b) Existem indícios de que os documentos disponíveis ao nível da AG ou ao nível dos organismos que executam os instrumentos financeiros não refletem a exatidão e veracidade do apoio concedido;
- Os organismos que executam os IF são responsáveis por assegurar a disponibilidade dos documentos comprovativos e não impõem aos destinatários finais requisitos de manutenção de registos que excedam o necessário para o desempenho dessa responsabilidade;

A monitorização da aplicação dos investimentos e dos fluxos de transações (*deal flows*), designadamente por via da apresentação dos relatórios dos IF ao fundo de fundos e/ou à AG, é também considerada como um dos termos e condições a que estarão sujeitas as contribuições dos PO para os IF e que deverão constar nos acordos de financiamento, conforme explicitado no anexo IV do

<sup>19</sup> Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão, ao FEADER e ao FEAMP e que estabelece disposições gerais relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão e ao FEAMP.

Regulamento (UE) N.º 1303/2013. Neste são, de igual modo, considerados os requisitos de auditoria, tais como requisitos mínimos de documentação a manter a nível dos IF (e a nível do fundo de fundos, consoante o caso), e os requisitos relativos à manutenção de registos separados para as diferentes formas de apoio.

A gestão e controlo de IF criados a nível nacional, regional, transnacional ou transfronteiriço são ainda considerados no artigo 9.º do Regulamento Delegado (UE) N.º 480/2014 da Comissão<sup>20</sup>, o qual especifica, em particular, que a AG deve assegurar que os acordos de financiamento contêm disposições sobre os requisitos e o registo de auditoria e que as verificações de gestão são realizadas ao longo de todo o período de programação e durante a criação e execução dos IF. Neste artigo são ainda definidos os requisitos para a acessibilidade dos documentos justificativos da elegibilidade das despesas, bem como o tipo de documentos comprovativos que permitem verificar o cumprimento do direito da União e da legislação nacional e das condições de financiamento. Em matéria de auditoria, o Regulamento Delegado estabelece ainda que para as operações que envolvam o apoio dos PO para IF no âmbito do FEDER as autoridades de auditoria devem garantir que os IF são objeto de auditoria ao longo de todo o período de programação até ao encerramento, tanto no âmbito das auditorias aos sistemas como às operações.

Do exposto resulta que, sendo claro que a eficiência do sistema de monitorização se tenderá a reforçar à medida que avançam a operacionalização e a execução dos PO, subsiste um conjunto de condições relativas à sua eficácia e operacionalização que terá de ser garantido à partida e que se prende essencialmente com as necessidades de reporte às várias instâncias, com a necessidade de monitorizar a gestão corrente dos IF e com a criação das condições para uma atempada estabilização de práticas e procedimentos.

O sistema deverá ser concebido de modo a providenciar um apoio significativo à monitorização da implementação qualitativa e da execução financeira dos IF e, em paralelo, assumir alguma flexibilidade para acomodar as alterações dos requisitos e dos procedimentos ao longo do tempo, com as inerentes implicações em termos de desenvolvimento e evolução do sistema informático que lhe servirá de base. Em particular, a monitorização do desempenho das intervenções pressupõe o estabelecimento de objetivos relevantes e quantificados, visa a monitorização de resultados e desempenhos e a inerente quantificação de taxas de sucesso, com o intuito de sinalizar, aos diferentes níveis de gestão, eventuais divergências entre os objetivos pré-estabelecidos e as realizações e resultados alcançados.

Outra dimensão fundamental do sistema de monitorização prende-se com o acompanhamento das operações apoiadas, seja no âmbito da monitorização das realizações e resultados, seja no quadro do aconselhamento personalizado e pró-ativo dos promotores, através de ações de monitorização, aconselhamento e dinamização. Neste domínio, importa também assumir, como condição de base para atribuição do financiamento, o compromisso por parte dos promotores de estruturar e operacionalizar sistemas de informação e monitorização destinados a apurar e recolher a informação de base necessária ao cálculo dos indicadores de resultado das operações financiadas, incluindo o acompanhamento dos projetos para além da sua conclusão, quando aplicável.

Na implementação dos IF deverá também ser definido um sistema de verificação sólido e eficiente, que possa contribuir para um adequado sistema de gestão e controlo de acordo com a regulamentação comunitária e nacional, devendo contemplar o arquivo e disponibilização dos documentos de suporte às operações.

O sistema de monitorização afigura-se também fundamental na disponibilização da informação que deverá servir de base à realização de atividades de avaliação, para que estas possam providenciar um *feedback* importante aos decisores de política relativamente a questões operacionais, de desempenho e de execução financeira dos IF. Será também importante realizar a avaliação do impacto dos IF, na

---

<sup>20</sup> Regulamento Delegado (UE) N.º 480/2014 da Comissão de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão, ao FEADER e ao FEAMP, que estabelece disposições gerais relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão e ao FEAMP.



medida em que pode proporcionar informação útil para futuros processos de implementação, bem como comparar os resultados das avaliações com as análises de falhas de mercado que deram lugar à introdução dos IF. Os procedimentos de monitorização e reporte deverão, assim, ser definidos de modo a que seja possível desenvolver uma análise profunda e proceder a avaliações globais sobre o desempenho dos IF. Para o efeito, tal como referido na QA14 afigura-se crucial a seleção de indicadores que possam ser quantificados ao longo de todo o período, bem como a atualização dos dados dos promotores.

As avaliações podem proporcionar *inputs* valiosos para a necessária tomada de medidas corretivas, pelo que será muito útil realizar avaliações, não apenas relacionadas com os PO, mas que visem a obtenção de *feedback* específico sobre os produtos implementados. A aplicação de medidas corretivas de forma regular e tão simplificada quanto possível poderá revelar-se importante para garantir a eficiente implementação dos IF, em particular nos casos de alteração da dotação financeira alocada aos vários IF e que constituem a razão mais frequente para a consideração de tais medidas. Estas poderão revelar-se essenciais para promover os níveis de absorção das dotações, calibrando o recurso a IF no contexto da Política de Coesão. Apelando a uma crescente transparência na aplicação de fundos públicos, os dados e informação de monitorização dos IF - incluindo os resultados de avaliações, inquéritos, etc. - poderão, em grande medida, ser divulgados externamente.

Finalmente, as atividades de monitorização deverão procurar minimizar a componente de intervenção humana e considerar, tanto quanto possível, a automatização dos módulos de monitorização e acompanhamento do sistema de informação, contribuindo para uma diminuição substancial do impacto destas atividades nos recursos. As vantagens da informatização e da desmaterialização de processos e dos procedimentos são universalmente reconhecidas como mais-valia nas operações e geradoras de um ganho potencial na eficácia e em transparência, mas há também que ponderar as exigências que pendem sobre as entidades envolvidas, seja para os responsáveis pela implementação e gestão dos sistemas, seja, principalmente, para os seus utilizadores. Por conseguinte, um elemento fundamental de suporte ao sistema de monitorização é o sistema de informação/informático que lhe serve de base, que deverá ser suficientemente robusto e fiável, dando resposta a uma elevada complexidade de processos.

### *Os stakeholders envolvidos e as necessidades de reporte para as várias instâncias*

Na definição de um sistema que permita a eficiente monitorização dos IF importa primeiramente identificar todos os *stakeholders* relevantes e explorar as opções de partilha/reportes de informação o mais *real time* possível, adotando, por exemplo, um sistema de informação integrado, ou, pelo menos, de acesso generalizado. O sistema de monitorização e reporte a delinear para a aplicação dos IF deverá, assim, revelar-se sólido e eficiente ao nível das entidades envolvidas na sua implementação, designadamente intermediários financeiros, gestores de IF, gestores de *holding funds* e AG ou Organismos Intermédios em quem deleguem competências neste domínio.

A disponibilização da informação de gestão adequada e atempada às AG dos PO financiadores constitui o requisito basilar de um sistema de monitorização eficiente e eficaz. De entre as funcionalidades e características do sistema de monitorização, há que equacionar, em particular, o envolvimento e a prestação por parte de potenciais utilizadores nas fases de aprovação e acompanhamento dos projetos, no sentido de estabilizar práticas e procedimentos numa fase prévia à sua implementação. Na definição do modelo de operacionalização e monitorização dos IF, importa ainda acautelar o envolvimento das autoridades de certificação e de auditoria, bem como consideração do acesso ao respetivo sistema por parte das entidades responsáveis pela realização de exercícios de avaliação ao longo ou numa fase *ex post* da aplicação dos IF.

A produção da informação necessária ao reporte dos IF para as várias instâncias nacionais e comunitárias constitui, de igual modo, um dos requisitos a considerar na definição do sistema, procurando, sempre que possível, a automatização e a desmaterialização de processos. No reporte para a Comissão Europeia será muito importante que seja recolhida, por via do sistema de

monitorização, toda a informação requerida para a elaboração dos relatórios de execução anuais dos PO, incluindo uma análise da aplicação desta forma de financiamento, nomeadamente os tipos de operações abrangidas e os montantes de fundo envolvido. A nível nacional deverá também ser considerada a necessidade de recolher, tratar, sistematizar e gerar a informação de base necessária ao reporte requerido pela entidade nacional responsável pela coordenação da Política Estrutural e de Desenvolvimento Regional cofinanciada pelos fundos europeus (incluindo as funções de certificação, pagamento, avaliação, comunicação, monitorização e auditoria de operações).

Uma vez que o leque de intermediários financeiros poderá ser vasto e que estes podem utilizar diferentes sistemas de informação e monitorização, importa considerar um sistema que os articule assegurando que os diferentes sistemas deverão conseguir comunicar diariamente através de aplicações de *interface*, de modo a disponibilizar informação atualizada sobre os processos de implementação. Por outro lado, é importante evitar uma sobrecarga administrativa desnecessária para os destinatários finais, pelo que ponderar o equilíbrio entre os requisitos em termos informativos regulamentarmente requeridos pela utilização de fundos comunitários e a necessária agilidade e simplificação procurada pelos agentes de mercado constitui um dos desafios mais relevantes no processo de implementação e monitorização de IF.

### *O papel fulcral do sistema de informação*

O sistema de informação afigura-se como uma peça fundamental na disponibilização de dados sobre as intervenções apoiadas, na facilitação do acesso à informação, na monitorização do cumprimento de objetivos e na agilização da articulação entre as diferentes entidades envolvidas no modelo de governação dos IF, no respeito pela missão e competências de cada uma dessas entidades (AG, beneficiários, destinatários, etc.). A conceção do sistema de informação deverá ter em conta os requisitos em termos de monitorização e reporte definidos na regulamentação comunitária e facultar informação suficientemente vasta e detalhada, desde o estabelecimento até ao encerramento dos IF, ao nível de *holding fund*, dos intermediários financeiros e dos destinatários finais.

A forma como o sistema de informação assegura a recolha e o acesso a dados relevantes e produz informação adequada e atempada para a gestão, disponibilizando-a rapidamente a toda a rede de utilizadores do sistema independentemente da sua localização, revela-se determinante para o nível de eficiência da monitorização. Assim, a conceção e operacionalização do sistema de informação deverá considerar:

- A utilização de linguagem *web*, que permita a articulação de diferentes sistemas através de *web services* (rede integrada), assim facilitando a ligação em rede entre as diversas entidades envolvidas na monitorização e tornando mais rápida e acessível a comunicação entre os intermediários/destinatários e a gestão dos PO;
- Um conjunto de ferramentas ou funcionalidades básicas ao nível de segurança, como sejam registos (*logs*) de sistema, controlo de acessos via *username/password*, *backups* e atualizações, sistemas de *firewall*, servidores redundantes, sistemas de acesso biométricos e procedimentos de alarmística e intervenção de segurança, entre outros;
- O desenvolvimento modular das aplicações, cuja disponibilização deverá ser efetuada de forma atempada e faseada, idealmente nas suas versões finais, evitando assim o recurso a soluções fora do sistema, logo contribuindo para a eficiência da rede;
- A adoção de formas eletrónicas de comunicação, para que todo o fluxo de informação entre os intermediários/destinatários e a gestão dos PO seja realizado através de meios eletrónicos, prosseguindo, tanto quanto possível, os objetivos de desmaterialização de processos e automatização de práticas e procedimentos; e



- A gestão do ciclo de vida dos projetos, assim como de todos os trâmites que lhes estão associados, desde a receção das candidaturas, à contratualização das operações aprovadas e o seu posterior acompanhamento.

A formação dos utilizadores no que respeita às funcionalidades e potencialidades do sistema e a disponibilização do respetivo manual de utilização constituem elementos essenciais à maximização da sua eficiência e utilidade, sendo que a uniformização das ferramentas de análise e das metodologias tenderá a promover uma harmonização de critérios e a objetividade das decisões tomadas.

Sob este enquadramento, o sistema deverá garantir a segurança, qualidade e fidedignidade dos dados e das respetivas fontes, bem como do próprio sistema, de forma a garantir:

- A articulação entre as diversas entidades intervenientes na emissão de pareceres e decisões relativas a IF, visando a uniformização de procedimentos e processos de análise, decisão, acompanhamento e encerramento dos projetos por parte dos vários PO;
- O acesso ao sistema, por parte de todos os intervenientes credenciados, em tempo real e com acesso a informação atualizada para apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação das intervenções, bem como para promover a respetiva divulgação;
- O registo e armazenamento informatizado de registos contabilísticos de cada operação, promovendo a desmaterialização de documentos e processos; e
- A recolha de dados sobre a execução dos IF, necessários para a sua gestão financeira, acompanhamento, verificações, auditorias e avaliação, bem como para a respetiva monitorização estratégica, operacional e financeira.

O sistema de informação deverá, por conseguinte, fornecer a informação completa, atempada e atualizada para responder às necessidades de reporte, monitorização e avaliação dos IF, disponibilizando para o efeito adequadas ferramentas de pesquisa, filtragem e extração de informação, minimizando o recurso a soluções fora do sistema. A agregação e disponibilização de dados, de forma centralizada e de fácil acesso, garantindo a sua compatibilidade e comparabilidade, tenderá a agilizar a articulação e o diálogo entre as entidades envolvidas, logo promovendo a eficiência na monitorização dos IF e a facilitar os requisitos de reporte.

A experiência de aplicação de IF no período 2007-2013 requereu a conceção e implementação de um sistema de informação que providenciasse a informação necessária ao respetivo reporte, cujo desenvolvimento se prolongou durante algum tempo, até ser alcançada a fase de estabilização e pleno funcionamento. O sistema a considerar para o período 2014-2020 deverá, por conseguinte, ter em conta os esforços desenvolvidos ao longo do período de vigência do QREN, no sentido de procurar, tanto quanto possível, capitalizar a experiência adquirida e estabilizar práticas no que à monitorização de IF diz respeito. É, neste sentido, recomendável que o referido sistema de informação seja centralizado, agregando toda a informação relativa à aplicação de IF no domínio da regeneração e revitalização urbana, bem como, por questões de eficiência, a informação relativa a IF dirigidos a domínios que com este se interrelacionem, designadamente na área da eficiência energética.

## 7. Atualização da avaliação ex ante

### 7.1. QA17. Quais as circunstâncias que suscitam a necessidade de revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação ex ante?

***A avaliação ex ante deverá ser revista ou atualizada em função de indicações obtidas quer a partir da monitorização da realização e resultados da operacionalização dos IF, quer da monitorização da evolução das condições de financiamento de mercado que inicialmente justificaram a mobilização de IF. Sempre que essas indicações revelarem que a eficácia ou eficiência dos IF está posta em causa, a avaliação deve ser atualizada ou revista, sendo que deve ser sempre efetuada uma revisão desta avaliação em paralelo com as avaliações intercalares dos PO financiadores previstas para 2017/2018.***

O Regulamento que enquadra as disposições comuns dos FEEI estabelece que a avaliação ex ante poderá ser revista e atualizada sempre que, durante a fase de execução de um IF, “a autoridade de gestão considere que a avaliação ex ante deixou de poder representar de forma rigorosa as condições de mercado existentes na altura da execução”.

As principais circunstâncias que determinam a necessidade de rever ou atualizar a avaliação ex ante estão relacionadas com a alteração das condições de mercado que estão na base das falhas de mercado e da insuficiência de investimento identificadas e que ditaram a mobilização dos IF adotados. As circunstâncias que podem alterar as condições de mercado são de ordem diversa e podem estar associadas a fatores do lado da oferta de financiamento (sobretudo por parte dos intermediários financeiros que operam no mercado) ou a fatores do lado da procura (por parte dos destinatários).

Do lado da oferta, as circunstâncias poderão estar sobretudo associadas à alteração do nível de acesso ao financiamento, na medida em que uma maior abertura e exposição ao risco por parte do sistema financeiro se poderão traduzir num aumento do acesso ao crédito e colocar em causa a necessidade de utilização dos IF que visam combater esta falha de mercado. Outra circunstância a considerar prende-se na possibilidade de alteração do custo do financiamento disponível no mercado, dado que a existência de instrumentos e produtos financeiros alternativos com custo inferior aos apoiados pelos FEEI pode reduzir drasticamente a eficácia destes últimos, que tenderão a ser menos procurados, com consequências no nível de execução esperado para os PO.

A alteração das condições de oferta de financiamento pode, por sua vez, ser influenciada pela modificação das condições de operação dos intermediários que atuam no mercado, em virtude de alterações a nível regulamentar e/ou fiscal, no que respeita às condições de obtenção de *funding* nos mercados internacionais ou mesmo por via de choques profundos no mercado financeiro que coloquem em causa a solvabilidade dos operadores. A oferta de financiamento pode ainda revelar-se insuficiente face às necessidades identificadas pelo facto de as condições oferecidas pelos IF apoiados não serem atrativas para os intermediários ou por falta de maturidade do mercado nalguns segmentos.

As circunstâncias do lado da procura poderão ser afetadas por alterações de cariz legislativo ou regulamentar (por ex. alterações a nível da legislação sobre licenciamento, da regulamentação dos condomínios, do regime de arrendamento, da alteração de enquadramentos fiscais com repercussões importantes nos destinatários) e/ou decorrentes da reorientação nos objetivos de política pública a nível nacional ou europeu, designadamente a prioridade concedida à regeneração e revitalização urbana. Podem ainda estar associadas a alterações na capacidade/disponibilidade de mobilização da componente de participação do destinatário final, seja ele um particular (e.g. por restrições no seu rendimento presente e/ou futuro), uma entidade privada (e.g. por dificuldades de natureza financeira

ou por alterações na perceção do risco e retorno dos investimentos a promover) ou uma entidade pública (e.g. em virtude de restrições ao nível de endividamento).

A revisão da avaliação *ex ante* deve ocorrer quando as alterações do mercado assumirem uma magnitude que faça com que a mobilização dos IF deixe de fazer sentido face à redução da sua eficácia relativamente aos objetivos definidos, da sua eficiência face a outros instrumentos de política pública, ou mesmo da sua pertinência face às condições de mercado registadas durante a execução.

Também deve ser revisitada a configuração dos IF e a sua avaliação *ex ante* no caso de alterações relevantes nos PO financiadores relacionadas com estas matérias.

A monitorização da implementação e resultados dos IF (abordada em QA anteriores) e das condições de mercado (abordada na QA seguinte) revela-se fundamental também para avaliar a necessidade de revisão da avaliação, a qual deverá, pelo menos, ser efetuada por ocasião da realização da avaliação intercalar do nível de alcance das metas intermédias definidas para cada PO.

## **7.2. QA18. Quais são os parâmetros verificados na evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização que evidenciam a necessidade da revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação *ex ante*?**

***A avaliação *ex ante* deverá ser revista ou atualizada quando as indicações obtidas quer a partir da monitorização da realização e dos resultados da operacionalização dos IF, quer da monitorização da evolução das condições de financiamento no mercado que justificaram a sua operacionalização inicial, revelarem que as condições de eficácia e eficiência da operacionalização dos IF estão postas em causa de forma significativa. Tal acontecerá quando um conjunto suficientemente alargado de indicadores sinalizar que as falhas de mercado no financiamento de operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas já não se verificam, que os IF não têm procura ou que a sua mobilização não está a produzir resultados.***

O acompanhamento do contexto económico e financeiro em que a implementação dos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas irá ter lugar revela-se fundamental para garantir a sua eficiência e eficácia, evitando o desvirtuamento da política pública e o cumprimento de outros propósitos que não os estabelecidos em sede de programação.

Com efeito, como referido na resposta à questão anterior, recomenda-se o acompanhamento de indicadores que permitam avaliar quer a evolução da operacionalização dos IF, por via dos indicadores de realização e resultados da sua implementação, quer a evolução das condições de financiamento das entidades beneficiárias, nomeadamente com indicadores macro e mesoeconómicos que sinalizem inflexões importantes no mercado, tanto do lado da oferta de crédito (nas dimensões de volume de crédito e de custo do crédito), como do lado da procura (monitorizando o nível de procura dirigido aos IF e identificando os fatores que poderão residir na base de um acesso limitado aos fundos disponíveis, quer por parte de entidades públicas, quer por parte de entidades privadas).

O Quadro 4 apresenta uma proposta de indicadores estatísticos de contexto ou de conjuntura de acesso livre, de fácil e rápida compilação e com um grau de atualidade minimamente aceitável que se recomenda venham a ser acompanhados ao longo da implementação dos IF. São indicados ainda os valores de alerta (inferiores, quando aplicável, e superiores) que, no caso de serem atingidos, devem despoletar uma análise específica da realidade que visam captar.

A revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação *ex ante* apenas deverá ser ponderada quando um número significativo (a definir) de indicadores ultrapassar os limiares referidos.

#### Quadro 4.

#### Indicadores de contexto para o sistema de monitorização

Indicador	Alerta inferior	Alerta superior	Notas
<p><i>Prémio de risco de país medido pelo gap entre as taxas de rentabilidade das obrigações do tesouro a 10 anos portuguesas e as alemãs</i></p> <p><i>Fonte: Banco de Portugal</i></p>	0,1%	5%	Esta diferença incorpora parte do efeito do spread de taxas de juro nos empréstimos a SNF.
<p><i>Spread (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos a SNF em Portugal face à Zona Euro</i></p> <p><i>Fonte: BCE</i></p>	0,7%	3,9%	Valor atual mais ou menos 2 vezes o desvio-padrão da média dos últimos 3 meses desde março de 2005 (dados desde janeiro de 2005).
<p><i>Spread (média dos últimos 3 meses) de taxa de juro dos novos empréstimos a SNF em Portugal face à Alemanha</i></p> <p><i>Fonte: BCE</i></p>	0,6%	4,7%	Valor atual mais ou menos 2 vezes o desvio-padrão da média dos últimos 3 meses desde março de 2005 (dados desde janeiro de 2005).
<p><i>Taxa de variação homóloga dos empréstimos de OIFM a particulares - Habitação durante 3 meses consecutivos</i></p> <p><i>Fonte: Banco de Portugal</i></p>	-3%	10%	Valor do alerta inferior é próximo do valor atual, tendo em conta o contexto atual de expansão da política monetária do BCE e a trajetória de recuperação neste indicador no último ano e meio.
<p><i>Taxa de variação homóloga dos empréstimos de OIFM a SNF: Construção durante 3 meses consecutivos</i></p> <p><i>Fonte: Banco de Portugal</i></p>	-10%	10%	Valor do alerta inferior é próximo do valor atual, tendo em conta o contexto atual de expansão da política monetária do BCE e a trajetória de recuperação neste indicador no último ano e meio.
<p><i>Nº de inquéritos consecutivos em que o índice de difusão da oferta de empréstimos a SNF assume valores inferiores a -20 ou superiores a 20</i></p> <p><i>Fonte: Banco de Portugal, Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito</i></p>	-	4	Indicador que mede a restritividade na concessão de crédito, quando os valores são negativos diminui a restritividade, quando são positivos aumenta.
<p><i>Nº de inquéritos consecutivos em que o índice de difusão da procura de empréstimos a PME assume valores inferiores a -20 ou superiores a 20</i></p> <p><i>Fonte: Banco de Portugal, Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito</i></p>	-	4	Indicador que mede a perceção dos bancos em relação à procura.
<p><i>Pressão percebida pelas SNF portuguesas em relação ao acesso ao financiamento (Nº de respostas das SNF portuguesas com pontuação de 7 ou mais / Nº total de respostas das SNF portuguesas)</i></p> <p><i>Fonte: SAFE</i></p>	20%	50%	Tendo em conta que nos últimos 5 inquéritos os valores para a Alemanha variaram entre 26% e 30% e para a Zona Euro entre 34% e 42%.
<p><i>Nº de inquéritos em que a pressão percebida pelas SNF portuguesas em relação ao acesso ao financiamento é superior ao mesmo indicador para o global da Zona Euro (Nº de respostas das SNF portuguesas com pontuação de 7 ou mais / Nº total de respostas das SNF portuguesas) &gt; (Nº de respostas das SNF zona euro com pontuação de 7 ou mais / Nº total de respostas das SNF zona euro)</i></p> <p><i>Fonte: SAFE</i></p>	-	4	Equivala a durante dois anos as respostas para Portugal nesta vertente virem sistematicamente inferiores às da Zona Euro, significando que o acesso ao financiamento está bastante mais facilitado em Portugal do que na média da Zona Euro.
<p><i>Percentagem de empresas dos setores da construção e das atividades imobiliárias que refere o nível de taxa de juro como fator limitativo ao investimento.</i></p> <p><i>Fonte: INE, Inquérito de Conjuntura ao Investimento</i></p>	0%		O alerta inferior corresponde ao mínimo da série nos últimos 10 anos.

Indicador	Alerta inferior	Alerta superior	Notas
Percentagem de empresas dos setores da construção e das atividades imobiliárias que refere a dificuldade em obter crédito bancário como fator limitativo ao investimento.  <i>Fonte: INE, Inquérito de Conjuntura ao Investimento</i>	0%		O alerta inferior corresponde ao mínimo da série nos últimos 10 anos.
Taxa de crédito vencido das SNF - Construção  <i>Fonte: Banco de Portugal</i>	5%	20%	O alerta inferior corresponde a um valor próximo do mínimo da série nos últimos 10 anos.
Peso dos financiamentos obtidos no total dos financiamentos solicitados  <i>Fonte: SAFE</i>	20%	50%	Tendo em conta que nos últimos 5 inquéritos os valores para a Alemanha variaram entre 26% e 30% e para a Zona Euro entre 34% e 42%.
Peso da FBCF em construção no PIB  <i>Fonte: INE</i>	10%	15%	Tem em conta a variabilidade do indicador nos últimos 20 anos
Peso do VBP do segmento da reabilitação urbana no total do VBP da construção  <i>Fonte: AICCOPN</i>	5%	12%	Tem em conta a variabilidade do indicador nos últimos 5 anos
Peso das licenças para ampliações, alterações e reconstruções no total de licenças emitidas  <i>Fonte: INE</i>	30%	50%	Tem em conta a variabilidade do indicador nos últimos 8 anos
Peso dos edifícios concluídos, obras de ampliação, alteração e reconstrução no total de edifícios concluídas  <i>Fonte: INE</i>	15%	35%	Tem em conta a variabilidade do indicador nos últimos 6 anos
Peso da superfície total (m <sup>2</sup> ) das obras concluídas de ampliação, alteração e reconstrução no total de obras concluídas  <i>Fonte: INE</i>	7%	13%	Tem em conta a variabilidade do indicador nos últimos 6 anos

Fonte: Augusto Mateus & Associados, com base em diversas fontes assinaladas na tabela



# II.

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO





## 8. Conclusões

A mobilização de IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas insere-se nas novas diretrizes da Política Regional Europeia, que relevam o **potencial do apoio reembolsável e, em particular, dos IF na maximização do efeito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)**, em virtude da "sua capacidade para combinar diferentes formas de recursos públicos e privados em prol dos objetivos de política pública, bem como à sua capacidade de assegurar um fluxo renovável de meios financeiros para investimentos estratégicos, apoiando investimentos sustentáveis de longo prazo e reforçando o potencial de crescimento da União".

O Portugal 2020 atribui, por isso, uma **grande relevância à mobilização de IF para apoiar as operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas**. Está prevista a **adoção de um leque alargado de IF de dívida**, procurando por essa via responder de forma efetiva e completa aos diferentes constrangimentos verificados no financiamento das operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas em Portugal. A estruturação dos IF no âmbito dos programas cofinanciados tem como princípio basilar a sua aplicação na eliminação ou mitigação de situações em que o mercado não oferece aos agentes económicos determinados produtos ou serviços, ou que apenas os proporciona de uma forma limitada em termos de magnitude ou dos seus atributos.

