



INSTITUTO FINANCEIRO  
PARA O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL, IV

# Avaliação da Operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Factores de Competitividade

## Relatório Final

volume I

Junho de 2011

## FICHA TÉCNICA

*Avaliação da operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Factores de Competitividade*

*Junho de 2011*

**Autoria:** *Augusto Mateus & Associados*

**Coordenação Global:** *Augusto Mateus*

**Coordenação Executiva:** *Sandra Primitivo e Gonçalo Caetano*

**Consultores Especializados:** *Nuno Vitorino, Hermano Rodrigues*

**Restante Equipa Técnica:** *Ana Filipa Figueiredo, Ana Cristina Silva, André Barbado, Catarina Gamboa, Cristina Cabral, Dalila Farinha, David Canudo, Eduarda Ramalho, Filipa Lopes, Jorge Moreira, Júlia Silva, Nuno Baptista da Costa, Rui Matos*

# ÍNDICE

<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>2</b>
<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>13</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>PARTE 1 – O ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>43</b>
<b>3. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS AJUDAS DE ESTADO: O REFERENCIAL NACIONAL NO SEIO DA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>43</b>
3.1. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS NA FASE DE CONCEPÇÃO E DE PROGRAMAÇÃO .....	43
3.2. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS NA CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA .....	46
3.3. A DIMENSÃO QUANTITATIVA DOS APOIOS ESTRUTURAIS À ECONOMIA NAS ECONOMIAS EUROPEIAS....	48
<b>4. A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA ECONÓMICA (2007-2010) E OS NOVOS DESAFIOS COLOCADOS À EXECUÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS .....</b>	<b>51</b>
<b>5. A EXPRESSÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS NO PERÍODO DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>6. OS FUNDAMENTOS DO ESTUDO DE AVALIAÇÃO: OBJECTIVOS E OPÇÕES METODOLÓGICAS.....</b>	<b>66</b>
6.1. OS OBJECTIVOS EXPRESSOS EM “QUESTÕES DE AVALIAÇÃO” A RESPONDER .....	66
6.2. AS GRANDES OPÇÕES METODOLÓGICAS: A SELECÇÃO DE DIMENSÕES-CHAVE PARA GARANTIR UMA ADEQUADA FOCALIZAÇÃO.....	69
6.3. AS GRANDES FONTES DE INFORMAÇÃO: A COMBINAÇÃO DE ELEMENTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS PARA GARANTIR UMA SUFICIENTE DIVERSIDADE E DENSIDADE .....	70
6.4. A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO: OS CONCEITOS-CHAVE QUE ORIENTAM UMA ADEQUADA VALORIZAÇÃO DOS RESULTADOS EXPECTÁVEIS.....	78
<b>PARTE 2 – A RESPOSTA ÀS GRANDES QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>7. A QUALIDADE DA CONCEPÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS .....</b>	<b>84</b>
7.1. O EDIFÍCIO REGULAMENTAR .....	84
7.2. A RELEVÂNCIA, PERTINÊNCIA E ADEQUAÇÃO AOS OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS DOS PO.....	86
7.3. ADERÊNCIA ÀS AVALIAÇÕES <i>EX-ANTE</i> DO QREN .....	89
7.4. OPERACIONALIZAÇÃO DAS DIMENSÕES-CHAVE: INOVAÇÃO, INTERNACIONALIZAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E EMPREENDEDORISMO .....	91
7.5. IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS TIPOLOGIAS DE PROJECTOS .....	94