Na resposta às questões de avaliação estabelecidas, **o presente estudo valida claramente as opções tomadas**, atestando a estratégia definida.

O quadro seguinte sistematiza as principais conclusões sobre os IF para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas do Portugal 2020 que resultaram da avaliação e que serão apresentadas em detalhe em seguida.

**Quadro 5.**  
**Informação de síntese sobre os IF regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas do Portugal 2020 e resultados da avaliação**

Tipo de falha de mercado/situação de investimento insuficiente detetada	Quantificação do <i>gap</i>	IF a mobilizar <sup>1</sup>	Montante de FEEI a mobilizar	Efeito de alavancagem (Total de investimento alavancado por cada euro dos FEEI) <sup>2</sup>	Outras questões relevantes a ponderar na operacionalização
Custos de financiamento desajustados face à rentabilidade e risco das operações;	Empresas do setor da construção portuguesas suportam <i>spread</i> na ordem dos 0,65 p.p. nos juros que têm que pagar para se financiar junto de entidades externas.	Bonificação de Juros, Prémios de Garantias, Apoio Técnico ou Equivalente	25 M€	1,18€	Permitir combinação com empréstimos Controlo apertado para evitar mera transferência de recursos para bancos. Deve ser ligada aos mecanismos de garantia ou de empréstimo
		Garantias ou Equivalente	50 -75 M€	6,27€	Reforço do FGGM.
Volume insuficiente de crédito concedido às empresas face às necessidades de investimento;	Entre os 1.250 e 1.750 milhões de euros	Empréstimo ou Equivalente	100 - 130 M€	3,36€	Focar em questões de maturidade. Permitir combinação com garantias.

Legenda: 1) Só o instrumento bonificação é mais específico para a questão do custo (embora como integre também os prémios de garantia cubra também a questão do volume insuficiente. o IF empréstimos e garantia responde de forma transversal aos dois problemas. 2) este valor varia de região para região em função da contrapartida pública nacional. Valores apresentados respeita a regiões convergência e Madeira.

Fonte: Augusto Mateus & Associados

Uma primeira conclusão respeita à **existência de níveis insuficientes de investimentos em regeneração** e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, verificando-se ainda que **as falhas de mercado ao nível do financiamento dessas intervenções são uma das razões que justificam os níveis de investimento insuficientes**.

Considerando as diversas análises desenvolvidas um valor de **necessidades de intervenção na ordem dos 2 a 3 mil milhões de euros nos próximos 7 anos** parece ser um valor razoável.

Considerando os níveis de investimento necessários em regeneração urbana e os dados resultantes da auscultação de potenciais destinatários sobre a facilidade de acesso ao financiamento e sobre em que grau consideram que o mercado assegurará a satisfação da procura de financiamento existente para cada uma das seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas pode identificar-se um **gap de financiamento para as intervenções de regeneração na ordem dos 1.250 a 1.750 milhões de euros**.

Para fazer face a este *gap* considera-se adequado prever em termos **indicativos** uma **dotação em torno dos 50-75 milhões de euros para garantias, na ordem dos 25 milhões de euros para a cobertura das comissões de garantia e bonificação de juros e de 100- 130 milhões de euros para empréstimos**. A utilização destas dotações deve ser acompanhada de forma permanente e ajustada em função das condições do mercado e da procura dirigida aos vários IF.

Reconhecem-se como **principais vantagens** da mobilização de IF dos tipos propostos o **efeito multiplicador** que geram, a **alavancagem de recursos** que proporcionam, a **eficiência e eficácia acrescidas** que promovem na aplicação de recursos, a **garantia de flexibilidade** que encerram, a melhoria que proporcionam ao **nível da rentabilidade futura e da viabilidade dos projetos**, a possibilidade de **acesso ao conhecimento e à experiência financeira e de gestão de instituições internacionais** e do setor privado especializado em investimentos de desenvolvimento urbano, a promoção de boas práticas de gestão e monitorização de projetos e a promoção de **lógicas de parceria**.

Face à disponibilidade, no mercado, de financiamentos para a regeneração urbana, os IF com a estratégia de investimento proposta poderá apresentar um efetivo valor acrescentado traduzido em:

- Aumento do financiamento disponível em condições (juros, períodos de carência, maturidades, ...) ajustadas às necessidades dos projetos de regeneração urbana e à rentabilidade dos mesmos, um aspeto particularmente relevante na situação atual do mercado financeiro.
- Alargamento do financiamento a segmentos de procura que até agora têm estado à margem dos programas de regeneração urbana e do acesso aos financiamentos comunitários. Este alargamento mobiliza novos atores e alavanca novos recursos.

Mas para que o os IF tenham sucesso é importante assegurar que a administração entende que lhe está a ser colocado um novo desafio: o de liderar, animar, mobilizar, facilitar e monitorizar.

A análise desenvolvida permite ainda avançar que a eficácia de um instrumento financeiro está fortemente dependente de três condições.

- Primeira, do crescimento da procura para os imóveis a reabilitar o que pressupõe a retoma da economia e do relançamento do mercado habitacional. Sem esse crescimento, restará a procura das famílias proprietárias para reabilitação da habitação própria e alguns investimentos na melhoria da eficiência energética, objeto da intervenção de um IF alternativo mas que importa articular com este.
- Segunda, da efetiva simplificação de procedimentos assegurando a efetividade do disposto no Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, criando condições para que os interessados disponham da informação adequada e monitorizando a sua aplicação.

- Terceira, da capacidade para fazer convergir sobre um território urbano desvitalizado/desfavorecido capacidades e recursos de múltiplas origens, o que exige mecanismos adequados de concertação e coordenação entre os instrumentos dos diversos PO, entre os diversos departamentos da administração central (nacional e regional) e entre estes e a administração autárquica e a construção de parcerias sólidas a nível local. O papel de uma agência nacional com responsabilidades claras nesta política parece uma necessidade incontornável.

A configuração dos IF deverá ainda ter em conta que o problema da regeneração urbana é um problema com causas muito complexas, de que resultam três consequências que importa não esquecer ao conceber instrumentos de política para o enfrentar.

- Primeiro, não se pode esperar que tenha uma solução simples. A regeneração urbana exige a convergência de atores e recursos e criatividade nos instrumentos a acionar. Em particular, a disponibilidade de um instrumento financeiro será sempre de eficácia limitada se os destinatários forem famílias como fraca capacidade de suportarem o serviço da correspondente dívida ou investidores que não consigam ver rentabilidade nos projetos de reabilitação.
- Segundo, a regeneração urbana é um processo longo que ultrapassa o horizonte do período do Acordo de Parceria. A montagem das operações, a elaboração dos projetos, os procedimentos burocráticos de licenciamento e autorizações exigem que se antecipe uma projeção realista das taxas de execução para evitar que, à semelhança do que já sucedeu, se venham a alterar as regras de acesso aos apoios a meio do percurso, aumentando o nível de incerteza associado a estas intervenções.
- Terceiro, a estrutura da propriedade da habitação implica que as operações de reabilitação de edifícios habitacionais dificilmente possa assumir dimensão relevante sem ação voluntarista da parte das entidades públicas, através de estruturas que promovam a reabilitação e estimulem e apoiem a organização dos particulares. A regeneração urbana, pelas externalidades associadas, é “bem público” e, como tal, não funciona bem nem pode ser deixada apenas à iniciativa dos privados. O RJRU veio reconhecer este importante aspeto ao privilegiar a reabilitação urbana através de ORU cuja implementação seria da responsabilidade de uma entidade gestora.

No período de programação 2014-2020, está previsto um leque alargado de apoios à regeneração urbana, sejam incentivos financeiros, incentivos fiscais ou instrumentos financeiros de dívida. Os IF dirigidos à regeneração urbana propostos para apoio no âmbito do Portugal 2020 apresentam um carácter largamente complementar ou aditivo face à generalidade das restantes formas de intervenção pública nacional. Os textos regulamentares vieram resolver alguns riscos de sobreposição dos IF com os apoios não reembolsáveis previstos no Portugal 2020 mas importa ter esta questão em conta na configuração final dos IF e em sede de análise das candidaturas aos diferentes instrumentos de política.

Reconhece-se que para além da contrapartida pública nacional exigida **há potencial de alavancar recursos adicionais** junto de instituições como o BEI ou outras instituições internacionais. A **generalidade dos intermediários financeiros auscultados no âmbito da avaliação revelam disponibilidade para participarem na operacionalização dos IF** de iniciativa pública.

A **estratégia estabelecida apresenta um adequado nível de detalhe** e concorda-se com a ideia de assegurar níveis significativos de flexibilidade. Ainda assim entende-se que seria possível aumentar o grau de detalhe da estratégia de investimento no que respeita à priorização das várias tipologias e segmentos a apoiar, à mensuração quantitativa das realizações e resultados a alcançar e ainda à clarificação sobre a mobilização dos IF nalguns tipos de operações. Em particular, importa promover a articulação entre os IF relativos à regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas e os relativos à eficiência energética e gestão eficiente das águas e dos resíduos. As Resoluções do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, que estabelece o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU) e n.º 57/2015, que cria o Instrumento Financeiro para a Energia no âmbito do Portugal 2020 nada avançam sobre a forma como se articularão os dois. Também a questão da mobilização de IF relativamente às intervenções em comunidades

desfavorecidas deve ser clarificada em sede de preparação final dos IF, sendo que a equipa de avaliação considera que a sua mobilização pode fazer sentido nalgumas situações particulares. Também a ideia de favorecer a oferta em cada território de produtos financeiros concorrenciais apoiados pelos IF por parte de diferentes intermediários financeiros parece adequada não só pelos motivos aduzidos pelo GT que elaborou a proposta de modelo de IF, mas também porque a natureza das necessidades dos agentes que promovem as operações de regeneração urbana num dado território podem ser bastante distintas e assim ter produtos alternativos pode aumentar a capacidade de penetração dos IF. A obrigação, estabelecida em sede de aviso para apresentação dos PEDU/PARU, de as autoridades urbanas/municípios explicitarem todas as intervenções, garantindo a lógica integrada, é o mecanismo adequado de a política pública balizar a ação dos IF. Deve haver alguma cautela em tornar claro que a identificação das operações a serem apoiáveis pelos IF corresponde a uma condição necessária mas não a uma condição suficiente de apoio.

Relativamente à estrutura de gestão **concorda-se com o modelo proposto pelo GT** nomeado pelo Governo que elaborou a proposta de instrumento financeiro, nomeadamente no **que se refere a uma agregação de recursos**. Esse modelo de gestão é exigente por ter que dar resposta às necessidades alinhamento estratégico, informação e monitorização das intervenções das AG dos PO financiadores, com relevância acrescida num quadro de programação por resultados, e, simultaneamente, não criar um quadro operacional de tal forma complexo que limite a atratividade dos IF. Uma estrutura de gestão que contemple a participação dos diversos atores chave é determinante para o sucesso dos IF. Dentro do **modelo deve ser ponderada qual a melhor solução em termos de entidade gestora do fundo de fundos**. O modelo proposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015 publicada já depois da entrega da versão inicial do relatório final desta avaliação *ex ante* está de acordo como modelo considerado adequado, sendo importante salvaguardar que a entidade escolhida para a gestão do fundo de fundos dispõe das autorizações necessárias, evitando atrasos na operacionalização do IF.

Os IF propostos **contribuem para alcançar os objetivos previstos nos PO** no domínio da regeneração e revitalização urbanas (nomeadamente a promoção da qualidade ambiental, urbanística e paisagística das cidades, a promoção da inclusão social em espaços urbanos desfavorecidos, a revitalização económica e social e o reforço da atratividade dos territórios), promovendo o investimento em tipologias de ações que integram a lógica de intervenção delineada na programação. Para além de constituírem o único instrumento mobilizável no seio dos PO para algumas tipologias de intervenção das operações integradas de regeneração e revitalização urbanas (por ex. a reabilitação de edifícios para habitação de particulares), o contributo dos IF para os objetivos neste domínio surge potenciado pelas vantagens que apresentam para aumentar o acesso ao financiamento e o nível de alavancagem, para garantir a viabilidade e sustentabilidade das operações e para articular interesses públicos e privados em zonas de intervenção específicas.

**A monitorização e avaliação dos IF** devem estar ancoradas num conjunto de indicadores que materializem e expressem quantitativamente o desempenho dos IF e a evolução do contexto em que são aplicados e num **sistema de monitorização** sólido e eficiente cuja estruturação deverá ter em consideração um equilíbrio, entre: i) as exigências associadas às necessidades de informação para garantir o acompanhamento e avaliação da implementação dos IF, o reporte às várias instâncias e restantes obrigações de âmbito regulamentar aplicáveis, de âmbito nacional e europeu; ii) a eficiência do sistema, na medida em que as exigências do mesmo não se traduzam numa “carga burocrática” para todos os atores envolvidos e, em particular, para os beneficiários dos IF; e iii) a maior simplificação de procedimentos requerida para os destinatários finais dos FEEI em geral.

A monitorização e avaliação dos IF deve ser efetuada com base nos **indicadores de realização e de resultado** previstos nos PO financiadores - expressando as realizações que se preveem apoiar com as dotações afetas à utilização de IF e o contributo esperado das intervenções apoiadas para os resultados previstos em cada PI - que permitem aferir as realizações alcançadas e o contributo das intervenções apoiadas por IF para os objetivos dos PO. Devem ser ainda considerados indicadores que permitam monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF e o contexto em que são aplicados estes instrumentos, nomeadamente aqueles que permitem acompanhar as falhas de mercado e as necessidades de financiamento que justificaram a mobilização dos IF. Os PO que consideram a

possibilidade de mobilizar os IF em análise nas PI 6.5 e 9.8 não têm definidos indicadores de realização e de resultado específicos para monitorizar a intervenção dos IF. Os indicadores associados a estas PI permitem monitorizar as realizações e os resultados previstos e o grau de alcance das metas definidas para o conjunto das intervenções apoiadas independentemente da sua forma de financiamento, pelo que será necessário recolher informação que viabilize o cálculo das realizações e resultados das operações apoiadas via IF.

A presente **avaliação ex ante deverá ser revista ou atualizada** em função de indicações obtidas quer a partir da monitorização da realização e resultados da operacionalização dos IF, quer da monitorização da evolução das condições de financiamento de mercado que inicialmente justificaram a mobilização de IF. A revisão deverá ocorrer quando as alterações do mercado assumirem uma magnitude que faça com que a mobilização dos IF deixe de fazer sentido face à redução da sua eficácia relativamente aos objetivos definidos, da sua eficiência face a outros instrumentos de política pública, ou mesmo da sua pertinência face às condições de mercado registadas durante a execução.

## 9. Recomendações

Da análise desenvolvida é possível também avançar com algumas recomendações ao nível da configuração do Instrumento Financeiro para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

A análise desenvolvida permitiu confirmar o carácter complexo da regeneração urbana. Esse carácter complexo torna necessário que para se extrair o maior impacto dos IF a criar sejam desenvolvidas atuações complementares de diversos instrumentos da política pública no domínio da regeneração urbana, com relevo para as seguintes áreas:

- Dinamização da regeneração urbana, numa atitude proactiva, disponibilizando capacidade de animação e suporte técnico, a nível nacional e regional junto dos municípios, e a nível local junto dos proprietários e outros atores locais. A prioridade deveria ir para a montagem de operações de regeneração urbana e, no quadro destas, para a mobilização dos proprietários e para a atração de investidores imobiliários. O RJRU atribui esta responsabilidade às entidades gestoras das ORU, mas o atual quadro das empresas municipais tem estado a pôr em causa as SRU e não está claro se os serviços municipais estão apetrechados para esse papel. É necessário clarificar e articular os papéis do IHRU e da DGT na dinamização da regeneração urbana, qual o papel dos atores regionais (CCDR, comunidades intermunicipais) e qual a respetiva capacidade de atuação. Não basta à administração disponibilizar os IF sendo necessária uma atuação mais proactiva que dinamize a regeneração.
- Definição de critérios objetivos e claros para a seleção das áreas urbanas elegíveis para aplicação do instrumento financeiro. A experiência demonstra que quando esses critérios não são ligados às condições objetivas dos territórios em causa (como poderá ser o caso se o critério for apenas o de ter sido aprovada pelo município uma ARU) rapidamente se multiplicam as situações de elegibilidade, deixando as Autoridades de Gestão sem condições para aplicação do princípio da seletividade e concentração de recursos. Esses critérios poderão ser diferentes de região para região. O modelo previsto no aviso de elaboração dos PEDU/PARU vem no sentido certo ao exigir que as autoridades urbanas/municípios delimitem as intervenções potencialmente elegíveis.
- Tomar medidas para reduzir os custos da reabilitação que não decorram da execução do projeto (como sejam os custos de preservar valores arqueológicos imprevistos) e criar mecanismos de controlo de novas expansões urbanas, impondo o princípio de compensação dos impactes a longo prazo sobre os orçamentos municipais e tornando esse princípio efetivo, para que a “reutilização da cidade existente” passe a ser mais competitiva.
- Avaliar os impactes do novo modelo de comércio baseado em grandes superfícies e centros comerciais e apoiar projetos piloto de recuperação da função comercial pelos centros históricos
- Conjuguar o instrumento financeiro para a regeneração urbana com instrumentos de dinamização da atividade económica, em particular do fomento do micro-empendedorismo.
- Colocar as áreas de regeneração urbana e os bairros sociais no mapa das localizações alternativas para serviços dependentes da administração (central ou local).

A verificação destas condições, que extravasam claramente o âmbito dos IF, são necessárias para que a atuação destes instrumentos possa ser eficaz.

No que respeita especificamente à configuração dos IF, importa:

- Promover a oferta de soluções de financiamento com apoios públicos alternativas em concorrência que respondam a necessidades diversas dos promotores de intervenções de regeneração urbana – neste quadro o modelo proposto pelo GT que prevê a oferta de produtos financeiros concorrenciais no mesmo território apoiados pelos IF é uma solução adequada;
- Contemplar enquanto critérios de seleção dos produtos financeiros a oferecer com apoios públicos a alavancagem e os níveis das comissões de gestão – as vantagens deste tipo de instrumentos está muito associada à capacidade de alavancar recursos adicionais e de beneficiar do *know how* e experiência dos parceiros privados e nesse sentido essas questões devem ser tidas em conta na seleção dos produtos por forma a maximizar o montante de recursos que é disponibilizado para as intervenções;
- Capitalizar a experiência já acumulada do período anterior na gestão de IF de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas – a experiência do JESSICA deve ser tida em conta na configuração dos IF potenciando os aspetos mais favoráveis e corrigindo as questões que se revelaram inibidoras de maior eficácia, nomeadamente lacunas no estabelecimento de parcerias locais que fomentem as ações públicas complementares, o trabalho de mobilização dos atores locais e a animação socioeconómica dos territórios urbanos escolhidos, sendo determinante o papel dos municípios nesse processo;
- Existindo alguma incerteza sobre qual será a procura efetiva para estes financiamentos fora das áreas metropolitanas, será prudente preservar mecanismos de flexibilidade na utilização dos IF, a prever nos contratos, que permitam ir ajustando a utilização dos mesmos, nomeadamente o tipo de produtos e respetivas magnitudes, face à evolução do mercado, para que os recursos públicos possam ir sendo mobilizados nos segmentos em que mais se justifique;
- Ter alguma flexibilidade na avaliação dos resultados ponderando os diversos objetivos de política pública em jogo e considerar mecanismos diferenciados de partilha do risco conforme a tipologia, segmento e localização do projeto;
- Promover ações de informação, formação e capacitação relativamente à utilização de IF enquanto instrumento de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas – apesar da experiência anterior há ainda algum grau de novidade nestes instrumentos pelo que importa que a administração tenha um papel proactivo na sua implementação com a promoção da utilização e não um mero papel passivo a sua disponibilização.

Para além destas questões mais transversais, há alguns aspetos particulares que importa acautelar por forma a potenciar a eficácia da intervenção dos IF.

Uma questão relevante a acautelar respeita ao tratamento dado aos condomínios enquanto destinatários finais dos IF pois dado o predomínio do regime de propriedade horizontal esse facto pode ter um grande impacto no sucesso dos IF.

Também é questão relevante, tendo em conta o quadro de instrumentos disponíveis e a tipologia de operações a apoiar, a articulação entre os instrumentos financeiros de regeneração urbana e os que visam a eficiência energética do edificado. Sendo difícil uma separação clara das intervenções no edificado que promovem a sua eficiência energética das que visam a sua reabilitação ou regeneração e não sendo desejável que os destinatários sejam obrigados a desintegrar projetos e a candidatar componentes das intervenções a fontes de financiamento distintas, ou a arbitrar fontes de financiamento para uma dada intervenção, um modelo possível para superar esta questão poderá passar por integrar os fundos de fundos relativos às duas tipologias de operações permitindo que os intermediários financeiros possam criar produtos que as articulem, devendo clarificar-se quais as categorias de despesa que respeitam a cada área de intervenção.



Outra questão diz respeito à mobilização de IF relativamente a intervenções em áreas desfavorecidas. A equipa de avaliação considera que deve ser testada a mobilização de IF relativamente a duas situações particulares: i) para apoiar intervenções de regeneração de edificado - seja o habitacional seja o de comércio e serviços, em bairros sociais ou conjuntos urbanos similares, de propriedade pública ou de instituições similares, que esteja nas condições previstas no quadro regulamentar e esteja disponível no mercado e ii) para apoiar a reabilitação pelos proprietários dos fogos de habitação própria e permanente ou de espaços comerciais e de serviços localizados em comunidades desfavorecidas abrangidas por intervenções de regeneração. O apoio pelos IF à oferta de produtos vocacionados para estes segmentos pode potenciar as intervenções de regeneração de comunidades desfavorecidas.

Na operacionalização dos IF, importa que a sua estrutura de gestão envolva todos os atores relevantes e, dando resposta às necessidades de alinhamento estratégico, informação e monitorização das intervenções por parte das AG dos PO financiadores, não crie um quadro operacional de tal forma complexo que limite a atratividade dos IF. Importa avaliar de forma adequada que tipo de instituição reúne melhores condições para assegurar a gestão do fundo de fundos agregado assumindo o papel central na implementação dos IF de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. Na ponderação sobre a escolha dessa entidade devem ser consideradas questões como i) o domínio da temática da regeneração urbana, dos instrumentos financeiros e conhecimento do território; ii) a capacidade de alavancagem de recursos adicionais; iii) os níveis de comissões de gestão; e iv) o potencial de cooperação com as AG na implementação de objetivos de política pública.

A governação e operacionalização dos IF deve ainda ancorar-se num **sistema de monitorização** sólido e eficiente ao nível das entidades envolvidas na implementação, designadamente intermediários financeiros, gestores de IF, gestores de *holding funds* e AG e que permita:

- Responder às necessidades de reporte para as instâncias nacionais e comunitárias e assegurar o cumprimento dos requisitos regulamentares em termos de auditoria, gestão e controlo;
- Garantir a recolha da informação requerida para a elaboração dos relatórios de execução anuais dos PO, que devem incluir um anexo específico sobre a aplicação dos IF, e incluir um conjunto de indicadores que permita aferir as realizações e resultados das intervenções e a evolução do contexto em que são aplicados os IF;
- Promover o acompanhamento das operações apoiadas, seja no âmbito da monitorização das realizações e resultados, seja no quadro do aconselhamento personalizado e pró-ativo dos promotores, através de ações de monitorização, aconselhamento e dinamização;
- Desenvolver atividades de verificação de forma regular e planeada, recorrendo, para o efeito, a mecanismos de análise de risco;
- Disponibilizar a informação necessária à realização de atividades de avaliação, para que estas possam providenciar um *feedback* importante aos decisores de política relativamente a questões operacionais, de desempenho e de execução financeira dos IF.

Ainda que a eficiência do sistema de monitorização tenda a reforçar-se ao longo do tempo, a sua conceção deve garantir à partida a operacionalização dos aspetos acima referidos e a estabilização dos procedimentos inerentes, sob pena de se proceder posteriormente a ajustamentos relevantes e constantes e de não se prever devidamente, nos acordos de financiamento aos vários níveis, as obrigações das partes. Recomenda-se assim o envolvimento dos atores relevantes na conceção do sistema, incluindo as autoridades de certificação e de auditoria e, posteriormente, dos potenciais utilizadores do sistema de aprovação e acompanhamento dos projetos, no sentido de estabilizar práticas e procedimentos numa fase prévia à sua implementação. O sistema deverá contudo acomodar a flexibilidade necessária para proceder a alguns ajustamentos ao longo da implementação dos IF, em consonância com a flexibilidade defendida ao nível dos produtos.

A adequada monitorização e avaliação dos IF implica a inclusão, no sistema de monitorização, de **indicadores de realização e resultado** que estando previstos no âmbito das PI 6.5 e 9.8 se aplicam às tipologias de intervenção financiadas por via de IF em cada PO financiador, assim como de indicadores que permitam monitorizar a eficácia e eficiência na aplicação dos próprios IF (e.g. nível de alavancagem, grau de satisfação dos destinatários), e o contexto em que são aplicados os IF (e.g. taxas de juro, taxa de crédito vencido).

Neste sentido, será importante assegurar a recolha de informação que permita alimentar esses indicadores, como forma de acompanhar as realizações e resultados das operações financiadas através de IF e de, posteriormente, utilizando as metodologias de avaliação adequadas, aferir o seu contributo para os objetivos dos PO. O reporte desta informação, no contexto do modelo de governação proposto, deverá ser assegurado a diversos níveis: i) junto dos promotores, que devem assumir nos contratos de financiamento o compromisso de estruturar e operacionalizar sistemas de informação e monitorização destinados a apurar e recolher a informação de base necessária ao cálculo dos indicadores, ii) junto dos intermediários financeiros que estabelecem o contacto direto com os promotores; e iii) junto da entidade gestora do fundo de fundos, por via dos acordos estabelecidos entre esta entidade e a AG de cada um dos PO financiadores.

A eficiência do sistema de monitorização será tributária do **sistema de informação** que o suporta, o qual deverá ser robusto e fiável, disponibilizar informação permanentemente atualizada e facilitar e agilizar a articulação entre as diferentes entidades envolvidas no modelo de governação dos IF. Na conceção do sistema deverá ter-se em consideração a *usefriendliness* do mesmo – de modo a evitar uma sobrecarga administrativa desnecessária para os intermediários e destinatários finais, ponderando o equilíbrio entre os requisitos em termos informativos regulamentarmente requeridos e a agilidade e simplificação desejada -, a disponibilização de adequadas ferramentas de pesquisa, filtragem e extração de informação, a formação dos utilizadores e a elaboração de um manual de utilização.

Neste contexto, será recomendável garantir a interoperabilidade entre os diferentes sistemas de informação e monitorização dos intermediários financeiros, dos gestores de fundos, do Fundo de Fundos e das AG, promovendo a informatização e a desmaterialização de processos e dos procedimentos. Não estando ainda decidido que entidades serão as gestoras do Fundo de Fundos e dos IF, considera-se que o sistema de informação deverá ser centralizado numa entidade pública, agregando toda a informação relativa à aplicação destes IF e, desejavelmente, dos IF que com estes se interrelacionem, nomeadamente no domínio da eficiência energética.

Deve ser prevista a **revisão da presente avaliação ex ante** quando um conjunto suficientemente alargado dos indicadores incluídos no sistema de monitorização sinalizar que as falhas de mercado no financiamento de operações de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas já não se verificam, ou que os IF não têm procura ou que a sua mobilização não está a produzir os resultados esperados. Também deve ser revisitada a configuração dos IF e a sua avaliação *ex ante* no caso de alterações relevantes nos PO financiadores relacionadas com estas matérias. Deve ser sempre efetuada uma revisão desta avaliação em paralelo com as avaliações intercalares dos PO financiadores.

# Bibliografia

De seguida é apresentada a informação documental recolhida e utilizada no processo de avaliação. Esta informação inclui, não apenas documentos diretamente relacionados com o objeto de avaliação, mas também documentos sobre a aplicação de IF em geral.

A recolha documental efetuada no âmbito da proposta foi complementada ao longo da realização da avaliação com nova informação identificada no âmbito das entrevistas realizadas e através de pesquisas suplementares efetuadas.

## Documentos Base e Regulamentação Comunitária

- Conselho Europeu (2010), *Estratégia Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*: Indicadores Macroeconómicos; Objetivos e indicadores de Resultado
- Banco Europeu de Investimento (2010), JESSICA Holding Fund Portugal: call for expressions of interest
- Governo de Portugal (2011), Portugal 2020: Programa Nacional de Reformas
- Comissão Europeia (2012), *Commission Position Paper on Programming of CSF Funds 2014-2020 – Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and programmes in Portugal for the period 2014-2020*
- Estudos, apresentações, documentação específica produzida na fase de preparação/programação dos IF
- Comissão Europeia (2014), Europa 2020: Recomendações Específicas para Portugal
- Texto base dos Programas Operacionais Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira (2014-2020) e correspondentes avaliações *ex ante*
- Acordo de Parceria Portugal 2020, aprovado pela Comissão Europeia em 30 de Julho de 2014
- Regulamentos da Comissão Europeia (COM) para o período de programação 2014-2020 dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)
- Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho
- Regulamento Delegado (UE) n.º 522/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho
- Regulamentos (UE) N.º 1300/2013, 1301/2013, 1303/2013, 1304/2013, 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013
- Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 98/2012, de 26 de novembro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2013, de 6 de junho
- Regulamento de Execução (UE) N.º 964/2014 da Comissão de 11 de setembro de 2014
- Regulamento de Execução (UE) N.º 821/2014 da Comissão de 28 de julho de 2014
- Protocolos assinados entre as Autoridades de Gestão dos PO, Instituições de Crédito e Sociedades de Garantia Mútua relativos às Linhas de Crédito PME Investe/QREN
- Regulamentação da criação dos fundos utilizados como mecanismos de apoio com recurso a instrumentos financeiros (Decreto-Lei N.º 229/98, Decreto-Lei N.º 175/2008, Decreto-Lei N.º 227/2006)

## Referenciais Metodológicos

- Comissão Europeia (2006), *The New Programming Period 2007-2013: Indicative Guidelines on Evaluation Methods – Monitoring and evaluation indicators* - DG Política Regional, Documento de trabalho N.º 2
- Comissão Europeia (2013), *EVALSED – Guia para avaliação do desenvolvimento socioeconómico*,
- Comissão Europeia (2013), *The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex ante evaluation*

## Documentos sobre a avaliação *ex ante* dos instrumentos financeiros:

- Navigant Consulting (2010), *North East JESSICA Evaluation Study – Final Report*. London

- Comissão Europeia (2013), *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period. Final Report*
- Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento (2014), *Ex ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period:*
  - *General methodology covering all thematic objectives, Quick reference guide, Version 1.0*
  - *General methodology covering all thematic objectives, Volume I, Version 1.2 Supporting the shift to low-carbon economy (Thematic Objective 4), Volume IV, Version 1.*
  - *Integrated approaches to territorial development, including FIs for urban development, Volume V.*
- Comissão Europeia (2014), *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities*

### **Enquadramento dos auxílios de Estado**

- Comissão Europeia (2013), Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de minimis (retificado pelo Jornal Oficial da União Europeia L 352 de 24 de dezembro de 2013) – aplicável a IF com a natureza de garantia.
- Comissão Europeia (2013), Regulamento (UE) n.º 1408/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, Relativo à aplicação dos artigos 107º e 108º do tratado sobre o funcionamento da União Europeia aos Auxílios de Minimis no Setor Agrícola.
- Comissão Europeia (2014), *Guidelines on State Aid to Promote Risk Finance investments*, Comunicação da Comissão C (2014) 34/2.
- Comissão Europeia (2014), *Framework for state aid for research and development and innovation - Communication from the Commission C (2014) 3282.*
- Comissão Europeia (2014), Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020. Comunicação da Comissão , 2013/C 209/01.
- Comissão Europeia (2014), Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado.

### **Documentos de avaliação do período de programação 2007-2013**

- Estudos de avaliação intercalar dos PO regionais que mobilizaram o instrumento iniciativa JESSICA no âmbito do QREN
- Deloitte et al. (2009), *JESSICA Evaluation Study - Final Report*. Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento
- Comissão Europeia, Reportes anuais da Comissão Europeia relativos aos progressos na aplicação dos instrumentos de engenharia financeira
- Sérvulo & Associados, Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento (2009), *Study on the Legal Implementation of JESSICA in Portugal - Evaluation Study*.
- Banco Europeu de Investimento (2011), *Ex Post Evaluation of JEREMIE "Evaluation Phase" as it Relates to the EIF – Synthesis Report*,
- Dabrowski, Marcin (2014), *Engineering multi-level governance? JESSICA and the involvement of private and financial actors in urban development policy*. Regional Studies, Volume 48, Issue 12, Spatial Dynamics of Regional Cities: New Perspectives
- Augusto Mateus & Associados (2014), *Estudo de avaliação intercalar do programa operacional Algarve 21 – Relatório Final*
- SPI (2012), *Avaliação Intercalar do Programa Intervir+ - Relatório Final*.

### **Estudos e relatórios nacionais e europeus**

- Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B. e Hirst, S. (2000), *The financing of urban regeneration*. Land Use Policy 17, 147-156
- Remesar, Antoni e Costa, João P. (2004), *Multifunctional Land Use in the Renewal of Harbour Areas: Patterns of Physical Distribution of the Urban Functions*
- Williams, Brendan (2006), *Fiscal Incentives and Urban Regeneration in Dublin*. Planning and Environmental Policy Research Series, University College Dublin
- Pinto, Inês (2007), *Finanças Imobiliárias – Financiamento ao Imobiliário*. ISEG
- Friesecke, Frank (2007), *The role of Partnerships in Urban Regeneration – Similarities and Differences between Germany and United Kingdom*.
- Banco Europeu de Investimento (2008), *Jessica: A new way of using EU funding to promote sustainable investments and growth in urban areas*

- Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (2009), *Urban Development Funds in Europe – Ideas for implementing the JESSICA Initiative*. Federal Office for Building and Regional Planning
- Hasselt, Kai van e Robinett, Peter (2010), *Innovative Urban Finance Instruments Analysed through the Role of Externalities, Incentives and Collective Action*. ISOCARP Congress
- PwC, União Europeia e Banco Europeu de Investimento (2010), *JESSICA – Holding Fund Handbook*. Deloitte, União Europeia e Banco Europeu de Investimento (2012), *JESSICA – UDF Handbook . Horizontal Study*.
- União Europeia e Banco Europeu de Investimento (2010), *JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation*.
- CIP (Confederação Empresarial de Portugal) (2011), *Fazer acontecer a Regeneração Urbana – Propostas*.
- Striungytė, Eglė (2011), *First JESSICA decisions: approach and implications*, Competition Policy Newsletter - Number 3
- CIRIUS e Ilha (2011), *Relatório sobre a reabilitação urbana - Propostas de Medidas de Estímulo e Apoio à Reabilitação Urbana*.
- Ecorys (2011), *Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal: uma Abordagem Integrada*. Relatório para a Direção-Geral da Política Regional da Comissão Europeia
- ARUP, Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento (2012), *Energy Focused Urban Development Funds*
- CIP (Confederação Empresarial de Portugal) (2012), *Estudos Diagnóstico FARU: Mercado de Arrendamento; Fiscalidade e Licenciamento; Políticas de Solos; Incentivos e Financiamento; Comércio de Proximidade*, consultado em <http://www.regeneracaourbana.cip.org.pt>
- WARD, Terry *et al* (2012), *The use of the ERDF to support Financial Engineering Instruments*, Synthesis Report, 2012.
- Silva, José M. (2012), *Financiamento e Incentivos à Regeneração Urbana*. CIP (Confederação Empresarial de Portugal)
- LNEC (2012). *Habituação, Reabilitação Urbana e Inovação Social no quadro da Política de Coesão pós 2013*
- Kalvet, Tarmo; Vanags, Alf e Maniokas, Klaudijus (2012), *Financial engineering instruments: the way forward for cohesion policy support? – Recent experience from the Baltic states*. Policy Paper, Baltic Journal of Economics
- PwC, LSE e ARUP (2013), *Housing in JESSICA Operations*, União Europeia
- URBACT (2013), *Series of URBACT thematic reports "Cities of Tomorrow: Action Today"*
- Comissão Europeia (2013), *Activities relating to Financial Instruments, Accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on financial instruments supported by the general budget according to Art.140.8 of the Financial Regulation as at 31 December 2013"*.
- Comissão Europeia (2013), *Housing investments supported by the European Regional Development Fund 2007-2013 – Housing in sustainable urban regeneration*
- Department for Social Development (2013), *Urban Regeneration and Community Development Policy Framework*.
- CIP (Confederação Empresarial de Portugal) (2013), *Conclusões FARU): Benchmarking Internacional (vol1); Benchmarking Internacional (vol2); Manual de Boas Práticas - Ações Piloto; Estratégia Coletiva*, consultado em <http://www.regeneracaourbana.cip.org.pt>
- Mazars e Infralinx (2013), *Financial Management in JESSICA Implementation - Designing Guarantee Products*.
- Comissão Europeia (2014), *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*
- Vásquez, Isabel B. e Conceição, Paulo (2014), *Estudo prospetivo do Mercado da Reabilitação Urbana e Guia de Boas Práticas*, FEUP, AICCOPN
- FIN-EN (2014), *Sharing Methodologies on Financial Engineering for Enterprises, Thematic Working Group 1; :Programming Report*
- FIN-EN (2014), *Guidelines for the Implementation of Financial Instruments, Building on FIN-EN – sharing methodologies on Financial Engineering for enterprises*.
- Banco de Portugal (2014), *Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito – Resultados para Portugal, Janeiro de 2014*
- EEFIG (Energy Efficiency Financial Institutions Group) (2014), *Energy Efficiency – the first fuel for the EU Economy: How to drive new finance for energy efficiency instruments, Part 1 – Buildings (Interim Report)*. European Union

- Floater, G., Rode, P., Friedel, B., and Robert, A. (2014), *Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance*. New Climate Economy Cities Paper 02. LSE Cities. London School of Economics and Political Science

### **Estudos relativos ao apuramento de gaps de financiamento**

- Banco Europeu de Investimento/Government of Canada e Equinox Management Consultants Ltd (2002), *Gaps in SME Financing: An Analytical Framework. SME financing data initiative*. Prepared for Small Business Policy Branch, Industry Canada.
- Stein, P., Goland, T., Schiff, R. (2010), *Two trillion and counting. Assessing the credit gap for micro, small, and medium-size enterprises in the developing world*. World Bank Group, International Finance Corporation (IFC) and McKinsey & Company.
- Triantafyllopoulos, N. e Alexandropoulou, I. (2010), *Land-Based Financing of the EU JESSICA Initiatives*. Discussion Paper Series, 16(8): 183-202
- Medda, Francesca R., Caschili, S. e Modelewska, M. (2011), *Innovative Financial Mechanisms for Urban Heritage Brownfields*. Economics of Uniqueness: Cultural Heritage Assets and Historic as Public Goods, University College London
- Grünfeld, L.A., Iversen, L.M., Grimsby, G. (2011), *The need for government supported capital measures in the market for early stage risk capital in Norway*. Menon Business Economics. Publication no. 18/2011.
- Medda, Francesca R., Caschili, S. e Modelewska, M. (2011), *Innovative Financial Mechanisms for Urban Heritage Brownfields*. Economics of Uniqueness: Cultural Heritage Assets and Historic as Public Goods, University College London
- Roxburgh, C., Lund, S., Dobbs, R., Manyika, J., Wu, H. (2011), *The emerging equity gap: Growth and stability in the new investor landscape*. McKinsey Global Institute.
- Bank for International Settlements (2012), *SME Access to External Finance*, BIS Economics Paper No. 16. January 2012
- Breedon, T. et al. (2012), *Boosting finance options for business. Taskforce to boost finance options for business*. Mazars e Ecorys (2014), *JESSICA: Evaluation Study for Catalonia, Spain (2014-2020) – Final Report*. Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento
- Merk, O., et al. (2012), *Financing Green Urban Infrastructure*. OECD Regional Development Working Papers 2012/1
- Mazars (2014), *2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie – Final Report*.
- PwC, *JESSICA 2014-2020 - Evaluation Study for the Lorraine Region (France) – Final Report*. Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento
- PwC e Sinloc (2014), *JESSICA 2014-2020 Multi-Region Study for Italy (March, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto) – Final Report*. Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento
- Williams, B. e Boyle, I., *The Role of Property Tax Incentives in Urban Regeneration and Property Market failure in Dublin*. Journal of Property Tax Assessment & Administration, Volume 9, Issue 2
- ICF International, Hinicio e CE Delft (2014), *Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy Funding, a study prepared for the European Commission DG Energy*

### **Legislação e outros documentos nacionais (regeneração e revitalização urbana)**

- Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, altera o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial
- Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana
- Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizadas em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional
- Despacho n.º 438-D/2015, de 15 de janeiro, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 10
- Proposta do Modelo de Instrumento Financeiro para Financiamento de Operações de Reabilitação e Revitalização Urbana - Relatório Final, Versão de 2015-03-05, disponibilizada em 27/03/2015
- Portaria n.º 57-B/2015, de 27 de fevereiro - Adota o Regulamento Específico Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos



- Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março - Adota o regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de julho de 2015, que estabelece o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2015, de 30 de julho de 2015, que cria o Instrumento Financeiro para a Energia no âmbito do Portugal 2020.





ANEXOS



## Anexo 1. Envolvimento de *stakeholders*: entrevistas e focus group

### Quadro A. 1

#### Entrevistas realizadas durante o processo avaliativo

Entidade	Data de realização	Entrevistados
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão	2014/10/24	Duarte Rodrigues, Carla Leal, Jorge Silva e Sandra Dionizio (reunião de arranque dos trabalhos)
Banco de Portugal	2014/11/04	João Cadete Matos, Paula Menezes, Homero Gonçalves e Rita Poiães
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	2014/11/12	Vítor Reis
BEI – Banco Europeu de Investimento/JESSICA	2014/11/13	Eugenio Leanza, Manuel Pinto, Nicole Stuemmler, Vilma Dumciute e Pedro Couto
JESSICA <i>Holding Fund</i> Portugal	2014/12/02	Nuno Vitorino
BPI – Banco Português de Investimento	2014/12/11	Maria Celeste Hagatong e Maria do Carmo Oliveira
Turismo de Portugal	2014/12/12	Carlos Abade e Jorge Abrantes
AG POR Algarve	2014/12/17	Filomena Coelho e Ana Isabel Neto
APFIPP – Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios	2014/12/18	José António de Melo, José Manuel Salgado, Marta Passanha e Sérgio Brito
APB – Associação Portuguesa de Bancos	2014/12/19	Pedro Sacadura Orvalho
ANP – Associação Nacional de Proprietários	2015/01/13	António Frias Marques
AICOPA – Associação dos Industriais de Construção Civil e Obras Públicas dos Açores	2015/01/16	Pedro Marques
AG PO Madeira	2015/01/16	Dília Silva
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão	2015/01/26	Carla Leal, Jorge Silva e Sandra Dionizio
CGD – Caixa Geral de Depósitos	2015/01/26	Rui Soeiro e Jorge Madeira
CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário	2015/01/26	Manuel Reis Campos
AG POR Alentejo	2015/01/28	Luís Castilho e Maria do Carmo Ricardo
DGT – Direção Geral do Território	2015/02/03	Rui Amaro Alves, Cristina Cavaco, António Oliveira, Elisa Vilares e Fernando Rosa
AD&C	2015/02/10	Dina Ferreira e Carla Leal
AG POR Lisboa	2015/02/19	João Pereira Teixeira
Grupo de Acompanhamento	2015/06/16	

**Quadro A. 2****Focus group sobre IF de apoio à regeneração e revitalização urbana – A experiência do QREN e perspetivas para 2014-2020 (16 de dezembro de 2014)**

Entidade	Presenças
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Carla Leal, Anabela Rodrigues e Nuno Romão
AECOPS - Associação de Empresas de Construção, Obras Públicas e Serviços	António Manzoni
AICCOPN - Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas	Paulo Lobo
BEI – Banco Europeu de Investimento	Pedro Couto
AMP - Área Metropolitana do Porto	Avelino Oliveira
ANP - Associação Nacional de Proprietários	Artur Alves
APFIPP - Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios	Frederico Arruda Moreira e Sérgio Brito
APPII - Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários	Hugo Santos Ferreira
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Vítor Reis, Luís Gonçalves e Carla Benera
JESSICA Holding Fund Portugal	Nuno Vitorino
Turismo de Portugal	Gisela Inácio

**Quadro A. 3****Focus group sobre a Estratégia de Investimento dos IF de apoio à regeneração e revitalização urbana no Portugal 2020 (30 de junho de 2015)**

Entidade	Presenças
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Rita Barradas
Associação Portuguesa de Bancos	Vasco Gil
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Luís Maria Gonçalves
SEDR	Nuno Vitorino
BEI/JESSICA Holding Fund Portugal	Pedro Couto
Caixa Geral de Depósitos	Rui Soeiro
Associação Nacional de Proprietários	Sílvia Sousa
Confederação de Comércio e Serviços de Portugal	Sara Pasadas
Confederação da Indústria Portuguesa	Manuela Gameiro
JESSICA Holding Fund Portugal	Paulo Lobo
Área Metropolitana de Lisboa	Filipe Ferreira
Autoridade de Gestão do PO Regional do Norte	Fernando Gomes
Autoridade de Gestão do PO Regional de Lisboa	Isabel Quaresma e Carolina Reis
Autoridade de Gestão do PO Regional do Alentejo	Ana Prates, Marta Rosado e Licínia Serôdio
Autoridade de Gestão do PO Regional do Algarve	Maria Filomena Coelho e Ana Neto
Autoridade de Gestão do PO da Região Autónoma da Madeira	Dília Silva, Raquel Silva e Patrícia Telo
Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores	Celestina Oliveira

**Quadro A. 4****Focus group sobre a a Estratégia de Investimento e o Modelo de Governação dos IF  
(30 de junho de 2015)**

Entidade	Presenças
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Rita Barradas
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Luís Maria Gonçalves
SEDR	Nuno Vitorino
Autoridade de Gestão do PO Regional do Norte	Fernando Gomes
Autoridade de Gestão do PO Regional de Lisboa	Isabel Quaresma, Carolina Reis
Autoridade de Gestão do PO Regional do Alentejo	Ana Prates, Marta Rosado e Licínia Serôdio
Autoridade de Gestão do PO Regional do Algarve	Maria Filomena Coelho e Ana Neto
Autoridade de Gestão do PO da Região Autónoma da Madeira	Dília Silva, Raquel Silva e Patrícia Telo
Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores	Celestina Oliveira

## Anexo 2. Dotações indicativas por Fundo, PO, PI e tipologia de IF

**Quadro A. 5**

**Dotações indicativas de FEEI por Fundo, PO, PI e tipologia de IF**

PO	Eixo	PI <sup>(1)</sup>	Tipologia de IF	Dotação (€)
<b>Norte</b>	4	6.5	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	900.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	825.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	775.000
	5*	6.5, 9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	25.200.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	23.100.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	21.700.000
<b>Centro</b>	7	6.5, 9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	2.000.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	1.500.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	1.500.000
	9*	6.5, 9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	15.000.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	15.000.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	15.000.000
<b>Lisboa</b>	8*	6.5, 9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	10.000.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	10.000.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	10.000.000
<b>Alentejo</b>	6	9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	900.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	120.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	180.000
	8	6.5	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	6.000.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	800.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	1.200.000
	4*	6.5, 9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	24.000.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	3.200.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	4.800.000
<b>Algarve</b>	4	6.5	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	10.000.000
<b>Açores</b>	6	6.5	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	900.000
			05. Apoio através de IF: garantia ou equivalente	900.000
			06. Apoio através de IF: bonificação de juros, prémios de garantias, apoio técnico ou equivalente	900.000
<b>Madeira</b>	5	6.5	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	1.920.000
	8	9.8	04. Apoio através de IF: empréstimo ou equivalente	780.000
<b>Total</b>				<b>209.100.000</b>

(\*) Os eixos assinalados com \* são os eixos autónomos dedicados exclusivamente à temática do desenvolvimento urbano sustentável

(1) As Prioridades de Investimento consideradas são as que preveem, em cada um dos PO, a mobilização de instrumentos financeiros

Fonte: Programas Operacionais do Portugal 2020

## Anexo 3. Resultados do Inquérito aos destinatários potenciais

### Representatividade e caracterização dos respondentes

Nº total de respostas válidas ao inquérito: 136

#### Quadro A. 6

##### Distribuição dos respondentes por região e representatividade da amostra

	Nº respostas (%)	Representatividade da amostra (% do nº concelhos do país)
Norte	22,8%	36%
Centro	50,7%	69%
Área Metropolitana de Lisboa	2,9%	22%
Alentejo	17,6%	41%
Algarve	2,2%	19%
Região Autónoma da Madeira	0,7%	9%
Região Autónoma dos Açores	2,9%	21%

Fonte: Respostas ao inquérito

### Resultados do Inquérito

#### Quadro A. 7

##### Tem intenção de desenvolver projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?

	Nº respostas (%)
Sim	83,8%
Não	16,2%

Fonte: Respostas ao inquérito

#### Quadro A. 8

##### Identifique sucintamente os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas que pondera desenvolver no período 2014-2020 e estime o valor de investimento associado (em euros)

	Projetos (%)	Valor (%)	Valor (€)	Valor Médio por projeto (€)	Valor Mediano por projeto (€)
Habitação	0,9%	0,0%	0	0	0
Edifícios para equipamentos e atividades económicas	5,6%	0,3%	1.370.000	274.000	250.000
Espaço Público	26,9%	23,1%	97.894.750	3.765.183	1.000.000
Eficiência Energética	4,6%	0,4%	1.600.000	533.333	500.000
Projeto Integrado	62,0%	76,2%	323.294.300	6.099.892	1.150.000
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>424.159.050</b>	<b>4.875.391</b>	<b>1.000.000</b>

Nota: % de respondentes que referem que pretendem desenvolver projetos e efetivamente identificam os projetos = 38%;  
% de projetos identificados que apresentam valores de investimento estimados = 80,5%

Fonte: Respostas ao inquérito

**Quadro A. 9**  
**Distribuição dos projetos apresentados por região (NUTS II) e tipologia de intervenção**

	Tipologia de intervenção (%)	Projetos (%)	Valor (%)	Valor (€)	Valor Médio por projeto (€)
Alentejo	Edifícios para equipamentos e atividades económicas	1,9%	2,3%	350.000	175.000
	Espaço Público	7,4%	9,2%	59.651.000	7.456.375
	Eficiência Energética	0,9%	1,1%	500.000	500.000
	Projeto Integrado	10,2%	9,2%	5.430.300	678.788
	<b>Total</b>	<b>20,4%</b>	<b>21,8%</b>	<b>65.931.300</b>	<b>3.470.068</b>
Área Metropolitana de Lisboa	Edifícios para equipamentos e atividades económicas	0,9%	1,1%	120.000	120.000
	Espaço Público	7,4%	6,9%	26.993.750	4.498.958
	Eficiência Energética	0,9%	n.d.	n.d.	n.d.
	Projeto Integrado	6,5%	8,0%	240.055.000	34.293.571
	<b>Total</b>	<b>15,7%</b>	<b>16,1%</b>	<b>267.168.750</b>	<b>19.083.482</b>
Centro	Habituação	0,9%	n.d.	n.d.	n.d.
	Edifícios para equipamentos e atividades económicas	2,8%	2,3%	900.000	450.000
	Espaço Público	7,4%	8,0%	5.150.000	735.714
	Eficiência Energética	2,8%	2,3%	1.100.000	550.000
	Projeto Integrado	28,7%	23,0%	56.750.000	2.837.500
	<b>Total</b>	<b>42,6%</b>	<b>35,6%</b>	<b>63.900.000</b>	<b>2.061.290</b>
Norte	Espaço Público	4,6%	5,7%	6.100.000	1.220.000
	Projeto Integrado	15,7%	19,5%	21.039.000	1.237.588
	<b>Total</b>	<b>20,4%</b>	<b>25,3%</b>	<b>27.139.000</b>	<b>1.233.591</b>
Região Autónoma dos Açores	Projeto Integrado	0,9%	1,1%	20.000	20.000
	<b>Total</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>

Nota: % de respondentes que referem que pretendem desenvolver projetos e efetivamente identificam os projetos = 38%;  
% de projetos identificados que apresentam valores de investimento estimados = 80,5%

Fonte: Respostas ao inquérito

**Quadro A. 10**  
**Avalie o estado de desenvolvimento dos projectos que pretende desenvolver**

	Nº respostas (%)	Valor (%)
Concepção	58,3%	65,5%
Estudo de viabilidade	16,7%	17,2%
Licenciamento	5,6%	2,3%
N.D.	19,0%	14,9%

Fonte: Respostas ao inquérito

**Quadro A. 11**  
**Considera haver condições para existir financiamento no mercado para os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?**

	Nº respostas (%)
Sim	37,1%
Não. Porquê?	27,0%
Não sabe/Não responde	36,0%

Nota: Inquiridos que pretendem desenvolver projetos de regeneração e revitalização física e respondem à questão = 78,1%  
Fonte: Respostas ao inquérito



### Quadro A. 12

**Avalie, na sua perspetiva, em que grau o mercado assegurará a satisfação da procura de financiamento existente para cada uma das seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas (1. Nenhum; 5. Integralmente)**

	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
<b>Habituação</b> , com condicionamentos quer ao nível dos edifícios a intervir (e.g. edifícios com pelo menos 30 anos), quer ao nível da utilização dos mesmos (e.g. níveis mínimos de utilização para uso habitacional ou compromissos de arrendamento em regime de renda condicionada), incluindo, com as necessárias especificidades a habitação social	4,8%	5,7%	48,6%	13,3%	1,0%	26,7%	77,2%
<b>Edifícios para equipamentos e atividades económicas</b> , igualmente com condicionantes em termos da idade mínima dos edifícios	2,9%	14,4%	38,5%	12,5%	10,6%	21,2%	76,5%
<b>Espaços públicos</b> desde que a intervenção esteja integrada em operações de reabilitação do edificado	5,8%	2,9%	19,2%	45,2%	16,3%	10,6%	76,5%
<b>Eficiência energética</b> na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções de regeneração e revitalização urbana	2,9%	1,9%	15,2%	38,1%	30,5%	11,4%	77,2%

Fonte: Respostas ao inquérito

### Quadro A. 13

**Quais as principais causas das dificuldades de obtenção de financiamento no mercado para os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?**

	Nº respostas (%)
Capital próprio insuficiente ou valor colateral inadequado	85,4%
Risco de desenvolvimento não coberto	41,7%
Risco de mercado do projeto inaceitável	31,1%
Maturidades inadequadas	46,6%
Custo do financiamento elevado	91,3%

Nota: Inquiridos que respondem à questão = 75,7%

Fonte: Respostas ao inquérito

### Quadro A. 14

**Avalie as seguintes fontes de financiamento em termos do interesse para promover as seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização em zonas urbanas. (preencha cada célula numa escala de 1 a 5 em que: 1. Nada interessante; 5. Muito interessante)**

Habituação							
Fontes de financiamento	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
Subsídio reembolsável	8,5%	11,7%	18,1%	53,2%	8,5%	0%	69,1%
Linhas de crédito	7,4%	18,1%	47,9%	23,4%	3,2%	0%	69,1%
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados	9,6%	44,7%	31,9%	6,4%	8,5%	0%	7,4%
Participação no capital do promotor	11,0%	19,5%	54,9%	13,4%	1,2%	0%	60,3%
Outros	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	6,6%	0%	0,07%
Edifícios para equipamentos e atividades económicas							
Fontes de financiamento	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
Subsídio reembolsável	6,1%	12,2%	19,4%	53,1%	9,2%	0%	72,1%
Linhas de crédito	8,2%	8,2%	58,2%	23,5%	2,0%	0%	72,1%
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados	7,1%	11,2%	48,0%	27,6%	6,1%	0%	72,1%
Participação no capital do promotor	16,5%	15,3%	51,8%	14,1%	2,4%	0%	62,5%
Outros	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	6,6%	0%	0,07%