<b>8. O MODELO DE GOVERNAÇÃO .....</b>	<b>97</b>
8.1. A ARQUITECTURA GLOBAL DO MODELO DE GOVERNAÇÃO .....	97
8.2. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO DE SELECÇÃO .....	100
8.3. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM ORGANISMOS INTERMÉDIOS.....	101
8.4. AS ARTICULAÇÕES EXTERNAS NO MODELO DE GOVERNAÇÃO .....	102
8.5. A CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO DO MODELO.....	104
<b>9. A DIMENSÃO ALCANÇADA E OS IMPACTOS EXPECTÁVEIS .....</b>	<b>105</b>
9.1. A RELEVÂNCIA DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS PARA A ACTIVIDADE ECONÓMICA.....	105
9.1.1. <i>O grau de penetração dos Sistemas de Incentivos no plano regional, sectorial e dimensional</i>	105
9.1.2. <i>O papel dos Sistemas de Incentivos na alavancagem do investimento .....</i>	108
9.1.3. <i>A dimensão do impacto dos projectos apoiados nas empresas promotoras.....</i>	109
9.2. A RELAÇÃO ENTRE A PROCURA EFECTIVA E A PROCURA POTENCIAL DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS .....	112
9.2.1. <i>Os níveis de aproximação e afastamento nas estruturas da procura dos Sistemas de Incentivos e do tecido empresarial de referência .....</i>	112
9.2.2. <i>Desempenho económico-financeiro dos promotores .....</i>	127
9.3. NATUREZA DOS INVESTIMENTOS APOIADOS .....	129
9.4. SELECTIVIDADE: PROCESSO E RESULTADOS.....	140
9.4.1. <i>Selectividade como processo .....</i>	143
9.4.2. <i>Selectividade como resultado .....</i>	152
9.5. LEITURA REGIONAL E DIMENSIONAL .....	157
9.6. AS IMPLICAÇÕES DAS ALTERAÇÕES DE CONTEXTO .....	162
9.7. OPERACIONALIZAÇÃO DAS DIMENSÕES CHAVE .....	164
<b>10. GESTÃO E ACOMPANHAMENTO .....</b>	<b>173</b>
10.1. DIVULGAÇÃO .....	173
10.2. OS PROCESSOS CONCURSAIS E A FASE DE SUBMISSÃO DE CANDIDATURAS.....	180
10.3. O CICLO DE VIDA DAS CANDIDATURAS: PROCESSOS E PRAZOS ASSOCIADOS.....	195
10.3.1. <i>Tempos médios de análise de candidaturas com 1ª decisão (Regime de AAC) .....</i>	196
10.3.2. <i>Alegações contrárias, desistências e anulações.....</i>	205
10.3.3. <i>Contratação .....</i>	206
10.4. O ACOMPANHAMENTO DOS PROJECTOS: PROCESSOS E PRAZOS ASSOCIADOS.....	208
10.4.1. <i>Reprogramação de projectos e pagamentos .....</i>	208
10.4.2. <i>Acompanhamento dos projectos .....</i>	210
10.5. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO NO APOIO À GESTÃO DA REDE .....	213

<b>PARTE 3 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>219</b>
<b>11. CONCLUSÕES .....</b>	<b>219</b>
11.1. CONCLUSÕES DE NATUREZA MAIS GLOBAL .....	220
11.2. CONCLUSÕES DE NATUREZA MAIS ESPECÍFICA .....	231
<b>12. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>243</b>
12.1. RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA ESTRATÉGICA .....	243
12.2. RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA OPERACIONAL .....	258

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1: Correspondência entre Questões de Avaliação e Estrutura do Relatório .....	14
Quadro 1.2: Concretização e Operacionalização das Recomendações Estratégicas .....	33
Quadro 1.3: Recomendações de Natureza Operacional .....	36
Quadro 4.1: O desempenho conjuntural da economia portuguesa .....	53
Quadro 5.1: Projectos candidatos - Situação a 30/06/2010 .....	60
Quadro 5.2: Projectos apoiados - Situação a 30/06/2010 .....	61
Quadro 5.3: Projectos contratados - Situação a 30/06/2010 e a 28/02/2011 .....	61
Quadro 5.4: Taxa média de co-financiamento por instrumento .....	64
Quadro 6.1: Questões de Avaliação e instrumentos metodológicos utilizados .....	67
Quadro 6.2: Estratos considerados no processo de amostragem .....	74
Quadro 6.3: Estrutura do universo e amostra por estratos .....	76
Quadro 6.4: A abertura pelas vendas e pelas compras das actividades de bens e serviços na Economia Portuguesa e a dimensão do sector transaccionável .....	82
Quadro 7.1: Análise do grau de conformidade da operacionalização dos SI QREN face à estratégia implícita no POFC e nos PO Regionais do Continente .....	86
Quadro 7.2: Análise do grau de convergência da operacionalização dos SI QREN face às recomendações ex-ante do QREN, do POFC e dos PO Regionais do Continente .....	90
Quadro 7.3: Estruturação dos SI QREN em torno das dimensões-chave da Inovação, da Internacionalização, da Qualificação e do Empreendedorismo .....	91
Quadro 7.4: Análise do contributo potencial das novas tipologias de projectos dos SI QREN para a concretização dos principais objectivos do POFC e dos PO Regionais do Continente .....	94
Quadro 9.1: O Grau de Penetração dos SI QREN nos planos Regional, Sectorial e Dimensional .....	106
Quadro 9.2: Avaliação do impacto do projecto na Empresa Promotora .....	111
Quadro 9.3: Distribuição do Investimento Elegível Apoiado por Categorias de Classificação de Despesa .....	131
Quadro 9.4: Distribuição do Investimento Elegível Apoiado por Tipologia de Investimento .....	132
Quadro 9.5: Distribuição do Investimento Elegível dos projectos apoiados por Classificação de Despesa e por Instrumento Política Pública .....	134
Quadro 9.6: Distribuição do Investimento Elegível dos projectos apoiados por Tipologia de Investimento e por Instrumento Política Pública .....	135
Quadro 9.7: Avaliação da Despesa Elegível Apoiada quanto ao seu enquadramento no universo RCI .....	136
Quadro 9.8: Avaliação da Despesa Elegível Apoiada quanto ao seu enquadramento no universo RCI .....	137
Quadro 9.9: Distribuição da Despesa Elegível quanto ao seu enquadramento no universo RCI por Instrumento de Política Pública (Projectos apoiados) .....	138
Quadro 9.10: Avaliação de projectos seleccionados quanto ao seu enquadramento no universo RCI entre os projectos apoiados .....	139
Quadro 9.11: Distribuição de projectos quanto ao seu enquadramento no universo RCI por Instrumento de Política Pública (Projectos apoiados) .....	140