Espaço público							
Fontes de financiamento	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
Subsídio reembolsável	7,2%	23,7%	7,2%	50,5%	11,3%	0%	71,3%
Linhas de crédito	11,3%	19,6%	61,9%	5,2%	2,1%	0%	71,3%
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados	14,4%	13,4%	27,8%	34,0%	10,3%	0%	71,3%
Participação no capital do promotor	15,5%	17,9%	60,7%	3,6%	2,4%	0%	61,8%
Outros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,0%	0%	0,14%
Eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções							
Fontes de financiamento	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
Subsídio reembolsável	5,2%	21,9%	12,5%	34,4%	26,0%	0%	70,6%
Linhas de crédito	9,3%	27,8%	53,6%	6,2%	3,1%	0%	71,3%
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados	16,5%	12,4%	29,9%	23,7%	17,5%	0%	71,3%
Participação no capital do promotor	14,3%	17,9%	60,7%	6,0%	1,2%	0%	61,8%
Outros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,0%	0%	0,14%

Fonte: Respostas ao inquérito

#### Quadro A. 15

**Avalie a relevância de cada uma das seguintes dimensões para a atratividade dos instrumentos financeiros para promover os projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Nada relevante; 5. Muito relevante)**

	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
Custo do financiamento	0,0%	2,0%	2,9%	27,5%	65,7%	2,0%	75,0%
Condições e períodos de carência	0,0%	2,0%	17,6%	30,4%	47,1%	2,9%	75,0%
Custos ou comissões	0,0%	2,0%	16,8%	25,7%	49,5%	5,9%	74,3%

Fonte: Respostas ao inquérito

#### Quadro A. 16

**Por cada euro de apoio público, quantos euros mobilizaria para implementar projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas?**

	Valor (€)
Média	0,61
Mediana	0,50
Mínimo	0,05
Máximo	2,00

Nota: Inquiridos que respondem à questão = 50%

Fonte: Respostas ao inquérito

#### Quadro A. 17

**Avalie em que medida conhece os vários tipos de instrumentos financeiros disponíveis para promover os projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Total conhecimento; 5. Grande conhecimento)**

	1	2	3	4	5	NS/NR	% respondentes
Subscrição de fundos de contragarantia a garantias prestadas por entidades especializadas na emissão de garantias	12,1%	49,5%	17,2%	9,1%	2,0%	10,1%	72,8%
Bonificação de taxa de juro de empréstimos a conceder por bancos comerciais	14,1%	30,3%	29,3%	15,2%	6,1%	5,1%	72,8%
Financiamento de empréstimos comerciais a outras entidades, mobilizando conjuntamente fundos comunitários com financiamento comercial	14,1%	39,4%	21,2%	13,1%	4,0%	8,1%	72,8%

Fonte: Respostas ao inquérito

**Quadro A. 18****Que fatores identifica como relevantes para a eficácia dos Instrumentos Financeiros na promoção de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas?**

	Nº de respostas (%)
Simplificação de procedimentos de acesso e fácil interpretação da regulamentação associada ao Instrumento Financeiro	72,8%
Disponibilização de melhores condições de financiamento relativamente à atual oferta bancária	57,4%
Outro	7,4%

*Nota: Inquiridos que respondem à questão = 76%*  
*Fonte: Respostas ao inquérito*

**Quadro A. 19****Desenvolveu projetos com apoio da iniciativa JESSICA?**

	Nº respostas (%)
Sim	1,90%
Não	98,10%

*Nota: Inquiridos que respondem à questão = 77,2%*  
*Fonte: Respostas ao inquérito*

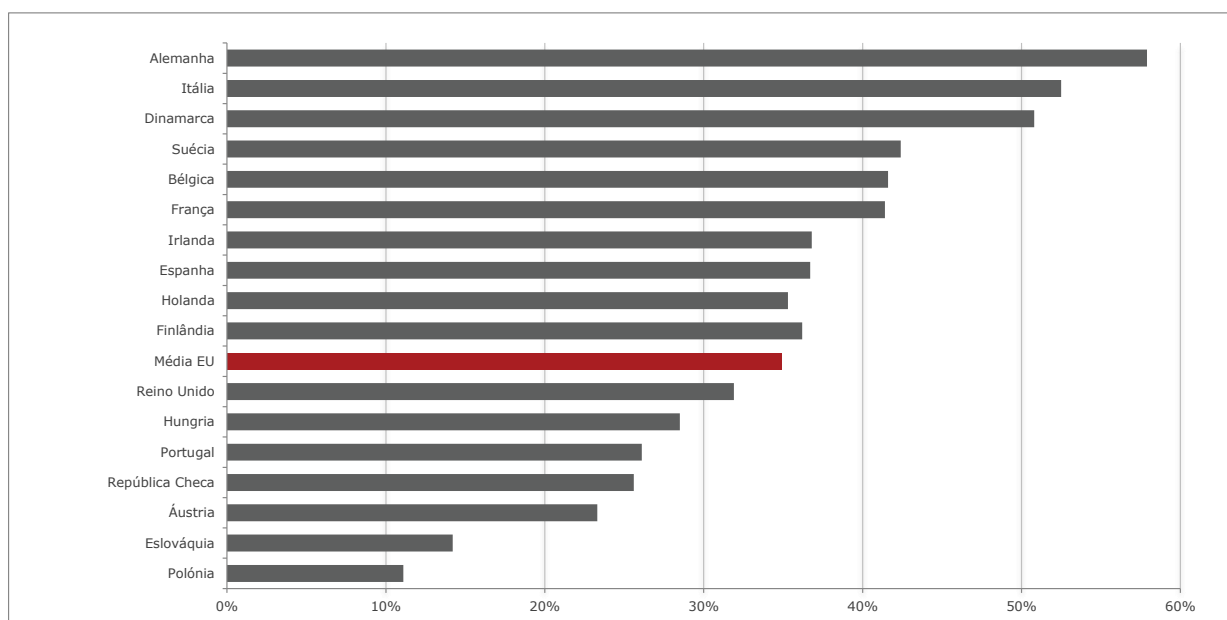
**Quadro A. 20****Em caso afirmativo, classifique a experiência**

1	2	3	4	5	NS/NR
0%	0%	100%	0%	0%	0%

*Nota: Inquiridos que, tendo recorrido à iniciativa Jessica, respondem à questão = 100%*  
*Fonte: Respostas ao inquérito*

## Anexo 4. Falhas de Mercado e/ou Investimento Insuficiente

**Gráfico A. 1**  
**Produtividade do segmento de reabilitação de edifícios em países da União Europeia | 2012**



*Nota: Média UE corresponde à média dos países membros do Euroconstruct*

*Fonte: EUROCONSTRUCT*

## Quadro A. 21

### Quadro de investimentos potenciais em regeneração e revitalização urbana - Habitação Social

Desagregação	% sobre total de fogos	% sobre agrupamento de fogos	N. de fogos	Custo unitário reabilitação (Euros)		Valores de intervenção (MC)	
				s/ eficiência energ	c/ eficiência energ	s/ eficiência energ	c/ eficiência energ
Número total de fogos - Habitação Social			120 000	-	-		
1) Estimativa de fogos localizados em áreas urbanas a regenerar	5%		6 000	75 000 €	75 000 €	450,00	450,00
Estimativa de fogos com >15 anos:	50%		60 000	-	-	360,96	449,40
2) A reabilitar com alteração de tipologias		2%	1 200	30 000 €	32 000 €	36,00	38,40
3) Com necessidades de reabilitação profunda. Áreas comuns		40%	24 000	10 000 €	12 000 €	240,00	288,00
4) Em estado razoável, carecendo de conservação extraordinária. Com necessidade de medidas eficiência energética. Fachadas e fenestranças		40%	24 000	3 000 €	4 000 €	72,00	96,00
5) Em bom estado, carecendo de conservação extraordinária. Com necessidade de medidas eficiência energética ligeiras. Fenestranças		18%	10 800	1 200 €	2 500 €	12,96	27,00
Estimativa de fogos com <15 anos:	45%		54 000	-	-	27,00	129,60
6) Em estado razoável, carecendo de conservação extraordinária. Pintura, impermeabilizações, reparações pontuais.		20%	10 800	2 500 €	4 000 €	27,00	43,20
7) Em bom estado, mas com necessidade de medidas eficiência energética. Fachadas e fenestranças		40%	21 600	0 €	2 500 €	0,00	54,00
8) Em bom estado, mas com necessidade de medidas eficiência energética ligeiras. Fenestranças		40%	21 600	0 €	1 500 €	0,00	32,40
9) Ações de informação junto da população residente e medidas de monitorização da eficiência energética				-	-		3,09
<b>Total</b>						<b>837,96</b>	<b>1 032,09</b>

Nota: Os pontos 1) e 2) consideram reabilitação do interior dos fogos. Os restantes pontos consideram apenas intervenção nas zonas comuns e envolvente dos edifícios.

Fonte: IHRU

**Quadro A. 22**  
**Quadro de investimentos potenciais em regeneração do parque edificado**

Segmentos	Nº edifícios ou m²	Estimativa de %/nº/m² edifícios a necessitar regeneração	Sub segmentos	Distribuição de %	Estimativa de necessidades em quantidade	Estimativa necessidades em valor
Edifícios Residenciais	3.451.000 Edifícios	34% 1.173.000	Pequena Reparação	59%	692.000 Edifícios	74.000 milhões de €
			Média Reparação	27%	317.000 Edifícios	
			Grande Reparação	14% 2,9% muito degradados	164.000 Edifícios	
Edifícios não residenciais privados	260 Milhões de m²	39% 101 milhões de m²	Pequena Reparação	58%	59 Milhões de m²	26 milhões de €
			Média Reparação	38%	38 Milhões de m²	
			Grande Reparação	4%	4 milhões de m²	
Edifícios não residenciais públicos	57 milhões de m²	39% 22 milhões de m²	Pequena Reparação	58%	13 Milhões de m²	6.000 milhões de €
			Média Reparação	38%	8 milhões de m²	
			Grande Reparação	4%	1 milhão de m2	
Património monumental						30.000 Milhões de €
Eficiência energética em edifícios residenciais	3.451.000 Edifícios	50% com obras de requalificação energética		500€/fogo		10.500 Milhões de €
<b>Total</b>						<b>146.500 Milhões de €</b>

Fonte: AECOPS

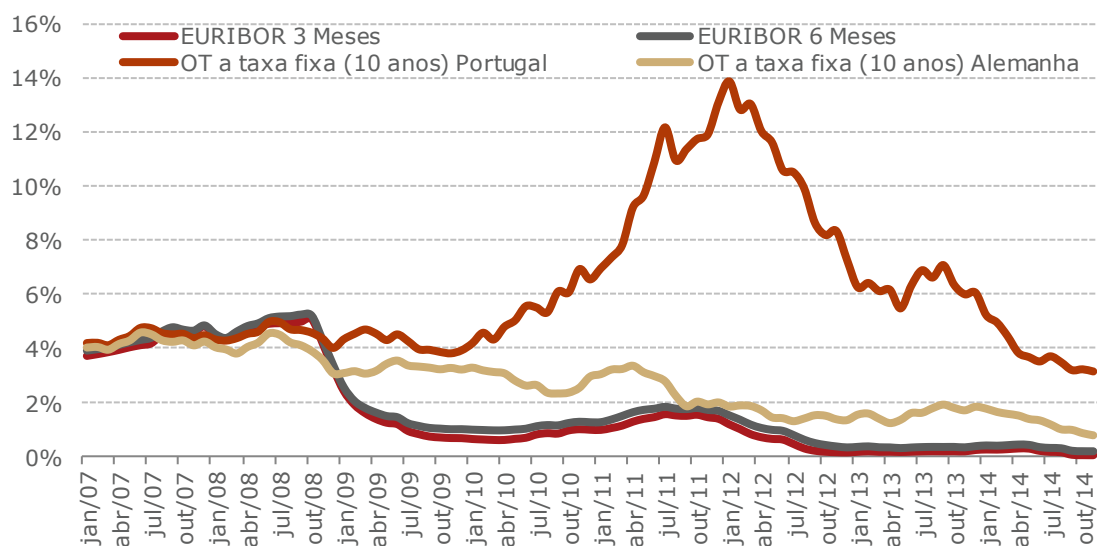
**Quadro 6.**  
**Distribuição por região dos edifícios potencialmente objeto de intervenção | 2011**

Território	Proporção de edifícios com necessidade reparação	Proporção de edifícios com mais de 30 anos com necessidade de reparação	Proporção de edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados
	(%)		
Portugal	100,00	100,00	100,00
Continente	95,01	95,49	95,55
Norte	36,59	35,14	35,67
Centro	30,89	32,20	32,41
Lisboa	13,14	13,14	11,04
Alentejo	9,74	10,63	11,73
Algarve	4,64	4,38	4,71
RA Açores	2,09	1,94	1,72
RA Madeira	2,90	2,57	2,73

Fonte: INE, Censos da População 2011

**Gráfico A. 2**

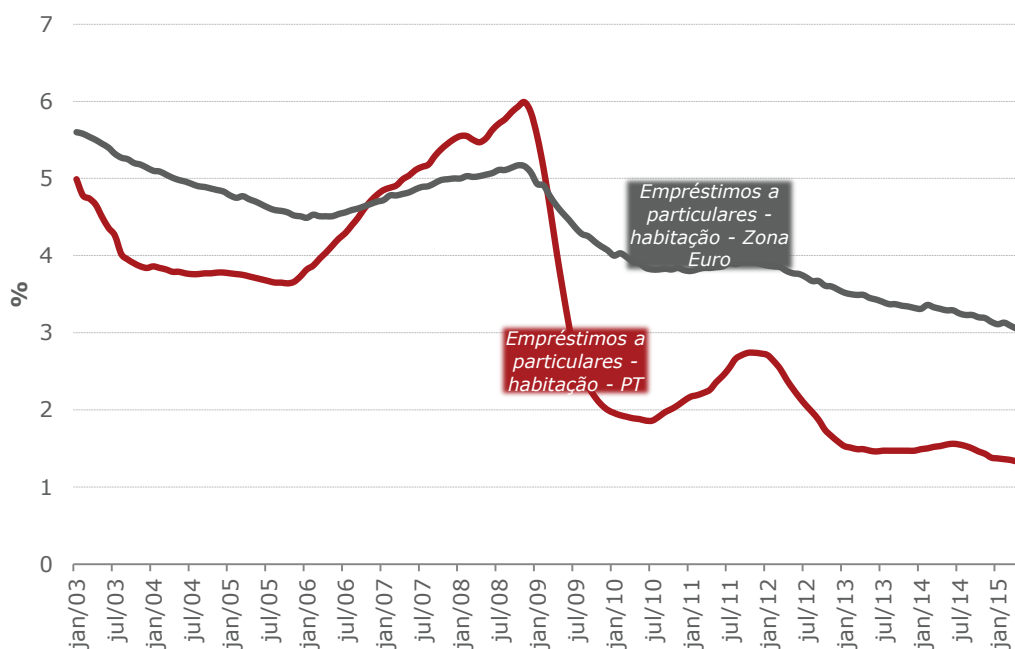
**Euribor a 3 e 6 meses e rentabilidade das obrigações do tesouro a 10 anos de Portugal e Alemanha | 2007-2014**



Fonte: Banco de Portugal e Banco Central Europeu

**Gráfico A. 3**

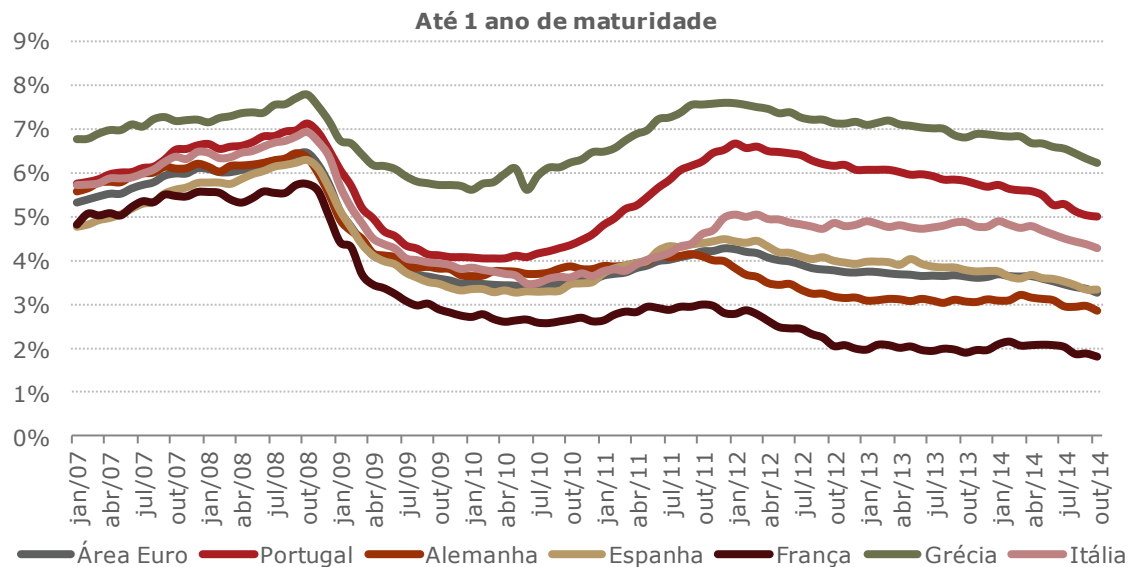
**Taxa de juro em novas operações de empréstimos a particulares para aquisição de habitação em Portugal e na zona do euro | 2003-2015**



Fonte: Banco Central Europeu

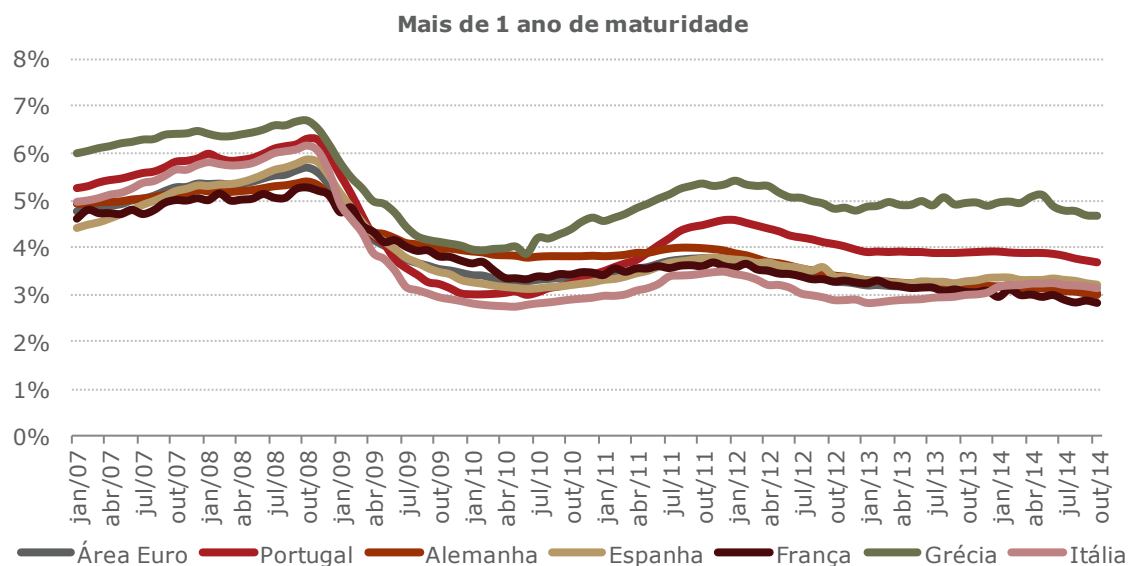
**Gráfico A. 4**

**Taxa de juro em novas operações de empréstimos com maturidade inferior a 1 ano a sociedades não financeiras por maturidade em Portugal e em países selecionados da Área do Euro | 2007-2014**



**Gráfico A. 5**

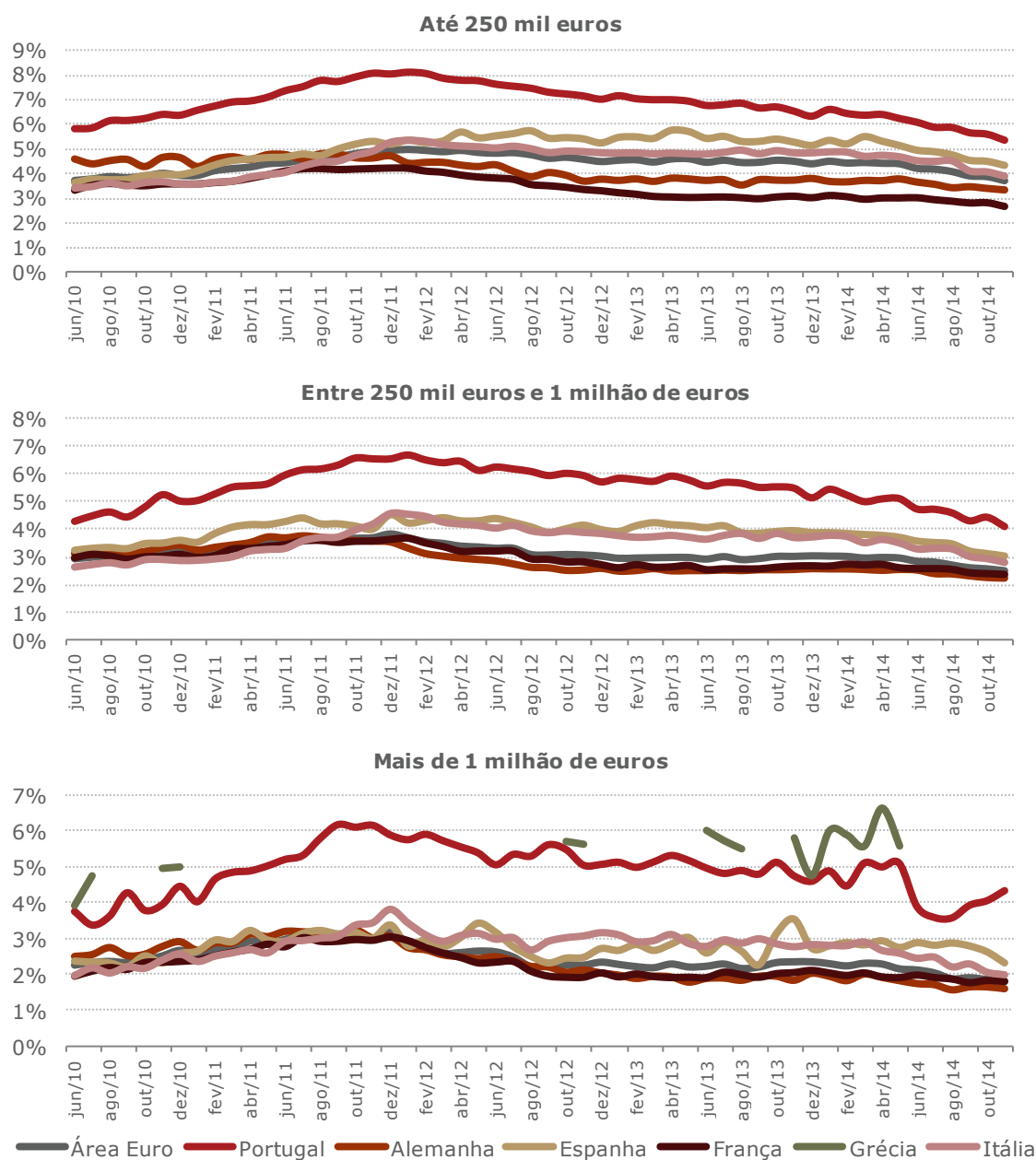
**Taxa de juro em novas operações de empréstimos com maturidade superiores a 1 ano a sociedades não financeiras por maturidade em Portugal e em países selecionados da Área do Euro | 2007-2014**





**Gráfico A. 6**

**Taxa de juro em novas operações de empréstimos a sociedades não financeiras por escalão de montante em Portugal e em países seleccionados da Área do Euro | 2007-2014**



Fonte: Banco Central Europeu

**Quadro A. 23**  
**Diferencial do custo de financiamento entre as empresas portuguesas do setor da construção e as da zona euro**

	Variável dependente: CF1 = Juros / Passivo				Variável dependente: CF2 = Gastos de financiamento / Passivo			
	M1		M2		M3		M4	
	Coef.	DP	Coef.	DP	Coef.	DP	Coef.	DP
Constante	3.655***	0.076	3,6559***	0.076	3.7807***	0.077	3.781***	0.077
Log(Idade)	-0.1076***	0.021	-0,1072***	0.021	-0.1076***	0.021	-0.1079***	0.021
Log(Emprego)	-0.1269***	0.016	-0.1274***	0.016	-0.0874***	0.001	-0.0875***	0.016
AF	0.0132***	0.001	0.0132***	0.001	0.0167***	0.001	0.0167***	0.014
ROS	0.0063**	0.001	0.0062**	0.001	0.0059**	0.001	0.0059**	0.014
Log(1+EBITDA/GF)	-0.6818***	0.014	-0.6818***	0.014	-0.7585***	0.014	-0.7584***	0.004
Ativos Tangíveis	0.0003	0.001	0.0003	0.001	-0.0010***	0.001	-0.0010	0.001
Liquidez	0.0000	0.000	0.000	0.000	0.0004**	0.000	0.0004*	0.000
PT	0.5653***	0.0725			0.1522**	0.0730		
PT*A2011			0.4841***	0.106			0.2192**	0.106
PT*A2012			0.6295***	0.100			0.0886	0.101
PT*A2013			0.6593*	0.349			0.1818	0.355
Efeitos Fixos (Temporais)	Sim							
R2	0.426		0.426		0.4542		0.454	
R2 Ajustado	0.425		0.425		0.4531		0.453	
F-Stat	374.698		299.802		420.171		336.122	

Notas: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0.10$

Fonte: Augusto Mateus & Associados

## Anexo 5. Apoios à regeneração urbana

**Quadro A. 24**  
**Apoios à regeneração urbana no Portugal 2020**

PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
PO Centro / Eixo 7 - Afirmar a sustentabilidade dos territórios	PI 6.5	Adm. pública local, regional e regionalmente desconcentrada e organismos que implementam os IF	Centros urbanos complementares (ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas)	Qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes Qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos As intervenções em edifícios incluindo habitação ou edifícios para outros usos (ex: público, comércio, serviços), deve ser efetuadas através de reabilitação integral (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos)	Sim
PO Centro / Eixo 9 - Reforçar a rede urbana	PI 6.5	Adm. pública local, regional e regionalmente desconcentrada e organismos que implementam os IF	Centros urbanos regionais e estruturantes (ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas)	Qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes Qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Desenvolvimento de projetos experimentais ou projetos piloto de regeneração urbana Reabilitação e reconversão de unidades industriais abandonadas, destinadas a habitação, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Apoio à habitação privada e a edifícios de uso comercial, de propriedade privada, efetuadas exclusivamente através de instrumentos financeiros As intervenções em edifícios incluindo habitação ou edifícios para outros usos (ex: público, comércio, serviços), deve ser efetuadas através de reabilitação integral (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos)	Sim

PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
	PI 9.8	Entidades, públicas ou privadas, que promovam projetos urbanos no âmbito de planos integrados e organismos que implementam os IF	Centros urbanos regionais e estruturantes (a delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço)	Qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano; Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes Qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos Intervenção na habitação social.	Sim
PO Alentejo/ Eixo 4 - Desenvolvimento urbano sustentável	PI 6.5	Adm. pública direta e indireta, pessoas coletivas de direito público e de direito privado, fundações e associações em fins lucrativos e organismos que implementam os IF	Centros urbanos regionais e estruturantes (ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas)	Reabilitação integral de edifícios, (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos) nomeadamente destinados aos seguintes usos: habitação, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Reabilitação e reconversão de unidades industriais abandonadas, destinadas aos usos referidos na alínea anterior Reabilitação de espaço público, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Qualificação do ambiente urbano, incluindo arranjos urbanísticos, infraestruturas verdes, sinalização, embelezamento cénico, mobiliário urbano e zonas ribeirinhas Desenvolvimento de soluções inovadoras e de ações-piloto no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável Apoio à aquisição de equipamentos para monitorização da qualidade do ar e do ruído Apoio a intervenções de remoção de amianto, em edifícios exclusivamente para uso público e de propriedade pública Instalação de barreiras acústicas, não incluindo intervenções nas infraestruturas rodoviárias	Sim
	PI 9.8	Pessoas coletivas de direito público, pessoas coletivas de direito privado com natureza municipal ou intermunicipal, adm. pública direta ou indireta do Estado, instituições de ensino e formação profissional, organizações não governamentais, fundações e associações sem fins lucrativos e organismos que implementam os IF	Centros urbanos regionais e estruturantes (a delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço)	Melhoria do espaço público (ajardinamento, equipamento de exterior, desde que integrado num Plano de ação de melhoria do edificado) Melhoria do espaço urbano (melhoria dos edifícios para alojamento, incluído num conjunto de ações integradas) Equipamentos públicos de apoio e promoção do desenvolvimento económico (comércio, alojamento de empresas) Construção de novos edifícios e equipamentos públicos específicos vocacionados para a promoção de serviços e recursos, nomeadamente de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão social Equipamentos públicos de promoção e dinamização do desenvolvimento cultural Reabilitação integral de edifícios, nomeadamente os destinados aos seguintes usos: habitação, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação da zona/comunidade objeto de intervenção Reabilitação de edifícios públicos abandonados em zonas críticas (recuperação do edifício para qualquer tipologia referenciada anteriormente)	Sim

PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
PO Alentejo/ Eixo 6 - Coesão social e inclusão	PI 9.8	Pessoas coletivas de direito público, pessoas coletivas de direito privado com natureza municipal ou intermunicipal, serviços da adm. pública direta ou indireta do Estado, instituições de ensino e formação profissional, organizações não governamentais, fundações e associações sem fins lucrativos e organismos que implementam os IF	Centros urbanos complementares e rurais (a delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço)	Alojamentos ou edifícios que sejam propriedade das autoridades públicas ou de operadores sem fins lucrativos, destinados a alojar agregados familiares com baixos rendimentos ou pessoas com necessidades especiais Melhoria do espaço público (ajardinamento, equipamento de exterior, desde que integrado num Plano de ação de melhoria do edificado) Equipamentos públicos de apoio e promoção do desenvolvimento económico Construção de novos edifícios e equipamentos públicos específicos vocacionados para a promoção de serviços e recursos, nomeadamente de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão social Reabilitação de edifícios públicos abandonados em zonas críticas (recuperação do edifício para qualquer tipologia referenciada anteriormente) Equipamentos públicos de promoção e dinamização do desenvolvimento cultural	Sim
PO Alentejo/ Eixo 8 - Ambiente e sustentabilidade	PI 6.5	Adm. pública direta e indireta, pessoas coletivas de direito público e de direito privado, fundações e associações em fins lucrativos e organismos que implementam os IF	Centros urbanos complementares (ARU)	Reabilitação integral de edifícios, (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos) nomeadamente destinados aos seguintes usos: habitação, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Reabilitação e reconversão de unidades industriais abandonadas, destinadas aos usos referidos na alínea anterior Reabilitação de espaço público, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Qualificação do ambiente urbano, incluindo arranjos urbanísticos, infraestruturas verdes, sinalização, embelezamento cénico, mobiliário urbano e zonas ribeirinhas Desenvolvimento de soluções inovadoras e de ações-piloto no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável Apoio à aquisição de equipamentos para monitorização da qualidade do ar e do ruído Apoio a intervenções de remoção de amianto, em edifícios exclusivamente para uso público e de propriedade pública Instalação de barreiras acústicas, não incluindo intervenções nas infraestruturas rodoviárias.	Sim

PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
PO Norte / Eixo 4 - Qualidade ambiental	PI 6.5	Adm. pública local, regional e regionalmente desconcentrada e organismos que implementam os IF	Centros estruturantes sub-regionais e municipais (ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas)	Reabilitação integral de edifícios (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos), nomeadamente destinados à habitação, aos equipamentos de uso público, ao comércio e/ou aos serviços Reabilitação e reconversão de unidades industriais abandonadas, designadamente destinadas à habitação, aos equipamentos de uso público, ao comércio e/ou aos serviços Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e de infraestruturas verdes Reabilitação de espaço público, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Qualificação do espaço público Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Desenvolvimento de experiências inovadoras e de ações-piloto no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável Elaboração de estudos e planos de qualidade do ar e de redução do ruído à escala urbana Monitorização da qualidade do ar e do ruído	Sim
PO Norte / Eixo 5 - Sistema urbano	PI 6.5	Adm. pública local, regional e regionalmente desconcentrada e organismos que implementam os IF	Aglomeração metropolitana do Porto, centros de nível superior da hierarquia urbana (ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas)	Reabilitação integral de edifícios (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos), nomeadamente destinados à habitação, aos equipamentos de uso público, ao comércio e/ou aos serviços Reabilitação e reconversão de unidades industriais abandonadas, designadamente destinadas à habitação, aos equipamentos de uso público, ao comércio e/ou aos serviços Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e de infraestruturas verdes Reabilitação de espaço público, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Qualificação do espaço público Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Desenvolvimento de experiências inovadoras e de ações-piloto no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável Elaboração de estudos e planos de qualidade do ar e de redução do ruído à escala urbana Monitorização da qualidade do ar e do ruído	Sim
	PI 9.8	Entidades, públicas ou privadas, que promovam projetos urbanos no âmbito de planos integrados	Aglomeração metropolitana do Porto, centros de nível superior da hierarquia urbana (a delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço)	Reabilitação e qualificação urbanística (incluindo habitação, arranjo do espaço público, eliminação de barreiras físicas condicionantes da mobilidade de população portadora de deficiência, programas de higiene e salubridade urbana) Refuncionalização de equipamentos públicos (com potencial elevado de acolhimento de funções sociais ou económicas) e de áreas urbanas degradadas	Sim

PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
PO Algarve / Eixo 4 - Reforçar a competitividade do território	PI 6.5	Adm. pública local e central desconcentrada, outras entidades públicas e privadas e organismos que implementam os IF	ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas	Qualificação do espaço público através da criação de zonas verdes, ciclovias, vias pedonais, áreas de cultura e de recreio, incluindo equipamentos ligeiros para a prática de exercício físico e de lazer, infra-estruturas ambientais urbanas, entre outros; Investimentos em espaços urbanos degradados para o fomento da inovação, o acolhimento de novas atividades, a valorização da cultura e a promoção do empreendedorismo Investimentos na reabilitação de edifícios em operações integradas maioritariamente dedicadas à atividade económica, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Investimentos de reabilitação em habitação com idade igual ou superior a 30 anos Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos Operacionalização de uma rede mínima sustentável de monitorização da rede urbana de âmbito regional, de qualidade do ar e de informação ambiental Apoio a intervenções de remoção de amianto, em edifícios exclusivamente para uso público e de propriedade pública	Sim
PO Algarve / Eixo 6 - Afirmar a coesão social e territorial	PI 9.8	Adm. pública local e central desconcentrada, outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos	A delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço)	Melhoria do espaço público (ajardinamento, equipamento de exterior, desde que integrado num Plano de ação de melhoria do edificado) Equipamentos públicos de apoio e promoção do desenvolvimento económico (comércio, alojamento de empresas ....) Construção de equipamentos públicos específicos vocacionados para a promoção de serviços e recursos, nomeadamente de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão social	Não
PO Lisboa / Eixo 8 - Desenvolvimento urbano sustentável	PI 6.5	Autarquias locais e suas associações, serviços da adm. central, empresas públicas e organismos que implementam os IF	ARU, em concreto zonas ribeirinhas, centros históricos e áreas industriais abandonadas	Reabilitação de espaço público, integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente, e qualificação e modernização do espaço e do ambiente urbano (e.g., requalificação de espaço público, requalificação de infraestruturas urbanas, requalificação de espaços verdes e instalação de mobiliário urbano) Reabilitação e reconversão de espaços e unidades industriais desativados, redirecionados para a competitividade urbana Reabilitação integral de edifícios (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos), nomeadamente destinados aos seguintes usos: habitação, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Apoio à aquisição de equipamentos para monitorização da qualidade do ar da rede urbana Estudos e planos de avaliação da melhoria da qualidade do ar e do ruído	Sim

PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
	PI 9.8	Autarquias locais e suas associações, serviços da adm. central, empresas públicas, fundações e associações sem fins lucrativos, agências de desenvolvimento regional e local, organizações não governamentais e outras associações, associações empresariais, PME, entidades privadas sem fins lucrativos e organismos que implementam os IF	A delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço	Qualificação e modernização do espaço e do ambiente urbano (e.g., requalificação de espaço público, requalificação de infraestruturas urbanas, requalificação de espaços verdes e instalação de mobiliário urbano) Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes Equipamentos de apoio ao desenvolvimento económico (e.g., criação de espaços de acolhimento de novas atividades; criação de espaços de apoio ao empreendedorismo de base local Reabilitação, adaptação e refuncionalização de equipamentos públicos de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão e da inovação social Ações de reabilitação de edifícios de habitação social Ações de reabilitação de edifícios de habitação privada através de instrumentos financeiros	Sim
PO Açores / Eixo 6 - Ambiente e eficiência dos recursos	PI 6.5	Adm. Pública, entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, organismos que implementam os IF	A delimitação territorial é definida no plano integrado de regeneração urbana sustentável, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, nomeadamente centros históricos, orla marítima e áreas industriais abandonadas.	Intervenção no edificado (edifícios públicos, edifícios privados de utilização pública, edifícios de atividade económica (e.g. comércio e serviços) e edifícios de habitação) deverá circunscrever-se às zonas dos centros históricos das pequenas vilas e cidades; Reestruturação das calçadas nos centros históricos e a supressão de barreiras arquitetónicas à mobilidade pedestre nos centros históricos das vilas e cidades Qualificação do espaço público, incluindo mobiliário urbano e a sinalização Criação e qualificação de espaços verdes urbanos Construção e requalificação de edifícios e estruturas locais públicas de natureza logística, incluindo os mercados municipais Reabilitação e reconversão de unidades industriais abandonadas Reabilitação do edificado, incluindo a reabilitação do espaço público envolvente Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Apoio à aquisição de equipamentos para monitorização da qualidade do ar e do ruído da rede urbana de âmbito regional Ações que reforcem a ligação e o cariz atlântico das pequenas zonas urbanas dos Açores revitalizadas, com projeção no exterior	Sim



PO/Eixo	PI	Beneficiários	Território Alvo	Ações de apoio à Regeneração urbana	Mobilização de instrumentos financeiros
PO Madeira / Eixo 5 - Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos	PI 6.5	Adm. Pública, entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, organismos que implementam os IF	A delimitação territorial é definida no plano integrado de regeneração urbana, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, nomeadamente centros históricos, zonas ribeirinhas e zonas industriais abandonadas.	Operações de regeneração de áreas urbanas (núcleos históricos, zonas ribeirinhas, e zonas industriais abandonadas) Qualificação do espaço público através da criação de zonas verdes, ciclovias, vias pedonais, enquadrados em projetos de reabilitação urbana Reabilitação integral de edifícios (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos), nomeadamente destinados aos seguintes usos: habitação, equipamentos de uso público, comércio e/ou serviços Reutilização/reurbanização de espaços industriais desativados no âmbito de operações integradas de regeneração e competitividade urbana direcionadas para o fomento da inovação, o acolhimento de novas atividades, a valorização da cultura e a promoção do empreendedorismo Demolição de edifícios visando a criação de espaços públicos, desde que integrada na reabilitação do conjunto edificado envolvente Desenvolvimento de experiências inovadoras e de ações piloto no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável Regeneração das zonas urbanas nas frentes mar através da integração destes espaços na vivência das cidades como áreas de lazer e fruição do espaço natural contemplando intervenções em atividades de desporto e natureza, espaços renaturalizados, ciclovias, vias pedonais, entre outros Ações de reaproveitamento de espaços urbanos degradados de preferência para utilização de atividades económicas geradoras de emprego Aquisição de equipamentos para monitorização da qualidade do ar e do ruído da rede urbana de âmbito regional Intervenções relativas à recuperação do património edificado.	Sim
PO Madeira / Eixo 8 - Promover a inclusão social e combater a pobreza	PI 9.8	Adm. Pública, entidades do setor público empresarial regional, organismos de natureza pública ou privada sem fins lucrativos que prossigam fins de natureza social, organismos que implementam os IF	A delimitação territorial é definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço	Requalificação do espaço e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano, em aglomerados urbanos e periurbanos Qualificação e modernização de equipamentos públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos através da adaptação de espaços para acolhimento de iniciativas produtivas geradoras de emprego local, de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão social Investimentos em reabilitação de habitação social	Sim

Fonte: Augusto Mateus & Consultores com base nas versões aprovadas dos Programas Operacionais

## Quadro A. 25

### Linhas de apoio à regeneração urbana não inseridas nos FEEI

Programa	Beneficiários	Ações de apoio à regeneração urbana	
IHRU, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana			
Reabilitação urbana			
Reabilitar para arrendar	Municípios, as Empresas Municipais e as Sociedades de Reabilitação Urbana As intervenções deverão localizar-se em áreas de reabilitação urbana aprovadas ou em processo de delimitação	Reabilitação ou reconstrução de edifícios cujo uso seja maioritariamente habitacional e cujos fogos se destinem a arrendamento nos regimes de renda apoiada ou de renda condicionada Reabilitação ou criação de espaços do domínio municipal para uso público desde que ocorram no âmbito de uma operação de reabilitação urbana sistemática Reabilitação ou reconstrução de edifícios que se destinem a equipamentos de uso público, incluindo residências para estudantes Construção de edifícios cujo uso seja maioritariamente habitacional e cujos fogos se destinem a arrendamento nos regimes de renda apoiada ou de renda condicionada, desde que se tratem de intervenções relevantes de preenchimento do tecido urbano antigo	Empréstimos a 30 anos, com 10 anos de carência de capital e com uma taxa de juro indexada à Euribor Financiamento de 50% dos custos do investimento total de cada intervenção
Habitação			
PROHABITA	Regiões Autónomas, as associações de municípios e os municípios outorgantes dos acordos de colaboração Serviços da administração direta do Estado, os institutos públicos e as entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos com atribuições no âmbito territorial das Regiões Autónomas e competências para a promoção e gestão de habitação social Empresas públicas regionais e municipais, por si ou em representação da respetiva Região ou município desde que detenham, nos termos legais ou estatutários, os poderes necessários para a contratação do financiamento, incluindo a prática de todos os atos com este relacionados; IPSS's e Cooperativas, desde que estabeleçam um Protocolo com o Município	Resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional e é concretizado mediante a celebração de Acordos de Colaboração entre os Municípios ou Associações de Municípios e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Financiamento da aquisição de habitações e partes acessórias das mesmas e empreendimentos habitacionais de custos controlados; aquisição e infraestruturação de terrenos e / ou construção de empreendimentos de custos controlados; aquisição de edifícios e realização de obras para a sua reabilitação; arrendamento de prédios ou frações autónomas de prédios urbanos, destinados a habitação.	Comparticipação até 45% dos custos do investimento total com uma taxa de juro bonificado até 2/3 da taxa de referência

Programa	Beneficiários	Ações de apoio à regeneração urbana	
Programa Especial de Realojamento	Câmaras Municipais Instituições Particulares de Solidariedade Social Famílias	Apoios financeiros para a construção, aquisição, ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento de agregados familiares residentes em barracas e habitantes similares. Concessão de apoios financeiros para a reabilitação de fogos ou de prédios devolutos, propriedade das entidades beneficiárias, ou para a aquisição de prédios ou fogos devolutos e pagamento do custo das referidas obras de recuperação, quando esses fogos ou prédios se destinem também a realojamento de famílias recenseadas no PER	Comparticipação até 50% do custo de aquisição e criação de infraestruturas dos terrenos e da construção das habitações, bem como 50% do custo dos fogos a adquirir pelo município. Empréstimos para financiar até 50% dos custos não participados.
IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira			
Programa de recuperação de imóveis degradados	Famílias possuidoras de prédios urbanos degradados e sem capacidade económica para proceder a respetiva recuperação.	Recuperação de habitação degradada de famílias economicamente carenciadas	Empréstimo, sem juros e, o qual quando devidamente comprovada a incapacidade económica do agregado, poderá ser concedido a fundo perdido.
Direção Regional da Habitação dos Açores			
Recuperação de habitação degradada	Pessoas singulares titulares do direito de propriedade sobre o imóvel candidatado; Comproprietários, bem como usufrutuários, usuários e titulares de direito de habitação sobre o imóvel candidatado, desde que autorizados a tal pelos restantes comproprietários, no primeiro caso, e pelo proprietário do imóvel, nos restantes.	Recuperação de habitação degradada de famílias economicamente carenciadas	Subsídio, concedido a fundo perdido, e bonificação de juros dos empréstimos contraídos.
Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores			
Linha de apoio à reabilitação urbana dos Açores	Proprietários, coproprietários, usufrutuários ou superficiários dos edifícios a reabilitar, com sede na RAA, com exceção do Estado, Regiões Autónomas, Autarquias Locais, Sector Empresarial do Estado, Regional e Municipal, Sociedades de Reabilitação Urbana, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Fundações públicas ou privadas, Associações públicas ou associações integralmente ou maioritariamente constituídas por entidades públicas, Associações de direito privado que não sejam beneficiárias do estatuto de interesse e utilidade pública, assim como as entidades que prossigam a atividade bancária ou pessoas coletivas por aquelas controladas; Micro, pequenas e médias empresas e cooperativas.	Operações de reabilitação ou reconstrução de edifícios, incluindo a melhoria das condições de eficiência energética em habitações existentes e a aquisição e instalação de equipamentos de microprodução de energia através da utilização de fontes renováveis	Acesso a linha de crédito bonificado

Fonte: Augusto Mateus & Consultores com base na informação disponibilizada pelas instituições referidas

## Anexo 6. *Benchmarking* – Fichas síntese

O exercício de *benchmarking* realizado na presente avaliação foi efetuado com recurso à análise de um conjunto de documentos sobre a aplicação de Instrumentos Financeiros, produzidos por diversas entidades e atores, nacionais e internacionais. O objetivo principal deste exercício foi a identificação, por um lado, de vantagens, boas práticas e fatores de sucesso e, por outro lado, de eventuais estrangulamentos ou constrangimentos, associados à aplicação destes instrumentos de política pública.

O exercício recaiu essencialmente sobre relatórios de avaliação *ex ante*, intercalar e/ou *ex post* de instrumentos de política pública que tenham contemplado (ou pretendam contemplar, no caso das avaliações *ex ante*) a utilização de IF para apoiar a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, estudos realizados por académicos, organizações internacionais e instituições monetárias e financeiras que analisem boas práticas relativamente à implementação de IF e relatórios de execução ou estudos relativos aos progressos na aplicação dos IF para apoio às empresas.

De entre os documentos analisados no âmbito do exercício mais alargado de *benchmarking* foram selecionados cinco para serem objeto de uma análise mais aprofundada, que deu origem às fichas-síntese que a seguir se apresentam. A seleção destes estudos, que a seguir se identificam, foi efetuada com base nos seguintes critérios: maior atualidade, maior amplitude em termos do número e diversidade de países sobre os quais recai a análise, profundidade das análises efetuadas e especificidade das temáticas abordadas.

- 2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie – Final Report, Mazars, Ecorys e INFRALINK (2014);
- JESSICA: Evaluation Study for Catalonia, Spain (2014-2020) – Final Report, Mazars e Ecorys (2014);
- JESSICA 2014-2020 Multi-Region Study for Italy (March, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto) – Final Report, PwC e FINLOC (2014);
- JESSICA 2014-2020 - Evaluation Study for the Lorraine Region (France) – Final Report, PwC (2014);
- North East JESSICA Evaluation Study – Final Report, Navigant Consulting (2010).

## FICHAS SÍNTESE DOS ESTUDOS SELECIONADOS

2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie		
Autores	Data	País
MAZARS, ECORYS e INFRALINK	2014	Polónia
Tipo de IF	Objetivos do IF	
JESSICA - Concessão de instrumentos de dívida (empréstimos) através de fundos de desenvolvimento urbano	Apoiar o financiamento de projetos relacionados com desenvolvimento urbano, facilitando, acelerando e amplificando o investimento urbano e territorial sustentável	
Destinatários	Região de aplicação	Áreas de intervenção
Municípios, empresas públicas, empresas privadas, entidades do sistema científico e tecnológico	Voivodias/Províncias (Wielkopolskie, Pomorskie, Śląskie, Zachodniopomorskie and Mazowieckie)	Regeneração urbana; infraestruturas urbanas; eficiência energética e energias renováveis; transportes públicos; revitalização de zonas industriais e militares; iniciativas de desenvolvimento de centros de competência, empresas, etc.
Modelo de Gestão do IF		
As AG das cinco regiões que efetivamente implementaram a Iniciativa JESSICA assinaram contratos com o Banco Europeu de Investimento (BEI), o qual gere os fundos de participação e as operações da Iniciativa. Os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU) foram criados e são geridos por bancos polacos: BGK, BZ WBK e BOS, sendo que 60% dos fundos são geridos pelo BGK.		
Falhas de mercado		
<p>- Dificuldades em obter financiamento (subsídios ou empréstimos) por parte de projetos com vasto impacto económico, social e ambiental, como por exemplo projetos localizados em zonas contaminadas ou carenciadas ou projetos em fase de desenvolvimento inicial com elevados níveis de risco e incerteza. As principais razões alegadas pela banca comercial para a não concessão de crédito são: i) capitais próprios insuficientes e/ou valor colateral inadequado; ii) risco não coberto na fase inicial de desenvolvimento; e iii) riscos de mercado associados aos projetos considerados como inaceitáveis. Adicionalmente, os prazos de reembolso requeridos pelos bancos são curtos, não correspondendo aos prazos de reembolso previstos pelos projetos.</p> <p>- Os projetos que apresentam um retorno económico, social e ambiental positivo e que são rentáveis, mas não ao nível requerido pelo setor privado, não deverão ser financiados pelo setor público em exclusivo, mas mediante uma combinação de subsídios e financiamento privado. As práticas correntes no mercado de investimento continuam a revelar um <i>gap</i> de financiamento significativo entre investimentos com fins lucrativos e investimentos de política pública, muito embora frequentemente sejam complementares.</p> <p>- Os projetos com impactos sociais potencialmente elevados frequentemente não conseguem atrair financiamento, essencialmente pelas seguintes razões:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Os projetos inovadores com histórico reduzido ou nulo não inspiram a confiança dos investidores;</li> <li>ii) Os projetos-piloto poderão enfrentar dificuldades para entrarem no mercado porque necessitam de diferentes recursos e os grandes investidores têm objetivos diferentes dos capitalistas de risco, por exemplo;</li> <li>iii) Alguns projetos com baixa rentabilidade não podem beneficiar de subsídios porque não cumprem com os requisitos exigidos e porque não são suficientemente atrativos para os investidores; e</li> <li>iv) Alguns projetos de menor dimensão requerem uma abordagem mais proactiva e flexível do que a que o financiamento público consegue providenciar.</li> </ul> <p>- Apesar de o sistema bancário polaco ser relativamente desenvolvido, a oferta de IF aplicáveis a projetos de desenvolvimento urbano é reduzida. Diversas regiões criaram fundos de garantia e dívida, bem como redes de investidores. No entanto, o seu investimento é mais direcionado para PME, não satisfazendo a necessidade de desenvolver projetos maiores e complexos, tais como os de desenvolvimento urbano. A oferta de IF no mercado é, assim, limitada.</p>		
Vantagens/Fatores de sucesso		
<p>- Os IF deverão fazer face a estas falhas, procurando colmatar as atuais limitações do mercado comercial nas zonas urbanas carenciadas e mitigando o risco dos investimentos para os participantes do setor privado. Os critérios de investimento dos IF deverão relevar o potencial para uma implementação bem-sucedida, desenvolvendo uma abordagem consistente do plano de negócios e da mitigação do risco. Se bem concebidos, contemplando em particular conhecimento e coinvestimento, os IF deverão proporcionar uma melhor aplicação dos recursos públicos e uma mudança estratégica da cultura baseada exclusivamente em subsídios.</p> <p>- Os IF deverão prosseguir uma estratégia de investimento que combine impacto socioeconómico com viabilidade financeira e visão de longo prazo do desenvolvimento urbano.</p>		

**2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie**

- Principais razões que levaram os governos regionais polacos a adotar a Iniciativa JESSICA no período 2007-2013:

- i) A necessidade de apoiar a transformação urbana sustentável das cidades polacas;
- ii) A atratividade de uma solução que assegura a sustentabilidade de longo prazo, através do caráter renovável dos IF, sob os quais os reembolsos são posteriormente reinvestidos em novos projetos de desenvolvimento urbano;
- iii) A escassez de fundos públicos a nível local para o desenvolvimento urbano de grande escala, lacuna esta que poderá ser parcialmente colmatada pelo recurso a IF, tendo particularmente em conta as restrições orçamentais observadas na Polónia;
- iv) A preocupação quanto ao desenvolvimento urbano nas cidades mais pequenas que não conseguem atrair o interesse de investidores potenciais como as grandes cidades;
- v) A necessidade de ter experiência na utilização de novos IF que serão usados de forma mais generalizada no novo período de programação 2014-2020 e que poderão, até certo ponto, substituir o modelo tradicional de financiamento baseado em subsídios;
- vi) Os incentivos à utilização de FDU devido à adoção do modelo de certificação de pagamento que estipula que fundos são absorvidos depois de serem alocados aos FDU;
- vii) Os benefícios decorrentes da experiência e do conhecimento do setor privado especializado em investimentos de desenvolvimento urbano;
- viii) A vontade de promover o envolvimento do setor privado nos projetos de regeneração urbana, especialmente em investimentos através de Parcerias Público-Privadas (PPP), os quais têm sido ativamente apoiados pela maioria das autoridades locais polacas, com sucesso limitado na maioria dos casos; e
- ix) O apoio aos objetivos da política de desenvolvimento regional.

- Principais benefícios do JESSICA em termos globais:

- i) Torna o apoio via fundos estruturais mais eficiente e eficaz, uma vez que o recurso a IF não baseados em subsídios gera maiores incentivos para uma implementação bem-sucedida do projeto;
- ii) Mobiliza recursos financeiros adicionais para PPP e outros projetos de desenvolvimento urbano sustentáveis; e
- iii) Permite recorrer à experiência de instituições internacionais (como o BEI) a nível financeiro e de gestão;
- iv) Tal deveria permitir a entidades públicas e privadas desenvolverem em cooperação projetos de desenvolvimento urbano de menor ou maior dimensão. Uma vez que o capital é concedido por via de empréstimos, participação no capital próprio ou garantias (ao invés de subsídios), em princípio apenas poderão ser financiados projetos que gerem fluxos de retorno/rendimento (comercial ou do público).

- Vantagens específicas dos IF mobilizados no caso da Polónia:

- i) A utilização conjunta de IF e financiamento privado permite o desenvolvimento de projetos que não geram rendimentos suficientes, devido a falhas de mercado, mas que geram benefícios económicos, sociais e ambientais;
- ii) Os IF que fornecem dívida subordinada ou correspondente melhoram o nível risco do projeto através da redução do custo de financiamento;
- iii) Com um período alargado de investimento existe menos pressão para obter rendimentos imediatos, dependendo da estrutura de financiamento;
- iv) O coinvestimento do privado poderá encorajar novos investimentos; e
- v) A utilização dos FEEI através de IF permite a renovação de dinheiros públicos para utilização em projetos futuros.

- Mais-valia dos IF do JESSICA de acordo com a opinião dos seus beneficiários finais: taxas de juro inferiores; prazos de reembolso mais longos que os da banca comercial; inexistência de custos ou taxas adicionais; e financiamento de projetos de desenvolvimento urbano de maior envergadura, comparativamente à atribuição de subsídios ou a IF disponíveis para as PME a nível regional (referido pelos beneficiários privados).

**Inconvenientes/Fatores de estrangulamento**

- As AG polacas e outros participantes no mercado (incluindo municípios) têm uma experiência limitada na utilização de IF, sendo que a experiência dos intermediários no uso de IF locais específicos à região (incluindo garantias e fundos de empréstimos, bem como IF de capitalização) se tem focado nas PME, não abarcando as necessidades específicas dos projetos que visam o desenvolvimento do espaço urbano; o fraco conhecimento e a falta de experiência na implementação de IF tendem a refletir-se na qualidade das candidaturas submetidas, pelo que se torna essencial um apoio profissional forte, por parte das estruturas de assistência técnica dos PO, aos potenciais beneficiários na estruturação e implementação do projeto.