Quadro 9.12: Caracterização regional dos projectos dos SI QREN (2007-2010).....	158
Quadro 9.13: Inserção das empresas nos SI QREN por Região .....	160
Quadro 9.14: Caracterização dos projectos por Dimensão Empresarial (2007-2010) .....	160
Quadro 9.15: Inserção das empresas nos SI QREN por Dimensão do Promotor.....	161
Quadro 9.16: Despesa RCI associada a projectos seleccionados e decididos por Instrumento de Política Pública (Investimento Elegível).....	170
Quadro 9.17: Projectos RCI seleccionados e decididos por Instrumento de Política Pública .....	172
Quadro 10.1: Importância relativa dos reforços de dotação (Incentivo concedido versus Dotação inicial) – AAC decididos .....	185
Quadro 10.2: Prazos e atrasos médios entre a data de encerramento do concurso e a data da 1ª comunicação da decisão ao promotor por SI QREN e Tipologia .....	197
Quadro 10.3: Prazos e atrasos médios entre a data de encerramento do concurso e a data de comunicação da decisão ao promotor por SI QREN e ano de lançamento do AAC .....	198
Quadro 10.4: Prazos e atrasos médios referentes ao período entre a data de encerramento do concurso e data da emissão do 1º parecer do OI por SI QREN e Tipologia.....	200
Quadro 10.5: Prazo médio entre a emissão do 1º parecer da CS e a 1ª decisão da Autoridade de Gestão por SI QREN e Tipologia .....	204
Quadro 10.6: Prazo médio entre a emissão da 1ª decisão pela Autoridade de Gestão e a comunicação da decisão ao promotor por SI e Tipologia .....	205
Quadro 10.7: Número de projectos contratados por SI QREN e Tipologia .....	207