- Os beneficiários privados referem a necessidade de demonstrar o alinhamento dos seus projetos com os respetivos Planos de Revitalização Local, cujo processo se revela frequentemente como um processo desafiante e demorado (este não será, contudo, um requisito para 2014-2020).

**2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie, Mazowieckie, Śląskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie**

- Os beneficiários argumentam ainda que os procedimentos dos FDU são demorados, mas que se encontram, em regra, em linha com o que se pratica na banca comercial; uma campanha de informação na fase inicial da implementação dos IF poderia ajudar os potenciais beneficiários a compreenderem melhor os requisitos, antes da apresentação da candidatura. Para 2014-2020 as AG deveriam considerar a simplificação dos procedimentos de monitorização e reporte, bem como providenciar assistência técnica em áreas como a estruturação do projeto financeiro.
- Todos os FDU foram geridos pelos bancos, os quais ofereciam alguns benefícios mas também geraram algumas limitações, incluindo rigorosas regras bancárias relevantes para produtos bancários, especialmente em termos de valor colateral e requisitos de capitais próprios; o estudo sugere outros instrumentos que deverão ser geridos por gestores de fundos especializados.
- O efeito de alavanca da utilização de IF pelo JESSICA é relativamente baixo, o que estará associado às elevadas taxas de cofinanciamento praticadas, as quais chegaram a atingir 75% do custo total elegível;
- A potencial aceitação de níveis de incumprimento superiores aos vigentes no mercado requer a prestação de garantias adicionais aos bancos.
- Valores colaterais e/ou níveis de capitais próprios baixos constituem os principais obstáculos no acesso ao financiamento, o que poderá ser um problema para os municípios que pretendam usar IF, pelo que deverá ser adotada uma abordagem mais flexível.
- Os gestores dos FDU salientam a insuficiente cooperação dos investidores privados com as autoridades municipais, pelo que uma melhor compreensão, por parte dos investidores privados, da necessidade de os IF do JESSICA gerarem efeitos socioeconómicos e de revitalização urbana é necessária para uma implementação eficaz dos IF.

**Lições adquiridas**

Lições da experiência de implementação de IF da Iniciativa JESSICA no período 2007-2013:

- i) Os IF foram implementados pelos PO, o que limitou a escolha de soluções disponíveis no que respeita a áreas de intervenção e tipos de projetos;
- ii) Devido aos constrangimentos orçamentais e limites à dívida e despesa pública, todas as soluções que considerem o uso de IF deverão ter em conta o seu impacto e a sua forma de contabilização nas contas públicas;
- iii) A utilização de PPP tem sido muito modesta na Polónia, não tendo atingido os objetivos definidos pela Iniciativa JESSICA no que respeita à promoção deste tipo de parcerias; o estudo identifica possíveis áreas de coinvestimento e apresentou diversas estruturas de PPP que poderão ser usadas no futuro;
- iv) Os auxílios estatais foram considerados para efeitos de implementação do IF da Iniciativa JESSICA através do Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão (Regulamento Geral de Isenção por Categoria); no entanto, esta abordagem tem algumas limitações (por exemplo, o requisito de que os IF deverão ser utilizados apenas para novos investimentos criou alguns problemas de implementação em certos sectores, tais como a modernização térmica dos edifícios);
- v) Todos os projetos financiados por IF recorreram exclusivamente a empréstimos, o que terá estado associado a constrangimentos temporais e regulamentos de auxílios estatais que isentaram empréstimos e garantias de micro a PME; deverão, no entanto, ser utilizados outros produtos financeiros, tais como, participações no capital, produtos *mezzanine* e diferentes tipos de garantias para colmatar as falhas de mercado e promover a alavancagem do coinvestimento privado;
- vi) Para que os IF possam constituir uma alternativa ao financiamento comercial e aos subsídios, o montante disponibilizado via IF deverá justificar o esforço e risco envolvidos no processo de candidatura e deverá considerar as necessidades de financiamento dos projetos integrados de desenvolvimento urbano;
- vii) Os gestores dos FDU referem os níveis insuficientes de resposta aos concursos lançados, em particular na fase inicial de implementação do JESSICA; os projetos apresentados e aprovados apresentavam, assim, níveis muito diversos em termos de preparação, sendo que a maioria se encontrava em fase de conceção; o encerramento bem sucedido dos projetos requer um apoio proactivo aos respetivos promotores, logo reforçando o papel da assistência técnica na preparação e estruturação de projetos;
- viii) Muitos dos projetos financiados via JESSICA são de reduzido montante, pelo que se poderá adotar uma abordagem do tipo *portfolio* para projetos relativamente uniformes na sua natureza e nível de risco em determinados setores.

**Observações**

Os PO 2007-2013 foram definidos antes da implementação da Iniciativa JESSICA, pelo que a operacionalização desta teve desafios adicionais na abordagem a necessidades específicas. No período 2007-2013 foi concedida às AG a possibilidade de investirem parte das dotações de fundos estruturais sob a forma de IF (fundos renováveis) no apoio ao desenvolvimento urbano e reciclar recursos financeiros de modo a melhorar e acelerar os investimentos nas zonas urbanas europeias. Estes IF são FDU que investem em PPP e outros projetos incluídos em planos integrados para o desenvolvimento urbano sustentável. Uma das opções para as AG consiste em canalizar fundos para os FDU por via de *holding funds*, os quais investem em vários FDU. Estes foram estruturados de forma a enquadrarem-se na atual fase de desenvolvimento do mercado financeiro polaco. As AG podem, assim, delegar algumas das tarefas requeridas para a implementação dos IF em especialistas.

<b>JESSICA: Evaluation Study for Catalonia, Spain (2014-2020)</b>		
Autor	Data	País
Mazars and Ecorys	2014	Espanha
<b>Instrumento Financeiro (IF) - Análise</b>		
Tipo de IF		Objetivos do IF
JEREMIE (capital, empréstimos e garantias)		Promover a utilização de instrumentos de engenharia financeira para melhorar o acesso ao financiamento das PME
Destinatários	Região de aplicação	Áreas de intervenção
A maior parte dos destinatários ou promotores dos projetos são municípios	Catalunha	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectores relevantes para aplicação de IF: ambiente e energia (eficiência energética e gestão de resíduos); transportes sustentáveis; competitividade, desenvolvimento económico e inovação (turismo, promoção da atividade económica, TIC); cultura e sociedade (património e cultura e sensibilização).</li> <li>- Áreas relacionadas com desenvolvimento urbano sustentável que poderão beneficiar do apoio de IF: regeneração urbana; ambiente e energia; transporte; competitividade, desenvolvimento económico e inovação; turismo; e habitação.</li> </ul>
Modelo de Gestão do IF		
Estrutura de fundo de fundos constituídos por quatro Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU) correspondentes às seguintes prioridades de investimento: eficiência energética, regeneração económica e territorial, competitividade das PME e mobilidade sustentável.		
Falhas de mercado		
<p>- A atratividade dos IF para os atores regionais e locais é potenciada pelas atuais condições de dificuldade de acesso ao crédito, limitações impostas ao endividamento dos agentes locais e escassez de recursos financeiros. De entre os fatores que podem dificultar o acesso a financiamento salientam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) O fator risco associado à natureza inovadora do projeto, no desenvolvimento de novas tecnologias, na medição do retorno de uma solução tecnológica já em operação ou no lançamento de novos serviços cujo sucesso comercial não está garantido;</li> <li>ii) O fator económico, no caso de o investimento necessitar de prazos de reembolso mais longos ou de a rentabilidade da operação decorrer do uso de infraestruturas ou serviços em que o retorno do investimento inicial é difícil de obter (como a construção de um caminho de ferro); e</li> <li>iii) O fator escala, no caso de projetos piloto que passem a adotar uma dimensão industrial, com as inerentes alterações contratuais e culturais.</li> </ul> <p>- A limitada capacidade de financiamento do sector privado e público pode ainda ser justificada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Pela redução do número de bancos em Espanha e Catalunha, em resultado do processo de reestruturação do sistema bancário (desde 2013 que 85% dos ativos são detidos pelas seis maiores instituições financeiras em Espanha);</li> <li>ii) Pelas dificuldades no mercado de habitação e propriedade, na medida em que, devido à crise do sector, o investimento em projetos relacionados com desenvolvimento urbano, integrando uma componente de habitação ou construção, não tem representado uma prioridade para o sector financeiro; e</li> <li>iii) Pelo aumento da dívida pública, o que tem um efeito direto na capacidade de financiar projetos por parte dos governos locais, regionais e municipais.</li> </ul>		
Vantagens/Fatores de sucesso		
<p>- Benefícios gerais da Iniciativa JESSICA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Apoio sustentável a longo prazo para o desenvolvimento urbano através do carácter renovável dos IF, permitindo desbloquear o desenvolvimento de projetos que experienciam dificuldades na obtenção de financiamento do setor privado, em virtude da combinação de alto risco e baixo retorno dos investimentos;</li> <li>ii) Possibilidade de as AG beneficiarem da experiência financeira e de gestão de instituições financeiras internacionais, tais como o BEI;</li> <li>iii) Alavancagem de recursos adicionais para PPP e outros projetos urbanos;</li> <li>iv) Criação de incentivos robustos que permitam os destinatários implementar os projetos eficiente e eficazmente e reinvestir os correspondentes rendimentos em projetos futuros;</li> <li>v) Criação de sinergias entre as diversas partes através da combinação de conhecimento financeiro e competências de implementação e gestão de projetos;</li> <li>vi) Promoção da cooperação a diferentes níveis, de modo a resolver questões do ambiente urbano;</li> </ul>		



### JESSICA: Evaluation Study for Catalonia, Spain (2014-2020)

- vii) Garantia de flexibilidade do ponto de vista financeiro, dado que os produtos financeiros (dívida, capital, garantias, etc.) poderão ser selecionados caso a caso; os IF poderão também ser combinados com subsídios e outras formas de investimento público (sujeito à sua compatibilidade com as ajudas estatais);
  - viii) Garantia de flexibilidade em termos de elegibilidade dos projetos (por exemplo, os projetos promovidos pelo sector público podem ter prioridade no acesso ao financiamento por IF ou poderá ser criada uma estrutura de incentivos, usada para oferecer condições favoráveis para levar o setor privado a submeter projetos adequados).
- Mais-valias e forças associadas à implementação da Iniciativa JEREMIE na Catalunha no período 2007-2013:
- i) Os efeitos de alavanca e multiplicador, visto que os IF são instrumentos renováveis;
  - ii) A natureza sustentável destes instrumentos, pois permitem o reinvestimento do respetivo rendimento, ao contrário do que acontece com os subsídios; esta característica é especialmente relevante no contexto económico atual de restrições orçamentais e redução do crédito;
  - iii) A promoção da corresponsabilidade visto que os IF são reembolsáveis; deste modo, as partes que investem estão a assumir um risco que consiste na obrigação de pagar o empréstimo, logo promovendo a corresponsabilidade por parte dos beneficiários;
  - iv) A escolha de uma instituição - como a *Institut Català de Finances* (ICF) - que tem uma vasta experiência financeira e uma estrutura adequada de gestão, foi fulcral para uma implementação bem-sucedida dos IF, relevando a importância de se utilizar o conhecimento e a experiência disponível no terreno no momento de se selecionar a estrutura de gestão.
- O setor público, em particular, refere como vantagens dos IF a possibilidade de obter financiamento em condições favoráveis e o facto de promoverem boas práticas de gestão; os beneficiários argumentam que a necessidade de os projetos gerarem um retorno e a obrigação de reembolso do montante emprestado contribuem para uma utilização mais eficiente dos fundos e um maior sentido de responsabilidade e prestação de contas por parte do beneficiário.

#### Inconvenientes/Fatores de estrangulamento

O sector público identificou alguns possíveis riscos que podem decorrer da implementação de IF:

- i) O rendimento efetivo dos projetos, uma vez que existe um risco de os projetos selecionados/a selecionar não terem um retorno ou lucro garantido em áreas como o desenvolvimento urbano sustentável e a eficiência energética; o risco aumenta no caso de transporte sustentável, em que é ainda mais difícil garantir a rentabilidade do projeto, uma vez que é um setor deficitário fortemente subsidiado e em que é muito difícil recuperar custos;
- ii) O risco de endividamento, na medida em que o modo como as ajudas ou os empréstimos são contabilizados nas contas públicas poderá ter impacto nos limites de endividamento impostos aos agentes públicos locais; envolver o setor privado através de PPP representa um mecanismo viável para implementar projetos que podem ser financiados através de IF;
- iii) A contribuição de capitais próprios para o fundo que, a nível regional, pode ser limitada ou insuficiente, é considerado um risco, pelo que seria necessária a participação ou contribuição de fundos de outros organismos governamentais;
- iv) O reduzido nível de procura no atual contexto de incerteza.

#### Lições adquiridas

- As principais lições que derivam da aplicação de IF na Catalunha no período 2007-2013 prendem-se com:
- i) A importância de capitalizar o *know-how* e a experiência atual para gerir e monitorizar os IF;
  - ii) A necessidade de obter um forte apoio ao nível regional e nacional, na medida em que apoio dos governos locais, regionais e nacionais é determinante para o sucesso da implementação dos IF, bem como a necessidade de as estratégias de investimento revelarem alguma flexibilidade no que respeita a potenciais alterações que venham a ser requeridas pela evolução do mercado; e
  - iii) A necessidade de integrar um grau de flexibilidade suficiente na implementação para possibilitar a introdução de alterações eventualmente requeridas pela evolução da economia.
- É ainda aconselhável a identificação de projetos que tenham tido sucesso na implementação de IF no período 2007-2013, com base nas experiências e lições adquiridas.
- No período 2014-2020, a aplicação de IF:
- Deverá promover um esforço de simplificação e clarificação da regulamentação que enquadra os IF, tanto para a gestão e para os sistemas de controlo, como para a assinatura dos contratos pelos destinatários;
  - Pressupõe o desenvolvimento de atividades de promoção de IF ao nível regional e nacional, para promover o conhecimento destes instrumentos;
  - Requer a criação de competências a todos os níveis, desde a gestão administrativa dos fundos (para se perceber qual a responsabilidade dos diversos intervenientes), ao apoio dado aos destinatários por especialistas financeiros (de modo a avaliar a viabilidade dos projetos e definir os planos financeiros); as verbas alocadas a assistência técnica deverão também ser aplicadas no aconselhamento financeiro e não financeiro a gestores e destinatários do PO/IF tendo em vista, por exemplo, a estruturação do projeto ou a melhoria do plano de negócios;

### **JESSICA: Evaluation Study for Catalonia, Spain (2014-2020)**

- Deverá adaptar a intensidade de controlo e supervisão ao volume de fundos recebidos pelos destinatários, dado que o facto de não existir nenhuma diferenciação atualmente dificulta o acesso a estes instrumentos;
- Desenvolve-se num contexto de forte incentivo à sua adoção, sendo que os IF poderão ser complementados com subsídios, o que se afigura particularmente vantajoso em projetos que não conseguem gerar receitas suficientes;
- Apresenta um forte potencial nos segmentos da eficiência energética, do desenvolvimento territorial sustentável, do turismo e da mobilidade sustentável, os quais representam alvos potenciais para a utilização de IF no curto prazo.

#### **Lições adquiridas**

- A Catalunha tem um sistema desenvolvido e territorialmente integrado de planeamento urbano, sendo um excelente ponto de partida para a implementação de IF.
- A Catalunha tem uma vasta experiência no uso de IF através da implementação da Iniciativa JEREMIE no período 2007-2013 e evidencia ainda uma experiência positiva em termos de abordagem integrada.
- De entre os objetivos estratégicos, a Catalunha identificou o âmbito de aplicação dos IF, incluindo regeneração urbana e ações referentes a habitação, infraestrutura e mobilidade, ambiente, eficiência energética e turismo.

### **JESSICA 2014-2020 Multi-Region Study for Italy (Marche, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto)**

Autor	Data	País
PwC e SINLOC	2014	Itália

#### **Instrumento Financeiro (IF) - Análise**

Tipo de IF	Objetivos do IF
JESSICA, JEREMIE, microcrédito, garantias e contragarantias, empréstimos e capital de risco	<ul style="list-style-type: none"><li>- No caso das Iniciativas JEREMIE e JESSICA, o objetivo é conceder acesso ao crédito por parte das PME e apoio ao investimento sustentável, crescimento e emprego nas áreas urbanas.</li><li>- O microcrédito promove e apoia microempresas.</li><li>- Garantia ou contragarantia do intermediário financeiro (40% a 80%) do financiamento requerido pelo destinatário final.</li><li>- Os empréstimos apoiam PME ou cooperativas envolvidas no sector social.</li><li>- O capital de risco intervém por via de subscrição de capital para apoiar empresas recém-criadas ou em expansão.</li></ul>

Destinatários	Região de aplicação	Áreas de intervenção
<ul style="list-style-type: none"><li>- Marche: privados e autoridades locais;</li><li>- Emilia-Romagna: privados selecionados através de concurso público;</li><li>- Veneto: privados e autoridades locais;</li><li>- Lazio: operadores privados e PPP.</li></ul>	Regiões de Marche, Emilia-Romagna, Veneto e Lazio	<p>Marche: desenvolvimento urbano - apoio a PPP e regeneração de áreas internas (infraestruturas públicas, regeneração de antigas áreas industriais, reabilitação de habitação);</p> <p>Emilia-Romagna: Os <i>Techno-Hubs</i> vão acolher atividades de investigação e de transferência de tecnologia no âmbito das seguintes temáticas: agricultura e indústria alimentar, construção, energia e ambiente, TIC e <i>design</i>, materiais, ciências da vida;</p> <p>Veneto: eficiência energética de iluminação pública e edifícios públicos; projetos de desenvolvimento urbano;</p> <p>Lazio: turismo e residências para estudantes.</p>

#### **Modelo de Gestão do IF**

- Marche: A AG seleciona uma instituição financeira para gerir os fundos (por exemplo, fundos de desenvolvimento urbano) ou um fundo de fundos, que posteriormente, selecionará a instituição financeira.
- Emilia-Romagna: A AG atribui a gestão dos IF a fundos multitemáticos ou multi-regionais.
- Veneto: A AG seleciona uma instituição financeira para gerir os fundos (por exemplo, fundos de desenvolvimento urbano) ou um fundo de fundos, que posteriormente, selecionará a instituição financeira.
- Lazio: A AG seleciona uma instituição financeira para cada um dos objetivos temáticos, a qual pode preceder a escolha de um fundo de fundos; após esta seleção, a instituição financeira atribui os recursos aos destinatários finais.

## Falhas de mercado

- O estudo aborda a possibilidade de introduzir IF para o apoio ao desenvolvimento urbano, visando o setor da regeneração e desenvolvimento urbano como um todo, bem como a concentração em aspetos específicos, designadamente a promoção da eficiência energética, o desenvolvimento do setor das TIC e o apoio ao transporte público local.

- Os IF podem financiar projetos de desenvolvimento urbano de média/grande dimensão, colmatando algumas questões críticas como: i) a baixa rentabilidade dos projetos; ii) as dificuldades do setor financeiro na provisão de financiamento, em particular empréstimos de médio/longo prazo relacionados com o setor imobiliário; iii) a crise do setor imobiliário e da indústria da construção, depois de vários anos de expansão.

- Marche: Algumas iniciativas de desenvolvimento urbano (inclusive as “quase” financeiramente viáveis) apresentam fragilidades que tornam difícil o seu financiamento pelo mercado e, logo, a não concretização de muitos projetos de desenvolvimento urbano, a menos que exista um financiamento público para financiar a maior parte das intervenções, nomeadamente para fazer face:

- i) À necessidade de realização de obras públicas secundárias (e.g. urbanização, zonas verdes), que geram externalidades positivas, mas que reduzem a rentabilidade dos projetos;
- ii) Ao fraco dinamismo do mercado local (especialmente o mercado de imobiliário);
- iii) Ao crédito limitado, especialmente para financiamentos de longo prazo e de risco.

- Em situações de investimento insuficiente, para projetos sem sustentabilidade económica e financeira poderão surgir dificuldades no acesso ao crédito por parte das autoridades locais, devido a problemas financeiros e ao Pacto de Estabilidade, ao passo que em projetos com sustentabilidade económica e financeira média poderão revelar-se fragilidades ao nível dos parceiros privados ou problemas do próprio projeto.

- Emilia-Romagna:

Na área da regeneração urbana, os *Techno-Hubs* constituem uma das prioridades regionais e um dos principais projetos de regeneração urbana planeados pela região. Os *Techno-Hubs* irão acolher atividades de transferência de tecnologia em diversas áreas, como sejam a agricultura e indústria agroalimentar, construção, energia e ambiente, TIC e *design*, mecânica e ciências da vida, tendo como principal objetivo apoiar o desenvolvimento de plataformas temáticas em rede, os laboratórios e manter as relações com as PME. As infraestruturas de acolhimento dos *Techno-Hubs* são edifícios reabilitados/a reabilitar localizados na periferia das cidades e em áreas industriais abandonadas. O projeto *Techno-Hubs* foi maioritariamente financiado por recursos europeus, regionais e locais, tendo uma grande contribuição das universidades e centros de investigação. A introdução do Pacto de Estabilidade Orçamental colocou as autoridades locais em dificuldades financeiras, limitando a capacidade de investir e cumprir prazos de pagamento. Eventuais atrasos na afetação de recursos locais e regionais terá um impacto negativo na implementação dos projetos. Adicionalmente, o sector privado não esteve envolvido no financiamento do projeto, principalmente devido à reduzida atratividade financeira do investimento e ao longo período de reembolso.

- Veneto:

A recuperação e desenvolvimento urbanos são questões centrais na política europeia e nacional, sendo que na região de Veneto, em resultado da forte urbanização industrial, existem pelo menos 95 áreas de elevado risco industrial. Um dos objetivos para a região reside na recuperação e no desenvolvimento de zonas degradadas perto dos centros urbanos. Os IF poderão cofinanciar as iniciativas de desenvolvimento urbano, tendo em vista a superação questões do investimento associado aos projetos de regeneração urbana tais como a baixa rentabilidade e os longos períodos de retorno.

- Lazio:

Turismo - A maior parte dos operadores de turismo da região são grandes empresas, que operam em poucas zonas turísticas, especialmente onde a atividade turística é mais atrativa. As PME representam uma quota de mercado pequena e a sua capacidade de investimento está comprometida pela disponibilidade limitada de recursos e acesso ao crédito. Existe uma oportunidade de implementação de IF para investimentos em áreas descentralizadas, caracterizadas por baixa atividade turística, e que tenham períodos de reembolso mais longos.

Residências estudantis - devido aos constrangimentos impostos pelo Pacto de Estabilidade Interno e a disponibilidade moderada de recursos, as instituições públicas que controlam os ativos regionais de residências estudantis, podem não ter possibilidade de financiar projetos de regeneração nas residências estudantis. A incapacidade de gerir e ultrapassar estes obstáculos através da procura de novas fontes de financiamento levaria, no longo-prazo, ao declínio da qualidade dos serviços prestados aos estudantes. Na Lombardia, a maior parte das iniciativas referentes a residências estudantis têm sido bem-sucedidas, o que é o resultado de um sistema regional bem estruturado de capacidades. Na região de Lazio, os projetos de regeneração urbana propostos (residências estudantis) foram faseados, mas foram interrompidos devido à capacidade limitada da Administração Pública em coordenar processos integrados e devido à sobreposição de responsabilidades e tarefas.

## Vantagens/Fatores de sucesso

- Marche: Em condições sub-ótimas de investimento, um IF poderá apoiar o mercado:

- i) Na estruturação de iniciativas viáveis, por via da cooperação com as autoridades locais para estruturar projetos financiáveis;

#### **JESSICA 2014-2020 Multi-Region Study for Italy (Marche, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto)**

- ii) Na seleção de contrapartes/empresas concessionárias, apoiando, em linha com a legislação relevante, a autoridades local na definição de um conjunto de critérios para a seleção de concessionários (assegurando que são de confiança e passíveis de obter financiamento);
- iii) No financiamento do projeto, disponibilizando recursos financeiros a uma taxa inferior e com prazos de maturidade mais longos, atraindo o cofinanciamento de instituições financeiras (i.e. o gestor do IF);
- iv) Na gestão e monitorização do projeto, através da monitorização constante das atividades e de um maior controlo por parte dos investidores privados (através de um papel ativo do IF em estruturas criadas para a implementação de projetos).

Ademais, a natureza renovável dos recursos investidos permite a "regeneração" dos recursos públicos atribuídos aos projetos, que poderão ser usados para financiar outras iniciativas.

##### **- Emilia-Romagna:**

- i) Os IF podem melhorar a viabilidade financeira dos projetos;
- ii) Os IF reduzem o volume de subsídios públicos requeridos para apoiar projetos e gerar recursos adicionais através do mecanismo de reembolso;
- iii) Os IF facilitam o acesso ao sector financeiro privado, alavancando fundos públicos para prioridades de investimento específicas e destinatários finais;
- iv) Os IF providenciam assistência técnica aos destinatários finais, por exemplo no apoio a autoridades locais no desenvolvimento de estudos de viabilidade financeira, na definição da afetação do risco nas PPP e no apoio a destinatários finais na realização de auditorias energéticas aos ativos;
- v) Uma das vantagens na implementação de IF é a vasta experiência e competências técnicas, administrativas e de gestão adquiridas pela Administração Pública. Em termos de PPP, o mercado é maduro e o privado está bem ciente das oportunidades de investimento.

##### **- Veneto:**

- i) Os IF podem auxiliar na conceção e estruturação de projetos sustentáveis, promovendo PPP, sempre que possível;
- ii) Os IF podem apoiar o concesso no lançamento de consultas ao mercado e na definição de critérios para a seleção das entidades a contratar;
- iii) Os IF podem proporcionar recursos financeiros mais baratos, atraindo o cofinanciamento de instituições financeiras e garantindo contratos de qualidade;
- iv) Os IF reforçam o controlo do projeto, em particular nos casos de ocorrência de alterações a nível económico ou legal.

#### **Inconvenientes/Fatores de estrangulamento**

- A morosidade na preparação inicial e as sucessivas alterações do enquadramento regulamentar comunitário ao longo do período 2007-2013, a par com a complexidade associada à compatibilidade com os auxílios de Estado, não favoreceram uma implementação fluida dos IF no período.

- Também ao nível administrativo e processual dos vários programas financiadores, a não consideração de critérios de elegibilidade e de procedimentos específicos de reporte e monitorização para os projetos financiados por via de IF torna mais complexa a sua operacionalização.

- No caso específico de Emilia-Romagna, a maior preocupação diz respeito à capacidade das autoridades locais para realizar a avaliação económica e financeira dos projetos e programar uma adequada afetação de riscos entre os setores público e privado. O montante reduzido de recursos disponíveis para o PO no período 2014-2020 poderá também ser um obstáculo para a implementação de IF.

#### **Lições adquiridas**

##### **- No que respeita ao quadro regulamentar:**

- i) O enquadramento regulamentar da União Europeia relativo aos IF foi sucessivamente alterado ao longo do período 2007-2013, sendo que alguns aspetos com relevância para a definição dos IF não foram clarificados desde o início do período de programação (como, por exemplo, o âmbito de aplicação da eficiência energética nos edifícios, a noção de destinatário final e beneficiário, etc.);
- ii) A legislação comunitária sobre os fundos estruturais exige que os IF cumpram com as regras referentes a auxílios estatais, significando que os IF devem funcionar de acordo com as condições normais de mercado, exceto quando as ajudas de Estado assim o permitirem; este facto requer que os mesmos critérios sejam aplicados no investimento de recursos providos dos PO Regionais e dos fundos próprios dos intermediários financeiros (em caso de cofinanciamento), o que limita a possibilidade de os intermediários financeiros financiarem destinatários finais quando estes não observam os critérios requeridos; ademais, a aplicação das condições de mercado e os critérios de elegibilidade e reporte dos destinatários finais definidos pela regulamentação comunitária limitam os benefícios dos IF para estes agentes; nos casos em que regimes específicos de ajudas estatais JESSICA foram notificados pela AG, a sua aplicação foi muitas vezes considerada como excessivamente complexa;

**JESSICA 2014-2020 Multi-Region Study for Italy (Marche, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto)**

- iii) A complexidade em compatibilizar a legislação sobre auxílios estatais com as disposições relativas a compras públicas reduziu a possibilidade de os IF financiarem empresas, às quais foi adjudicada a concessão de infraestruturas públicas numa fase anterior à implementação de IF.

- No que concerne a procedimentos administrativos e PO regionais:

- i) No período de programação 2007-2013, os PO foram originalmente definidos para concederem apoios sob a forma de subsídios e a grande maioria não previa a adoção de IF (em particular na área do desenvolvimento urbano); posteriormente, as AG procederam à revisão dos PO, de modo a considerarem a possibilidade de implementar IF, e alinharam os procedimentos de controlo com requisitos específicos destes instrumentos; no entanto, nem todas as AG definiram critérios específicos para efeito da elegibilidade dos projetos no caso de iniciativas apoiadas pelos IF, o que fez com que os projetos apoiados por IF tivessem de cumprir com os critérios rigorosos de elegibilidade definidos para projetos apoiados por via de subvenção, para além de terem de se apresentar, simultaneamente, como financeiramente viáveis;
- ii) O planeamento integrado do desenvolvimento urbano foi contemplado nos PO regionais, mas foi estruturado com o intuito de atribuir subsídios; os planos foram inicialmente definidos pelos Municípios e posteriormente as AG solicitaram a identificação de projetos que visassem o alcance dos objetivos dos planos, tendo em vista a seleção de iniciativas para receberem subsídios dos PO regionais; o pacote legislativo comunitário de 2007-2013 exigia aos IF de desenvolvimento urbano que investissem em projetos incluídos nos Planos Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável, cuja definição caberia às AG e aos Estados Membros; contudo, foram detetados vários problemas na identificação de projetos adequados para obter financiamento de IF, visto que a maioria dos projetos incluídos nos Planos Integrados tinham sido concebidos para obter apoio através de subsídios.

- Sobre compromissos, competências e experiência:

- i) A implementação bem-sucedida dos IF é o resultado de uma abordagem coordenada e orientada para os resultados por parte de todos os intervenientes; é exigido um forte compromisso por parte de todos os envolvidos no processo;
- ii) A criação, implementação e gestão dos IF requer competências a nível financeiro, legal e administrativo, técnico e de gestão de projetos; a experiência revela que os IF bem-sucedidos foram implementados na presença destas competências a vários níveis (AG, gestor do fundo, instituição financeira, destinatários e autoridades locais), sendo que os maiores obstáculos surgiram quando as autoridades locais não apresentavam estas competências;
- iii) A capacidade de capitalizar o conhecimento de experiências anteriores constitui um importante fator de sucesso na implementação dos IF; apesar destes terem sido introduzidos no período de programação 2007-2013, podem ser encontradas experiências de aplicação de financiamentos renováveis em períodos de programação anteriores e é possível concluir que, sempre que os intervenientes puderam beneficiar de experiências específicas, o processo de implementação se revelou facilitado; o acesso à documentação de suporte (como procedimentos, avisos de abertura de concurso, condições dos acordos, etc.) e o estabelecimento de uma rede de contactos são dois dos benefícios que podem ser recolhidos e capitalizados a partir de experiências anteriores.

**JESSICA 2014-2020 Evaluation Study for the Lorraine Region**

Autor	Data	País
PwC	2014	França
Instrumento Financeiro (IF) - Análise		
Tipo de IF	Objetivos do IF	
Fundo de desenvolvimento urbano	Fundo de desenvolvimento urbano territorial, que visa apoiar a estratégia de desenvolvimento urbano e facilitar a cooperação entre diferentes atores e financiar o eixo metropolitano norte-sul de Lorraine, com uma elevada concentração de zonas periurbanas nos arredores de Thionville, Metz, Nancy e Epinal.	
Destinatários	Região de aplicação	Áreas de intervenção
Projetos de desenvolvimento urbano	Lorraine	Segmentos abrangidos pelo IF (Projeto Integrado de Desenvolvimento Urbano): <ul style="list-style-type: none"><li>- Regeneração urbana;</li><li>- Habitação (incluindo social);</li><li>- Eficiência energética;</li><li>- Transportes e mobilidades;</li><li>- Antigas zonas industriais, militares ou hospitalares.</li></ul>
Modelo de Gestão do IF		

## JESSICA 2014-2020 Evaluation Study for the Lorraine Region

A AG seleciona um fundo de participação, o qual irá posteriormente criar ou selecionar uma instituição financeira para gerir um fundo de desenvolvimento urbano.

### Falhas de mercado

- A baixa atratividade do território regional é particularmente evidente no caso específico de Lorraine que, em virtude da sua frágil situação demográfica e socioeconómica, não constitui um polo de atração para os investidores privados no domínio do desenvolvimento urbano, que são muito seletivos relativamente à localização geográfica dos seus projetos de investimento; ao assegurarem a partilha de risco, os IF poderiam dar um sinal positivo aos investidores de mercado, sendo que a promoção da atratividade de Lorraine implica fortes investimentos em projetos de transporte e mobilidade;

- Em Lorraine dois tipos de projetos específicos podem ser apresentados como exemplos de intervenções a necessitar de financiamento: os projetos de eficiência energética e a recuperação de antigas zonas militares e hospitalares, as quais poderão surgir como projetos integrados de desenvolvimento urbano, ao reunirem as valências de habitação, atividades económicas, economia local, desportos/cultura/lazer, entre outros; estes projetos implicam volumes de investimento significativos, incluindo custos de descontaminação e estruturas específicas (como, por exemplo, um sistema de transporte para as atividades de descontaminação), requerendo um financiamento adequado, que poderá ser viabilizado e otimizado pelo uso de IF (ao reduzirem os custos de capital dos projetos e aumentarem os rendimentos financeiros através de investimentos de capital ou dívida de longo prazo);

- Os projetos no âmbito da regeneração urbana de Lorraine - envolvendo desenvolvimento do comércio local, construção de edifícios para escritórios, viveiros de empresas, etc. - requerem uma estruturação adequada dos projetos de forma a atrair investidores privados; por exemplo, as zonas dedicadas a pequeno comércio e PME não conseguem atrair investimento privado, o qual prefere grandes áreas comerciais; o planeamento de zonas com diversas funcionalidades (hipermercados e supermercados, pequeno comércio e PME) poderá reduzir o impacto das falhas de mercado em termos de atratividade para o sector privado. Equipamentos desportivos, culturais e de lazer geralmente também não são atrativos para os investidores privados, pelo que a maior parte destas infraestruturas é apoiada por subsídios governamentais; no entanto, o setor privado poderá participar e cofinanciar tais projetos, caso seja considerada a possibilidade de expansão de serviços - os IF poderiam, em particular, aumentar a rentabilidade dos projetos por via da melhoria na sua conceção e estruturação do seu financiamento.

### Vantagens/Fatores de sucesso

Vantagens associadas à implementação de um fundo de desenvolvimento urbano na região de Lorraine:

- i) A consistência do IF com a estratégia de desenvolvimento regional, constituindo uma ferramenta flexível que permitirá a diversificação de investimentos;
- ii) Poderá contribuir para a redução das falhas de mercado e *gaps* de investimento, respondendo a necessidades de investimento maduras e identificadas, reforçando a atratividade dos projetos integrados e sustentáveis de desenvolvimento urbano para investidores privados e facilitando o acesso ao mercado financeiro através da oferta de produtos de partilha de risco com diferentes configurações;
- iii) O IF poderá assegurar uma gestão saudável dos fundos estruturais e melhorar a sua absorção;
- iv) O mecanismo poderá, no longo prazo, permitir a renovação dos fundos investidos, de modo a permitir que a AG os reinvesta em futuros projetos;
- v) A disponibilização de fundos através deste instrumento público poderá despoletar o arranque do projeto, ao mesmo tempo que reduz a necessidade de financiamento por via de subsídios e gera um impacto socioeconómico positivo na cidade;
- vi) A injeção de financiamento estrutural por via de empréstimos subordinados poderá melhorar as perspetivas dos projetos em termos de acesso a crédito bancário e funcionar como um atrativo para outros investimentos;
- vii) A aplicação de taxas de juro e garantias inferiores e de períodos de reembolso dos empréstimos mais longos favorecem a *performance* financeira dos projetos e, logo, a sua atratividade para a banca;
- viii) Eventuais benefícios das intervenções poderão orientar o investimento privado para resultados socialmente desejáveis, como por exemplo edifícios "amigos do ambiente".

### Inconvenientes/Fatores de estrangulamento

Os bancos e outras instituições financeiras são tipicamente atores que pretendem garantir a rentabilidade dos projetos e que operam por via da concessão de empréstimos, mas a maioria destes agentes não tem experiência significativa na aplicação de IF do domínio do desenvolvimento urbano. As competências ao nível de IF aplicados ao desenvolvimento urbano estão concentradas num número reduzido de gestores de projeto e em algumas instituições financeiras regionais.

### Lições adquiridas

- No que respeita ao desenvolvimento urbano, a região de Lorraine confronta-se com vários desafios, tais como o desenvolvimento de áreas suburbanas e a reconversão de antigas áreas militares e hospitalares, com fortes implicações para a urbanização da região.

- Sendo várias as entidades públicas envolvidas no financiamento do desenvolvimento urbano, os mecanismos de cofinanciamento público nacional e regional têm-se revelado eficazes, mas insuficientes para colmatar as falhas de mercado identificadas.



### JESSICA 2014-2020 Evaluation Study for the Lorraine Region

- Apesar de existir uma multiplicidade de agentes ativos na região (investidores privados, promotores e outros financiadores), o desenvolvimento urbano continua a ter uma baixa atratividade para os investidores privados, pelo que o apoio governamental se afigura essencial.
- O grau de desenvolvimento dos projetos é variado (existe uma grande dificuldade em obter planos de negócio) e, embora alguns destes projetos estejam estruturados de forma integrada e sustentável, o seu financiamento não está garantido.
- Algumas organizações, tais como a *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC) e *Établissement Public Foncier de Lorraine* (EPFL) têm algumas competências em termos de IF aplicados ao desenvolvimento urbano; no entanto, estas competências estão concentradas num número reduzido de gestores de projeto e algumas instituições financeiras regionais.

### North East JESSICA Evaluation Study

Autor	Data	País
Navigate Consulting	2010	Reino Unido

### Instrumento Financeiro (IF) - Análise

Tipo de IF		Objetivos do IF
JESSICA Empréstimos, capital e garantias através de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU)		Apoiar o financiamento de projetos relacionados com desenvolvimento urbano sustentável e regeneração urbana que fazem parte de um Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano Sustentável.
Destinatários	Região de aplicação	Sectores de aplicação
Proprietários privados, PPP e sector público	Nordeste do Reino Unido	Desenvolvimento de atividades económicas, energia renovável e infraestruturas, regeneração de antigas zonas militares, industriais, <i>Innovation Connectors</i> (locais que promovam e incentivam o desenvolvimento de novas indústrias, tecnologia e investigação)

### Modelo de Gestão do IF

Possível estrutura de gestão da Iniciativa JESSICA para a região Nordeste:

- O uso de um fundo de fundos, gerido por uma entidade independente, como o BEI, poderá beneficiar a região visto que permite a disponibilidade imediata do FEDER e garante o acesso a conhecimento e recursos necessários para o desenvolvimento e seleção de FDU, bem como para monitorizar o progresso e desempenho da Iniciativa JESSICA; o fundo de fundos poderá criar um comité de investimento para integrar a sua estrutura, incluindo representantes da AG e outros (sector privado).
- Regra geral, a forma pecuniária é a mais direta para cofinanciamento na Iniciativa JESSICA, contudo, uma combinação entre fundos provenientes dos PO com terras/propriedades fornecidas pela AG e outros parceiros poderá ser necessária para obter uma taxa de cofinanciamento de 50%; o cofinanciamento é essencial para o sucesso da Iniciativa, tal como também para perceber que recursos estão disponíveis e como assegurar que a estrutura protege os interesses dos detentores dos ativos atribuídos ao fundo.
- Um ou dois FDU serão mais adequados para a região, refletindo os benefícios de criar uma estrutura simples que se foque num número pequeno de projetos já desenvolvidos; assim, poderão ser minimizados os riscos de não reembolso no prazo do PO (2015) e reduzir os custos iniciais e operacionais associados a múltiplos FDU; assim que os fundos sejam reembolsados e os rendimentos estejam disponíveis para renovação, poderá ser revista a estrutura, número e estratégias de investimento do FDU.

### Falhas de mercado

- A Iniciativa JESSICA foi concebida para fazer face a necessidades de financiamento em áreas que constituem falhas de mercado; o declínio económico dos últimos anos teve um forte impacto na região e os seus efeitos far-se-ão certamente sentir ainda por algum tempo, não obstante os recentes sinais de recuperação; neste contexto, a crise do crédito restringiu severamente a disponibilidade de financiamento para projetos de regeneração e teve um impacto em termos de valores e de procura; em consequência, muitos projetos de importância estratégica pararam ou não chegaram mesmo a arrancar; uma vez observados os requisitos de elegibilidade, a JESSICA pode financiar estes projetos por via de empréstimos em condições "comerciais" e, uma vez verificada a compatibilidade com os auxílios estatais, poderá inclusivamente financiar em condições mais favoráveis do que as de mercado, assumir uma parte do capital do projecto ou prestar as necessárias garantias;
- A viabilidade económica dos projetos de desenvolvimento tem sido posta em causa devido à queda dos valores das rendas e do capital e à procura por alojamento, que tem permanecido baixa; na região Nordeste, o sector público tem sido uma das principais fontes de procura, mas devido aos cortes dos gastos governamentais, este mercado deverá sofrer uma contração;

### North East JESSICA Evaluation Study

- No curto prazo haverá certamente um défice de financiamento numa série de projetos, designadamente os que acarretam custos iniciais ou de arranque muito elevados, como sejam custos de demolição ou descontaminação de zonas industriais, o que poderá apelar à intervenção do sector público;
- Muito embora os indicadores económicos mostrem que o Reino Unido esteja em recuperação, existem algumas questões que poderão pressionar o mercado no longo prazo, tal como a reduzida vontade dos credores comerciais financiarem novos projetos, dadas as perdas recentemente experienciadas no sector, e a elevada disponibilidade de edifícios/escritórios em zonas empresariais;
- Os incentivos fiscais concedidos a regimes de arrendamento de escritórios permitiram arrendar vários escritórios a preços muito competitivos e poderá mesmo existir atualmente um excesso de oferta de espaços comerciais de grandes dimensões relativamente à procura. Tal facto poderá limitar os valores de renda e aumentar os incentivos dados pelos senhorios de forma a atrair empresas/pessoas. Por outro lado, existe uma grande procura por espaços para novas empresas que procuram pequenos espaços (incubadoras), sendo que há um conjunto de empresas em expansão que procuram espaços de maior dimensão (as incubadoras têm, em geral, um limite de tempo de arrendamento, pelo que estas pequenas empresas procuram espaços baratos onde se possam instalar);
- Em termos de espaço para I&D, este é maioritariamente ocupado pelas universidades da região, sendo a economia regional caracterizada por indústrias intensivas em mão-de-obra pouco qualificada; não existe, assim, mercado para espaços dedicados a I&D, podendo haver a necessidade de fundos públicos para atrair ocupantes;
- O mercado de financiamento foi muito afetado pela crise, pelo que alguns bancos têm uma exposição significativa em termos de crédito bancário, não tendo um conhecimento exato do valor do imobiliário; logo, os bancos não estão muito interessados em novas oportunidades para concessão de crédito neste segmento de mercado;
- O desafio atual do mercado de financiamento é a indisponibilidade de financiamento por via de empréstimos de longo prazo: poucos bancos têm disponibilidade para conceder crédito a longo prazo e o pouco capital disponível está ser direcionado para projetos governamentais de baixo risco;
- Até 2007/2008 foi criado um número significativo de fundos imobiliários *mezzanine*, especialmente na banca de investimento; no entanto, esta fonte de financiamento desapareceu do mercado;
- Em relação a capitais próprios, os fundos imobiliários sofreram depreciações significativas no valor de investimento e, em resultado, os requisitos de rentabilidade aumentaram ligeiramente.

### Vantagens/Fatores de sucesso

Os benefícios gerais da Iniciativa JESSICA para a região Nordeste prendem-se essencialmente com:

- Alavancagem financeira: uma mais eficiente e eficaz utilização das alocações FEDER por via de um mecanismo de investimento em vez de subsídios, que faculta a reciclagem de fundos; com o JESSICA, o mesmo montante poderá ser aplicado duas ou três vezes durante o período de vigência de um FDU; é ainda potenciada a possibilidade de alavancar, não apenas o necessário co-financiamento, mas também o investimento ao nível do fundo ou de projeto;
- Resultados: a capacidade de reciclar e reutilizar fundos deverá também produzir resultados acrescidos no PO e maiores benefícios para além deste;
- Do subsídio para o investimento: passar de uma cultura de subsídios para uma cultura de investimento assume uma relevância acrescida em situações de défice orçamental significativo e a consequente redução da disponibilidade de fundos públicos destinados ao investimento;
- Flexibilidade: se estruturado correctamente, o mecanismo JESSICA poderá revelar uma flexibilidade considerável, o que significa que se poderá adaptar a futuras alterações de política, acolher fundos adicionais e evoluir no sentido de acompanhar as alterações do mercado;
- Adicionalidade: poderá complementar outras fontes de financiamento, não devendo, porém, ser considerada como uma alternativa a opções de financiamento de infraestruturas;
- O uso futuro dos fundos: os fundos reciclados poderão ser direcionados para uma regeneração mais ampla;
- Regeneração integrada: abordagem integrada e holística em relação à regeneração urbana, que tem em conta prioridades sociais, económicas, físicas e comunitárias e que segue as melhores práticas em termos de desenvolvimento sustentável e da Política de Coesão;
- Conhecimento: poderá promover a capacitação das PPP, captar investimento adicional e experiência do sector privado, estabelecer parcerias de longo prazo entre o sector público e o sector privado e promover o acesso a conhecimento técnico (e.g. do sector privado, de instituições financeiras e do BEI);
- Empréstimos favoráveis: poderá conceder empréstimos em condições mais favoráveis do que as do mercado/banca comercial, uma vez garantida a compatibilidade com os auxílios estatais.

### Inconvenientes/Fatores de estrangulamento

Riscos que as AG devem considerar na implementação da Iniciativa JESSICA:

- Prazos para a obtenção de resultados: se não forem conseguidos resultados até 2015 (o que é provável), existe um risco de a Comissão Europeia exigir o reembolso do FEDER ao FDU/AG através de mecanismos de recuperação;
- Requisitos em matéria de auditoria: existe um risco de a Iniciativa JESSICA se tornar menos atrativa em relação a outras fontes de financiamento devido a requisitos de auditoria; existe também um risco de os



### North East JESSICA Evaluation Study

- mecanismos de recuperação serem acionados no caso de os auditores detetarem erros nos projetos, documentação perdida ou discordâncias em relação à despesa pública;
- iii) Compatibilidade com auxílios estatais: as orientações atuais para capital de risco focam-se nas PME e não são adequadas a ajuda concedida por via de participação no capital ou garantias através de um mecanismo como o JESSICA (o processo associado às ajudas estatais poderá ser moroso e comprometer o financiamento por esta via);
  - iv) Robustez dos projetos: se não existem projetos adequados que contenham despesa elegível e cumpram os requisitos de investimento da Iniciativa JESSICA, existe um risco de os fundos não serem utilizados até 2015;
  - v) Tratamento contabilístico: no actual contexto económico, qualquer instrumento que aumente a dívida ou o nível de exposição dos balanços do sector público, dificilmente obterá as aprovações necessárias;
  - vi) Garantia de aprovação: existe um risco de as aprovações não terem sido recebidas ou demorarem demasiado tempo, o que pode atrasar a implementação e aumentar os custos para a sua resolução;
  - vii) Incerteza sobre o futuro papel das Agências de Desenvolvimento Regional: a AG poderá não querer subscrever estes instrumentos devido ao contexto incerto de financiamento.

#### Principais riscos na implementação da Iniciativa JESSICA:

- i) Cofinanciamento: dada a escassez de recursos financeiros, as terras e os imóveis poderão ser a melhor fonte de cofinanciamento na região do Nordeste, mas ainda não foram identificados ativos específicos;
- ii) Qualidade dos projetos: a AG e os seus parceiros deverão exigir projetos já desenvolvidos que sejam viáveis, elegíveis e que sejam capazes de assegurar o reembolso dos fundos dentro dos prazos;
- iii) Riscos técnicos e operacionais: a Iniciativa JESSICA é um novo tipo de IF e a interpretação e implementação dos regulamentos estão ainda em fase de desenvolvimento com a Comissão Europeia;
- iv) Riscos contabilísticos e financeiros: assegurar um tratamento contabilístico extrapatrimonial para a estrutura escolhida para a Iniciativa JESSICA é essencial para garantir as aprovações necessárias e proteger a AG e os parceiros de se sujeitarem a obrigações; os riscos de recuperação deverão ser identificados e geridos tendo em conta os riscos técnicos e operacionais acima mencionados;
- v) Riscos institucionais e políticos: qualquer decisão a favor da adoção da Iniciativa JESSICA deverá ter em conta o contexto político, os cortes orçamentais e o futuro incerto da Agência de Desenvolvimento Regional.

#### Lições adquiridas

- A implementação da Iniciativa JESSICA acarretaria vantagens consideráveis para a região e providenciaria uma fonte de financiamento valiosa para prosseguir com os projetos de regeneração urbana;
- É necessário desenvolver um trabalho adicional no sentido de identificar projetos adequados, com despesa elegível e que estejam suficientemente avançados para que a respetiva despesa se efetive até 2015;
- É também provável que, no actual contexto, o conjunto de projetos públicos prioritários venham a requerer apoio por via de subvenções, em paralelo com o investimento JESSICA;
- A verificação da compatibilidade com os auxílios estatais constitui uma das condições para que haja mais projetos a beneficiar do JESSICA, bem como a possibilidade deste financiar prioridades estratégicas da região;
- Existe apetência por parte dos parceiros para investigar a oportunidade proporcionada pelo JESSICA, particularmente pela possibilidade de reciclar fundos e os reutilizar em operações de regeneração mais vastas e não elegíveis na primeira ronda de financiamento;
- É importante reduzir os prazos de conceção e definição da Iniciativa, de modo a agilizar o arranque da sua implementação;
- Os critérios para a seleção dos FDU deverão garantir que os projetos a apoiar se encontram alinhados com os objetivos do PO (incluindo a elegibilidade da despesa), venham a atingir resultados até 2015 e se apresentem como financeiramente viáveis.

#### Observações

##### Possível processo de seleção de FDU:

- Desenvolvimento de critérios de seleção do FDU: definição de critérios específicos e de seleção pelo gestor do fundo de fundos em conjunto com a AG, relativos aos objetivos do PO e à estratégia de investimento, acordados pela comissão de monitorização do programa (e o conselho de investimento do fundo de fundos, caso seja criado);
- Análise ssda procura, sensibilização e desenvolvimento de FDU: desenvolver atividades de sensibilização e articulação com possíveis parceiros de forma a promover o uso de FDU e explicar o processo de seleção e respetivos critérios; deverá ser analisado o mercado de procura ou organizar sessões de esclarecimento para parceiros de forma a aferir o interesse de FDU e assegurar que sejam criadas as estruturas adequadas; a AG deverá ter um papel relevante na criação de fundos; no entanto, é preciso ter em conta possíveis conflitos de interesse no processo de seleção;
- Processo de duas etapas de seleção de FDU: lançamento do concurso para seleção de FDU; fase de pré-qualificação segundo critérios de competências e experiência e criação de uma lista restrita de candidatos com base na análise individual dos planos de negócios dos fundos; recomenda-se a inclusão do conteúdo previsto no Artigo 43.2 do regulamento Iniciativa JESSICA referente às regras pormenorizadas para administração dos IF (Regulamento (CE) Nº 1828/2006 da Comissão) nos planos de negócio dos fundos submetidos nesta fase (segundo este artigo, o plano

de atividades deve incluir, pelo menos, os seguintes elementos: projetos urbanos, bem como os critérios, termos e condições para o seu financiamento; orçamento operacional do instrumentos de engenharia financeira; o regime de propriedade do instrumentos de engenharia financeira; os parceiros no cofinanciamento; os estatutos do instrumento de engenharia financeira; disposições em matéria de profissionalismo, competência e independência da gestão; a justificação e utilização prevista da contribuição dos fundos estruturais; a política do instrumento de engenharia financeira no que respeita à saída dos investimentos em empresas ou projetos urbanos; e as disposições em matéria de liquidação dos instrumentos de engenharia financeira, incluindo a reutilização de recursos restituídos ao instrumento provenientes de investimentos ou remanescentes após terem sido honradas todas as garantias, atribuíveis à contribuição do PO;

- Operacionalização do FDU: os recursos do FEDER e o cofinanciamento são atribuídos ao fundo, o qual realiza investimentos em projetos de regeneração urbana, conforme previsto no plano de negócio; é requerida a preparação do relatório de avaliação do progresso e cumprimento para entregar ao fundo de fundos e ao conselho de investimento (caso tenha sido criado).

## Anexo 7. Indicadores de realização e resultado para monitorização dos IF

**Quadro A. 26**

**Indicadores de realização e resultado associados a PI que preveem mobilizar IF**

PI/ OE	Indicador	Tipo de indicador	Unidade	METAS (por Programa Operacional)						
				Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	R.A.M.	R.A.A.
6e	Desenvolvimento urbano: Espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas	Realização	Metros quadrados	800.000 *	560.000 *		62.333	70.000	30.043	165.000 *
				240.000 *		40.000	217.509 *			
6e	Desenvolvimento urbano: Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas	Realização	Metros quadrados	26.000 *	11.000		15.583	12.175	4.667	8.403
				58.000 *	55.000 *	24.000 *	36.252			
6e	Desenvolvimento urbano: Habitações reabilitadas em áreas urbanas	Realização	Unidades habitacionais	500	730		593 *			
6e	Aumento do grau de satisfação dos residentes que habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano	Resultado	1 a 10	≥2	≥2	≥2	≥2	≥2	≥2	≥2
9b	Desenvolvimento urbano: Espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas	Realização	Metros quadrados				19.800	n.a	69.000	
				400.000 *	49.000 *	5.300	12.703 *			
9b	Desenvolvimento urbano: Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas	Realização	Metros quadrados	21.900 *						
9b	Desenvolvimento urbano: Habitações reabilitadas em áreas urbanas	Realização	Unidades habitacionais	210	100	613 *	141 *			
9b	Melhoria do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção	Resultado	1 a 10	≥ 2	≥ 2	≥ 2	≥ 2	≥ 2	≥ 2	

*Nota: PI 6e e 9b correspondem respetivamente à PI 6.5 e 9.8*

*As metas assinaladas com (\*) referem-se a indicadores constantes no Quadro de Desempenho dos PO;*

*n.a - O POR Algarve não prevê a mobilização de IF na PI 9.8, pelo que não foi considerada para efeitos de preenchimento deste quadro a meta do indicador.*

*Legenda:*

	Meta do indicador associado à PI no Eixo Autónimo		Meta do indicador associado à PI fora do Eixo Autónimo		Meta do indicador associado à PI no Eixo Autónimo e fora deste
--	---	--	--	--	--

*Fonte: Programas Operacionais Portugal 2020*

## Anexo 8. Instrumentos de notação dos Inquéritos

### ***Inquérito aos destinatários finais dos instrumentos financeiros apoiados pelo Portugal 2020***

#### **A. Caracterização do destinatário**

1. Designação da entidade: \_\_\_\_\_
2. NIF (Nº de Identificação Fiscal): \_\_\_\_\_
3. Tem intenção de desenvolver projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?  
☐ Sim  
☐ Não (passe à questão 8)

#### **B. Dimensão do mercado e falhas**

4. Identifique sucintamente os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas que pondera desenvolver no período 2014-2020 e estime o valor de investimento associado (em euros). Identifique a região em que se localizam os investimentos.

Projeto/Pequena Descrição	Valor (€)	Localização (NUTS II)
Projeto 1		
Projeto 2		
Projeto 3		
Projeto 4		
...		