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1: Uma conjuntura económica com dificuldades crescentes.....	54
Gráfico 4.2: O desempenho competitivo da economia portuguesa .....	55
Gráfico 4.3: A evolução da rendibilidade do sector exportador .....	56
Gráfico 4.4: A dinâmica das exportações portuguesas: a evolução da quota dos principais mercados externos.....	57
Gráfico 4.5: A dinâmica das exportações portuguesas: a evolução da composição das exportações por grandes fileiras de actividade .....	58
Gráfico 5.1: Evolução do número de projectos por trimestre .....	65
Gráfico 5.2: Evolução do Investimento Total por trimestre .....	65
Gráfico 7.1: Avaliação de características-chave dos SI por promotores e por consultores.....	85
Gráfico 9.1: Análise comparativa das estruturas regionais da procura dos SI e do tecido empresarial total: a inserção nas NUTS .....	115
Gráfico 9.2: Análise comparativa das estruturas dimensionais da procura dos SI e do tecido empresarial total: a inserção dos segmentos empresariais.....	116
Gráfico 9.3: Análise comparativa das estruturas sectoriais da procura dos SI e do tecido empresarial total: a inserção das grandes actividades económicas.....	117
Gráfico 9.4: Análise comparativa das estruturas sectoriais da procura dos SI QREN e do tecido empresarial total ...	118
Gráfico 9.5: Análise comparativa das indústrias na procura dos SI QREN e No tecido empresarial total .....	119
Gráfico 9.6: Estrutura sectorial dos promotores apoiados .....	120
Gráfico 9.7: Análise comparativa das estruturas por níveis tecnológicos da procura dos SI e do tecido empresarial total .....	122
Gráfico 9.8: Análise comparativa das estruturas por factores de competitividade da procura dos SI e do tecido empresarial total .....	123
Gráfico 9.9: Análise comparativa do peso da Economia Baseada no Conhecimento (EBC) na procura dos SI e no tecido empresarial total .....	124
Gráfico 9.10: Análise comparativa do peso dos sectores transaccionáveis na procura dos SI QREN e no tecido empresarial total .....	125
Gráfico 9.11: Análise comparativa das estruturas por ritmos de crescimento na UE27 na procura dos SI QREN e no tecido empresarial total .....	126
Gráfico 9.12: Indicadores de rendibilidade .....	127
Gráfico 9.13: Indicadores de produtividade e intensidade tecnológica .....	128
Gráfico 9.14: Indicadores diversos.....	128
Gráfico 9.15: Factores competitivos privilegiados na apresentação de projectos de investimento.....	132
Gráfico 9.16: Linhas de orientação estratégica privilegiadas na apresentação de projectos .....	133
Gráfico 9.17: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN .....	153
Gráfico 9.18: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Instrumento de Política Pública - Indicador Restrito Bruto .....	154
Gráfico 9.19: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Sector de	



Actividade (6 Sectores) - Indicador Restrito Bruto .....	154
Gráfico 9.20: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Região - Indicador Restrito Bruto .....	155
Gráfico 9.21: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Dimensão Empresarial - Indicador Restrito Bruto .....	155
Gráfico 9.22: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por empresas novas e empresas já estabelecidas - Indicador Restrito Bruto .....	156
Gráfico 9.23: Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Autoridade de Gestão - Indicador Restrito Bruto .....	156
Gráfico 9.24: Resultados do inquérito a consultores: avaliação da forma como foram introduzidos os conceitos-chave nos SI QREN .....	167
Gráfico 9.25: Avaliação da Despesa Elegível quanto ao seu enquadramento no universo RCI (Investimento Elegível) .....	168
Gráfico 9.26: Avaliação da Despesa Elegível quanto ao seu enquadramento no universo RCI - Cruzamento dos indicadores Classificação da Despesa, Tipologia de Investimento e Instrumento de Política Pública (Investimento Elegível) .....	169
Gráfico 9.27: Avaliação de projectos quanto ao seu enquadramento no universo RCI (Investimento Elegível) .....	171
Gráfico 10.1: Resultados dos inquéritos: “De que forma tomou conhecimento dos SI QREN e das condições que regulam o acesso aos mesmos?” .....	177
Gráfico 10.2: Resultados do inquérito aos promotores: “Alguma das seguintes entidades teve um papel determinante na decisão de apresentar a(s) candidatura(s)?” .....	178
Gráfico 10.3: Resultados dos inquéritos: “Como avalia os meios de divulgação utilizados?” .....	179
Gráfico 10.4: Evolução da dotação inicial dos concursos por SI QREN .....	182
Gráfico 10.5: Evolução da dotação inicial dos AAC por taxonomias .....	183
Gráfico 10.6: Dotação inicial lançada a concurso e incentivo concedido, .....	185
Gráfico 10.7: Evolução da restritividade aplicada aos projectos decididos: Selecção e apoio financeiro – AAC decididos .....	187
Gráfico 10.8: Resultados dos inquéritos: “Como avalia a implementação dos SI QREN na fase de concurso nos seguintes aspectos?” .....	188
Gráfico 10.9: Resultados do inquérito aos promotores: “Como avalia a implementação dos SI QREN na fase de concurso nos seguintes aspectos?” .....	190
Gráfico 10.10: Resultados dos inquéritos: “Como avalia os formulários de candidatura tendo em consideração os seguintes aspectos?” .....	193
Gráfico 10.11: Resultados do inquérito aos promotores: “Como avalia os formulários de candidatura tendo em consideração os seguintes aspectos?” .....	194
Gráfico 10.12: Resultados do inquérito aos promotores: “Como avalia os formulários de candidatura tendo em consideração os seguintes aspectos?” - Recurso a consultoria externa .....	194