5. Avalie o estado de desenvolvimento dos projetos que identificou na questão 4 (*assinale com um X e/ou identifique "outro"*).

Projeto	Fase de conceção	Estudo de viabilidade	Licenciamento	Outro. Qual?
Projeto 1				
Projeto 2				
Projeto 3				
Projeto 4				
...				

6. Tipifique a natureza das intervenções dos projetos que identificou na questão 4 (*assinale com um X e/ou identifique "outro"*).

Projeto	Habitação	Edifícios para equipamentos e atividades económicas	Espaço público	Eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções	Outro. Qual?
Projeto 1					
Projeto 2					
Projeto 3					
...					

7. Considera haver condições para existir financiamento no mercado para os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?

[ ] Sim  
 [ ] Não. Porquê? \_\_\_\_\_  
 [ ] NS/NR

8. Avalie, na sua perspetiva, em que grau o mercado assegurará a satisfação da procura de financiamento existente para cada uma das seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas (1. Nenhum; 5. Integralmente)

Tipologias de projetos	1	2	3	4	5	NS/NR
<b>Habituação</b> , com condicionamentos quer ao nível dos edifícios a intervir (e.g. edifícios com pelo menos 30 anos), quer ao nível da utilização dos mesmos (e.g. níveis mínimos de utilização para uso habitacional ou compromissos de arrendamento em regime de renda condicionada), incluindo, com as necessárias especificidades a habitação social						
<b>Edifícios para equipamentos e atividades económicas</b> , igualmente com condicionantes em termos da idade mínima dos edifícios						
<b>Espaços públicos</b> desde que a intervenção esteja integrada em operações de reabilitação do edificado						
<b>Eficiência energética</b> na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções de regeneração e revitalização urbana						
Outro. Qual: _____						
Outro. Qual: _____						

9. Quais as principais causas das dificuldades de obtenção de financiamento no mercado para os principais projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas no período de 2014-2020?

[ ] capital próprio insuficiente ou valor colateral inadequado  
 [ ] risco de desenvolvimento não coberto  
 [ ] risco de mercado do projeto inaceitável  
 [ ] maturidades inadequadas  
 [ ] custo do financiamento elevado  
 [ ] Outra. Qual? \_\_\_\_\_

### C. Valor acrescentado dos Instrumentos Financeiros

10. Avalie as seguintes fontes de financiamento em termos do interesse para promover as seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização em zonas urbanas. (preencha cada célula numa escala de 1 a 5 em que: 1. Nada interessante; 5. Muito interessante)

Fontes de financiamento	Habituação	Edifícios para equipamentos e atividades económicas	Espaço público	Eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções
Subsídio reembolsável				
Linhas de crédito				
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados				
Participação no capital do promotor				
Outro. Qual: _____				

11. Avalie a relevância de cada uma das seguintes dimensões para a atratividade dos instrumentos financeiros para promover os projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Nada relevante; 5. Muito relevante)

Dimensão	1	2	3	4	5	NS/NR
Custo do financiamento						
Condições e períodos de carência						
Custos ou comissões						
Outra. Qual: _____						

12. Por cada euro de apoio público, quantos euros mobilizaria para implementar projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas? \_\_\_\_\_ €

13. Avalie em que medida conhece os vários tipos de instrumentos financeiros disponíveis para promover os projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Total desconhecimento; 5. Grande conhecimento)

Dimensão	1	2	3	4	5	NS/NR
Subscrição de fundos de contragarantia a garantias prestadas por entidades especializadas na emissão de garantias						
Bonificação de taxa de juro de empréstimos a conceder por bancos comerciais						
Financiamento de empréstimos comerciais a outras entidades, mobilizando conjuntamente fundos comunitários com financiamento comercial						

14. Que fatores identifica como relevantes para a eficácia dos Instrumentos Financeiros na promoção de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

☐ Simplificação de procedimentos de acesso e fácil interpretação da regulamentação associada ao Instrumento Financeiro

☐ Disponibilização de melhores condições de financiamento relativamente à atual oferta bancária

☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

#### **D. Experiência com Instrumentos Financeiros**

15. Desenvolveu projetos com apoio da iniciativa JESSICA:

☐ Sim

☐ Não (passe à questão 17)

16. Em caso afirmativo, classifique a experiência? (1. Muito negativa, 5. Muito positiva)

1	2	3	4	5	NS/NR
---	---	---	---	---	-------

Se respondeu 1 ou 2 especifique as razões porque considera a experiência do JESSICA negativa:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

17. Caso pretenda fazer alguma consideração sobre a utilização dos Instrumentos Financeiros para apoio a projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, utilize o espaço seguinte para o efeito. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

As suas respostas foram consideradas.

A Augusto Mateus & Associados agradece a sua colaboração!

## ***Inquérito a potenciais beneficiários dos Instrumentos Financeiros apoiados pelo Portugal 2020 – Instituições financeiras***

### **A. Caracterização do beneficiário**

1. Designação da entidade: \_\_\_\_\_
2. NIF: \_\_\_\_\_
3. Região NUTS II (sede): \_\_\_\_\_

### **B. Dimensão do mercado e falhas**

4. Quantifique, de forma aproximada ou em termos indicativos, a procura global que considera existir atualmente para financiamento de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas \_\_\_\_\_ milhões de €. Qual a variação desse montante face ao mobilizado em média nos últimos 3 anos (aumento/manutenção/decrécimo): \_\_\_\_\_
5. Classifique, em termos de procura potencial, as seguintes tipologias de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas (1. Nenhuma procura; 5. Muita Procura)

Tipologias de projetos	1	2	3	4	5	NS/NR
<b>Habitação</b> - com condicionamentos quer ao nível dos edifícios a intervir (e.g. edifícios com pelo menos 30 anos), quer ao nível da utilização dos mesmos (e.g. níveis mínimos de utilização para uso habitacional ou compromissos de arrendamento em regime de renda condicionada), incluindo, com as necessárias especificidades a habitação social						
<b>Edifícios para equipamentos e atividades económicas</b> , igualmente com condicionantes em termos da idade mínima dos edifícios						
<b>Espaços públicos</b> (desde que a intervenção esteja integrada em operações de reabilitação do edificado)						
<b>Eficiência energética</b> na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções de regeneração e revitalização urbana						
Outro. Qual: _____						
Outro. Qual: _____						

6. Classifique, em termos de relevância, os seguintes potenciais obstáculos para que o mercado possa satisfazer as necessidades de financiamento de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas (1. Nada Relevante; 5. Muito Relevante)

Potenciais Obstáculos	1	2	3	4	5	NS/NR
Disponibilidade de financiamento						
Custo do financiamento						
Maturidades do financiamento						
Risco do financiamento						
Situação financeira/limitações ao endividamento dos promotores						
Outro. Qual: _____						
Outro. Qual: _____						

### C. Valor acrescentado dos Instrumentos Financeiros

7. Avalie os seguintes modelos de apoio público quanto à sua eficácia para promover projetos de regeneração e revitalização em zonas urbanas nas tipologias identificadas no quadro seguinte. (preencha cada célula numa escala de 1 a 5 em que: 1. Nada Eficaz; 5. Muito Eficaz)

Modelos de Apoio Público	Habitação	Edifícios para equipamentos e atividades económicas	Espaço público	Eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos abrangidos nas intervenções
Subsídio a fundo perdido				
Subsídio reembolsável				
Linhas de crédito				
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados				
Participação no capital do promotor				
Outro. Qual: _____				
Outro. Qual: _____				

8. Considera existir espaço para mobilizar Instrumentos Financeiros com apoios públicos para promover projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas?

[ ] Sim  
[ ] Não. Porquê \_\_\_\_\_

9. Considera haver vantagem em mobilizar Instrumentos Financeiros com apoios públicos para promover projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas?

[ ] Sim  
[ ] Não. Porquê \_\_\_\_\_

10. Averigue a adequação da existência de Instrumentos Financeiros com apoios públicos para promover projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas? (1. Nada Adequado; 5. Muito Adequado)

Modelos de Apoio Público	1	2	3	4	5	NS/NR
Linhas de capitalização para constituição de fundos destinados a desenvolver intervenções de regeneração e revitalização urbanas						
Linhas de crédito						
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados						
Outro. Qual: _____						

11. Avalie as potenciais vantagens associadas a ter Instrumentos Financeiros com apoios públicos para promover projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Sem vantagem; 5. Com muita vantagem)

Vantagens	1	2	3	4	5	NS/NR
Partilha de risco						
Pricing						
Alavancagem de recursos adicionais						
Outra. Qual: _____						
Outra. Qual: _____						

### D. Alavancagem de recursos

12. Tem a entidade disponibilidade para alocar/mobilizar recursos próprios em parceria com apoios públicos para financiar projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas?

[ ] Sim  
[ ] Não. Porquê? \_\_\_\_\_ (passe à questão 17)



13. Qual o montante máximo anual que ponderaria mobilizar em parceria com apoios públicos para financiar projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas até 2017? \_\_\_\_\_ milhões de €. Qual a variação desse montante face ao mobilizado nos últimos 3 anos (aumento/manutenção/decrécimo): \_\_\_\_\_
14. Por cada euro de apoio público, quantos euros mobilizaria para financiar projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, nas seguintes modalidades de instrumentos:

Modelos de Apoio Público	Euros	NS/NR
Linhas de capitalização para constituição de fundos destinados a desenvolver intervenções de regeneração e revitalização urbanas		
Linhas de crédito		
Sistema de garantias para redução de riscos permitindo obtenção de crédito com custo e maturidades adequados		

15. Avalie a relevância dos seguintes elementos na decisão de participar em parceria com os apoios públicos no financiamento de projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas. (1. Nada Relevante; 5. Muito Relevante)

Elementos	1	2	3	4	5	NS/NR
Magnitude do instrumento						
Mecanismos de partilha de risco						
Mecanismos de remuneração						
Comissões de gestão						
Outro. Qual: _____						
Outro. Qual: _____						

16. Caso pretenda fazer alguma consideração sobre a utilização dos Instrumentos Financeiros para apoio a projetos de regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, utilize o espaço seguinte para o efeito. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

As suas respostas foram consideradas.

A Augusto Mateus & Associados agradece a sua colaboração!

## Anexo 9. Guião de suporte a entrevistas

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO continente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
QA1. Existem falhas de mercado e/ou de investimento insuficiente para o qual o IF foi concebido? Essas falhas e/ou investimento insuficiente apresentam diferenciações relevantes em termos regionais e/ou setoriais? Se sim, qual o gap entre a oferta e a procura de financiamento e dimensão de subinvestimento identificada?											
Quais os principais constrangimentos ao investimento em regeneração e revitalização das zonas urbanas? Esses constrangimentos assumem contornos diferenciados regionalmente (NUTS II) e setorialmente (habitação, espaço público, equipamentos e infraestruturas públicas ou de uso público, atividade económica abrangida)?		X	X	X	X	X		X	X	X	APB, CPCI, AICOPA
Existem situações de subinvestimento no domínio da regeneração e revitalização das zonas urbanas? Se sim, em que segmentos de promotores? (proprietários privados, municípios, outras entidades públicas e privadas responsáveis por equipamentos urbanos)	X	X	X					X	X	X	APB, CPCI, AICOPA
Que fatores poderão condicionar a obtenção de financiamento por parte dos potenciais destinatários finais de IF neste domínio (acesso, custo, maturidade, limitações de endividamento dos promotores públicos)? Esses fatores são diferenciados em termos regionais e setoriais?		X	X			X		X	X	X	APB, CPCI, CCP, AICOPA
QA2. Qual é a quantificação e o montante estimado de necessidades de investimento/financiamento para fazer face aos problemas de mercado anteriormente identificados?											
Existe uma estimativa das necessidades de investimento neste domínio (em geral e/ou em cada um dos segmentos de promotores potenciais)?		X	X	X	X			X	X	X	CPCI, AICOPA

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO continente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
Existe uma estimativa das intenções de investimento neste domínio (em geral e/ou em cada um dos segmentos de promotores potenciais) para o atual período de programação dos fundos comunitários? As intenções cobrem a totalidade das necessidades de investimento identificadas acima?		X	X	X	X			X	X	X	CPCI, AICOPA
Existe uma estimativa das necessidades de financiamento associadas às intenções de investimento identificadas acima?		X	X	X	X			X	X	X	CPCI, AICOPA
QA3. Qual é o valor acrescentado do IF proposto (em termos quantitativos e qualitativos), comparativamente com o valor acrescentado de outras propostas alternativas?											
Que tipo de IF são os mais adequados para promover os investimentos em regeneração e revitalização das zonas urbanas?		X				X	X	X	X	X	APB
Que produtos financeiros (para além dos mobilizados pela JESSICA) o mercado disponibiliza para promover os investimentos em regeneração e revitalização das zonas urbanas?		X				X	X				APB
Quais as vantagens/desvantagens dos IF propostos face aos outros produtos financeiros que o mercado disponibiliza?		X				X	X	X	X	X	APB, IDE
QA4. Existe coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública (inclusive de subvenções e de intervenções de outros níveis estratégicos)?											
Quais os principais instrumentos de planeamento estratégico no domínio da regeneração urbana que se interligam e articulam com os IF propostos para 2014-2020? (ENDS, PNPOT, Polis XXI, QREN, etc.)? Os objetivos subjacentes aos IF apresentam-se coerentes com as diretrizes emanadas de tais instrumentos?		X	X					X			DGOTDU
Que articulação está prevista entre os IF e outros instrumentos dirigidos à regeneração e revitalização das zonas urbanas?	X			X	X						
Que tipo e natureza de intervenções públicas poderão configurar uma eventual situação de sobreposição (complementaridade ou conflito) com a utilização de IF no domínio da regeneração e revitalização urbana? <i>(intervenções de cariz legislativo/regulamentar e/ou fiscal sob a forma de benefícios fiscais, transferências, subsídios, etc.)</i>		X	X			X		X			DGOTDU

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO cont-nente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
De entre os casos de sobreposição, quais as intervenções que configuram a exploração de sinergias e complementaridades entre instrumentos de política pública neste domínio e que, por isso, devem ser promovidos e potenciados? (ex: <i>Parcerias, abordagens integradas, etc.</i> )		X	X	X				X			DGOTDU
Que medidas têm sido/poderão ser tomadas no sentido de identificar e minimizar a ocorrência de sobreposições (potencialmente) conflitantes e não desejáveis entre as intervenções de política pública no domínio da regeneração e revitalização urbana?	X	X	X					X			DGOTDU
Quais as principais vantagens dos IF face a tipologias de intervenção alternativas enquanto instrumentos de promoção da regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas?	X	X	X	X	X	X		X	X		DGOTDU, CPCI, IDE
QA5. Com a intervenção delineada podem estar subjacentes auxílios de Estado? Em caso afirmativo: a) Está acautelada a proporcionalidade entre os benefícios que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado? b) Está acautelada a proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção? c) Está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atração do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes para responder às necessidades de investimento a níveis identificados na avaliação da existência de falha de mercado?											
Qual a avaliação das implicações dos IF que se pretendem aplicar em matéria de auxílios de estado?	X			X	X	X					
QA6. Quais são os recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF e qual o respetivo montante financeiro e sua alocação no período de implementação do IF? (se apresentadas propostas alternativas aos IF alvo da avaliação, a resposta a esta questão deve incluir igualmente essas propostas)											
Que mecanismos/condições devem ser previstos para tornar mais atrativos os IF para os destinatários finais?		X				X	X	X	X	X	CPCI, IDE, AICOPA
Que mecanismos/condições devem ser previstos para tornar mais atrativos os IF para os beneficiários e intermediários? (ex. partilha assimétrica de prejuízos, níveis preferenciais de pagamento de comissões ou regime de saída preferencial)		X				X	X			X	APB, IDE

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO continente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
Qual a disponibilidade para mobilizar recursos complementares, redistribuir as alocações ou recentrar as suas apostas prioritárias nestes IF e como se pode assegurar essa articulação/integração no quadro normativo e regulamentar dos fundos? Caso exista disponibilidade, quais os montantes de recursos que poderão mobilizar para cada IF e qual a distribuição temporal dos montantes a disponibilizar (focados no início do Programa)?		X		X		X	X			X	APB
QA8. Quais os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados? Esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF ou carecem de desenvolvimento?											
Quais as perspectivas e de que modo se poderá processar a sensibilização/atração de atores estratégicos para a necessária mobilização de recursos, públicos e privados, adicionais, para os IF?	X	X		X	X						CPCI, AICOPA
Que mecanismos estão efetivamente previstos para mobilizar recursos adicionais privados? De que outra forma pode atrair-se recursos privados adicionais? Em que medida estão previstos mecanismos de remuneração preferencial e partilha de risco para os parceiros privados?	X	X		X	X						
Os mecanismos previstos são coerentes com o definido no quadro regulamentar? Permitem alinhar os interesses privados com os objetivos da política?				X	X						
QA9. Existe informação disponível relativa a anteriores estudos ou avaliações com relevância para o IF proposto? Se sim, indique quais e enumere os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF.											
Que resultados, conclusões e recomendações decorrentes das avaliações e dos estudos realizados em períodos de programação anteriores se assumem relevantes para a aplicação de IF no domínio da regeneração e revitalização de zonas urbanas?		X				X					BEI
Quais foram os principais fatores de sucesso e de estrangulamento associados à implementação (operacionalização e execução) dos IF no domínio da regeneração e revitalização urbana identificados no contexto daqueles estudos ou avaliações?						X					BEI, CPCI
Que condições deverão ser criadas e promovidas no sentido de, por um lado, potenciar os fatores positivos/de sucesso e, por outro, minimizar os estrangulamentos/constrangimentos/bloqueio identificados?						X					BEI, CPCI

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO continente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
Quais os principais aspetos da experiência do JESSICA (e.g. modelo de operacionalização, fatores de sucesso, bloqueios/estrangulamentos, etc.) que devem ser ponderados na configuração dos IF do Portugal 2020?	X					X	X	X			BEI
QA10. Existem aspetos do IF proposto que reflitam a ponderação dos fatores de sucesso e de estrangulamento identificados na questão anterior? Se sim, indique quais, e fundamente a avaliação das propostas de melhoria da <i>performance</i> do IF.											
A conceção dos IF foi antecedida de um exercício de identificação de constrangimentos/estrangulamentos associados a experiências passadas? De que modo se processa ou foi acautelada a resposta dos IF a esses constrangimentos/estrangulamentos?	X	X									
Subsistem zonas/temáticas onde os fatores críticos e estrangulamentos não foram totalmente equacionados e onde os fatores de sucesso podem ser maximizados?	X	X				X					
QA11. Existe um adequado nível de detalhe da estratégia de investimento proposta que permita, contudo, assegurar um grau de flexibilidade da implementação do IF? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.											
Quais os critérios utilizados para a construção da estratégia de investimento dos IF, no que se refere especificamente a medidas de execução, produtos financeiros a oferecer, beneficiários e destinatários finais visados e territórios considerados? Quais as principais dificuldades sentidas nesse processo?	X			X	X						
A estratégia de investimento subjacente aos IF adotados é suficientemente flexível para acomodar as alterações de tendências que se venham a manifestar ao longo do período de implementação?	X	X				X					BEI
QA12. Existe coerência regional e temática do IF proposto tendo em consideração os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado (nomeadamente na seleção dos produtos financeiros a disponibilizar e dos beneficiários finais alvo)? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.											
Como foi considerada a análise das falhas de mercado e das necessidades de investimento na construção da estratégia de investimento dos IF?	X			X	X						

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO continente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
No que concerne à sua base regional de incidência e enfoque temático, as opções estratégicas dos IF afiguram-se coerentes com a análise das falhas de mercado e necessidades de investimento em cada NUTS? Que sugestões de melhoria na adequação às especificidades regionais?		X	X	X	X			X			DGOTDU
QA13. Existe adequação da estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, tendo em consideração a disposição de implementação mais adequada e a combinação com outros apoios financeiros? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.											
Que aspetos do modelo de governação dos IF podem ser melhorados tendo em consideração a experiência do JESSICA no QREN?				X		X	X				
A estrutura de gestão adotada para a implementação dos IF no domínio da revitalização e regeneração urbana adequa-se à correspondente estratégia de investimento, garantindo uma gestão eficaz e eficiente face: i) às medidas de execução, aos produtos financeiros e beneficiários previstos? ii) à escala territorial de atuação prevista? iii) à complementaridade com outras modalidades de apoio previstas? iv) ao modelo de governação do Portugal 2020 e dos PO?	X	X		X							
QA14. Quais são os indicadores de realização e de resultado, e respetiva quantificação, que permitem a adequada monitorização e avaliação dos IF?											
Que dimensões do recurso e da implementação dos IF deverão ser considerados como mais relevantes para a sua monitorização e avaliação e que, nesse sentido, deverão ser captadas por via da quantificação de indicadores de realização e resultado?	X			X	X						
Que indicadores de desempenho dos PO podem captar as realizações e resultados dos projetos apoiados pelos IF mobilizados? Considera existir necessidade de mobilizar indicadores de realização e resultado adicionais para monitorizar e avaliar os resultados da aplicação dos IF?	X			X	X						
De que forma as metas estabelecidas para os indicadores do PO contemplaram as realizações e resultados previstos por via da mobilização dos IF (disponibilizar informação quantitativa)?				X	X						

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO cont-nente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
Face à maior definição dos IF a mobilizar (por comparação com a disponível no momento de conceção dos PO) considera importante proceder a ajustamentos nas metas consideradas nos indicadores dos PO (na componente associada à mobilização dos IF)?				X	X						
QA15. Como é que o IF proposto contribui para alcançar os objetivos do PO/PDR para o qual foi criado?											
Quais os principais resultados esperados com a aplicação dos IF nos domínios visados pelo apoio à regeneração e revitalização urbana?	X	X	X	X	X						DGOTDU
Como se delinea a cadeia de intervenção/lógica de transmissão de efeitos subjacente à utilização dos IF no contexto da regeneração e revitalização urbana, bem como o seu expectável contributo para o alcance dos objetivos/das prioridades dos PO?	X			X	X						
Quais os contributos expectáveis das intervenções apoiadas pelos IF mobilizados para a concretização dos objetivos específicos dos Programas?				X	X						
Que recomendações para melhorar o contributo dos IF para alcançarem os objetivos dos PO para o qual foram criados?				X	X						
QA16. Quais são as características do sistema de monitorização que permitem uma eficiente monitorização do IF, que facilite os requisitos de reporte e permita identificar áreas de melhoria?											
Tendo em conta as necessidades de reporte e prestação de contas para com as várias entidades envolvidas na gestão e controlo dos IF e dos FEEI (AG dos PO, AD&C, CE, etc.), designadamente os anexos aos relatórios anuais e final de execução dedicados especificamente aos IF, quais os principais requisitos de informação e reporte que deverão servir de base e alimentar o processo de acompanhamento e monitorização dos IF?	X			X	X						
O sistema de monitorização e reporte instituído no âmbito do JESSICA é adequado? Que propostas de melhoria para aumentar a eficiência e eficácia do reporte e da monitorização do desempenho do PO?				X		X	X				



Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO cont-nente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
Que características fundamentais - em termos de informação a disponibilizar, periodicidade de atualização/reporte, nível de interoperabilidade com outros sistemas, etc. - deverá apresentar o sistema de informação que servirá de base à monitorização e reporte dos IF, assim contribuindo para o bom desempenho da sua gestão?	X			X							
Que iniciativas e medidas adicionais de acompanhamento da implementação dos IF deverão ser desenvolvidas no sentido de garantir a eficiência e a eficácia da sua aplicação no domínio da revitalização e regeneração urbana? Que componentes do sistema de monitorização dos IF se encontram estruturadas, nomeadamente tendo em consideração a estratégia de investimento delineada?	X	X		X	X						
De que forma se pode enquadrar a monitorização dos IF no quadro mais global do sistema de monitorização dos PO? Que requisitos de compatibilidade e que articulação com os beneficiários dos IF?	X			X	X						
Considera necessária a provisão de informação adicional por parte das entidades gestoras/beneficiários dos IF ou dos intermediários financeiros, em complemento ao Acordo de Financiamento?	X	X		X	X	X	X				
QA17. Quais as circunstâncias que suscitam a necessidade de revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação <i>ex ante</i> ?											
Tendo por base a experiência de aplicação de IF no passado, que condicionantes e/ou mecanismos poderão afetar significativamente o processo de implementação dos IF e, logo, o seu desempenho e os resultados esperados?	X	X		X		X					
Considerando as variáveis-chave identificadas acima, em que circunstâncias se deverá proceder à atualização ou revisão da presente avaliação?	X			X							
Que hipóteses podem ser ventiladas, sobre mudanças dos mecanismos e comportamento dos atores, condicionadoras ou potenciadoras da evolução dos instrumentos financeiros?	X	X		X		X					
Está definida a programação temporal mais adequada para, caso se justifique, acionar os procedimentos necessários aos processos de revisão?	X			X							

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	Governança / Entidades Públicas / Beneficiários							Destinatários finais			Outras entidades
	AD&C	IHRU, IHM, DRH	DGT, DGOTDU	PO continente	PO RA	JESSICA	CGD, BPI, TdP	ANMP	AN de Proprietários	AP Fundos Investim., Pensões e Patrimónios	
QA18. Quais são os parâmetros verificados na evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização que evidenciam a necessidade da revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação <i>ex ante</i> ?											
Quais os indicadores de resultado e de contexto que melhor refletem a necessidade de rever ou atualizar a avaliação <i>ex ante</i> e, logo, que devem integrar o correspondente "sistema de alerta"?	X			X	X						

## Anexo 10. Questões-chave de discussão dos *focus group*

### ***Focus Group 1 "Os instrumentos de dívida e o reforço do financiamento por via de capitais alheios nas PME - A experiência do QREN e perspectivas para 2014-2020"***

Questões:

- Quais as principais necessidades dos destinatários para promoverem a regeneração urbana?
- Que falhas impedem que o mercado responda a essas necessidades?
- Que instrumentos e produtos são mais adequados para essas necessidades?
- Que lições de experiência da utilização dos IF no passado podem ser retiradas?
- Quais os principais fatores críticos de sucesso para que instrumentos respondam às necessidades dos destinatários?
- Como melhorar a atratividade dos IF para os beneficiários e destinatários?
- Que articulação dos IF com outras formas de apoio?
- Que alterações devem ser introduzidas no quadro operacional para facilitar a utilização dos IF?
- Como melhorar a articulação com os principais interlocutores dos destinatários (beneficiários / entidades intermediárias)?

### ***Focus Group 2 "A Estratégia de Investimento dos IF de apoio à regeneração e revitalização urbana no Portugal 2020"***

Questões:

- Como assegurar/ operacionalizar a flexibilidade ao nível oferta produtos?
- Considerar mecanismos de partilha de risco diferenciados em função do projeto/ promotor?
- Que tratamento para condomínios?
- Que "carga" burocrática é compatível com atratividade dos instrumentos?
- IF para centros urbanos de nível superior ou devem abranger outros centros?
- Como assegurar o carácter integrado das intervenções: articular as intervenções apoiadas por IF e por outros instrumentos no âmbito dos PARU?
- Como articular a oferta de IF de regeneração e eficiência energética?

### ***Focus Group 3 "A Estratégia de Investimento e o modelo de governação dos IF"***

Questões:

- Que implicações da escolha da sociedade gestora do *holding fund*?
- Que participação das AG na operacionalização dos IF?
- Que necessidades/exigências de informação por parte das AG/autoridades nacionais de fundos/autoridades comunitárias?
- Que mecanismos de reporte e supervisão e periodicidade de reporte?
- Que características fundamentais do sistema de monitorização dos IF e que articulação com os Sistemas de Informação das AG?
- Que mecanismos de ajustamento face a desvios/ como rever o mandato?



#### **AM&A Lisboa**

Rua Mouzinho da Silveira, 27, 2.º

1250-166 Lisboa

T. +351 21 351 14 00

F. +351 21 354 43 12

#### **AM&A Porto**

Rua Cunha Júnior, 41-A, 2.º

4250-186 Porto

T. +351 22 508 98 55

F. +351 22 508 98 57

[amconsultores@amconsultores.pt](mailto:amconsultores@amconsultores.pt)

[www.amconsultores.pt](http://www.amconsultores.pt)



---

**Augusto Mateus & Associados**  
Sociedade de Consultores, Lda