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 6.1: A procura e realizações dos SI e o ciclo de vida das operações de gestão no contexto europeu e nacional .....	68
Figura 9.1: Respostas assertivas à pergunta: “Teria concretizado o(s) projecto(s), caso não tivesse obtido o apoio financeiro dos Sistemas de Incentivos QREN?” .....	109
Figura 9.2: Avaliação do impacto do projecto na empresa promotora: Aspectos dimensionais e qualitativos .....	111
Figura 9.3: Os mecanismos de selectividade e elegibilidade dos SI QREN .....	141
Figura 10.1: Prazos médios entre trâmites por SI QREN (em dias de calendário) .....	199
Figura 12.1: Proposta de Regras de Afectação de Projectos de Investimento entre Programas Operacionais .....	255
Figura 12.2: Proposta relativa ao Processo de Análise e Notação do Mérito dos Projectos .....	256

## ***SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS NO PRESENTE RELATÓRIO:***

AAC – Aviso(s) de Abertura de Concurso(s)  
AdI - Agência de Inovação  
AG - Autoridade(s) de Gestão  
AICEP - Agência para o Investimento e para o Comércio Externo de Portugal  
BdP - Banco de Portugal  
CAE - Classificação Portuguesa de Actividades Económicas  
CCDR - Comissão(ões) de Coordenação de Desenvolvimento Regional  
CD - Comissão Directiva  
CMC – Comissão Ministerial de Coordenação  
CS - Comissão de Selecção  
CTUP - Custo do Trabalho por Unidade Produzida  
DGEEP - Direcção-Geral de Estudos, Estratégia e Planeamento  
DG – Direcção-Geral  
DL - Decreto-Lei  
EBC - Economia Baseada no Conhecimento  
EEC - Estratégias de Eficiência Colectiva  
EVALSED - Guia para a Avaliação do Desenvolvimento Socio-económico  
FACI – Ferramenta(s) de Análise e Cálculo de Incentivos  
FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo  
FC - Fundo de Coesão  
FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural  
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação  
IFDR, I.P - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP  
IHPC - Índice Harmonizado de Preços no Consumidor  
I&D - Investigação e Desenvolvimento  
I&D - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  
I+D+I - Investigação, Desenvolvimento e Inovação  
MTSS - Ministério do Trabalho e da Segurança Social  
NIF - Número de Identificação Fiscal  
OBS – Observatório do QREN  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OG - Orientações de Gestão  
OI - Organismo(s) Intermédio(s)  
OT – Orientação(ões) Técnica(s)  
PCT - Pólos de Competitividade e Tecnologia  
PENT - Plano Estratégico Nacional do Turismo  
PGA - Plano Global de Avaliação  
PIB - Produto Interno Bruto  
PME - Pequenas e Médias Empresas  
PO - Programa(s) Operacional(is)  
POFC/COMPETE - Programa Operacional Factores de Competitividade

*POPH - Programa Operacional Potencial Humano*  
*POR - Programa Operacional Regional*  
*PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural*  
*PROMAR - Programa Operacional de Pescas*  
*PROVERE - Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos*  
*QCA - Quadro Comunitário de Apoio*  
*QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional*  
*RCI - Referencial para a Competitividade e Internacionalização*  
*SCT(N) - Sistema Científico e Tecnológico (Nacional)*  
*SI - Sistema(s) de Incentivos*  
*SIAC – Sistema de Apoio a Acções Colectivas*  
*SI I&DT - Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico*  
*SI Inovação - Sistema de Incentivos à Inovação*  
*SI QREN - Sistema de Incentivos do QREN*  
*SiQREN - Sistema de Informação dos Sistemas de Incentivos do QREN*  
*SI PME - Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME*  
*TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação*  
*TICE – Tecnologias da Informação, Comunicação e Eletrónica*  
*TP - Turismo de Portugal*  
*UE - União Europeia*  
*VAB - Valor Acrescentado Bruto*

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### INTRODUÇÃO

1. O estudo de “Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos (SI) ao Investimento Empresarial no contexto da Agenda Factores de Competitividade do QREN”, desenvolvido pela Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A) é apresentado no presente relatório.

O estudo enquadra-se num conjunto mais vasto de exercícios de avaliação previstos no Plano Global de Avaliação (PGA) do QREN e dos Programas Operacionais (PO) 2007-2013, os quais têm como finalidade contribuir para a melhoria da operacionalização dos PO, através da análise das suas diferentes fases de implementação.

O estudo foi desenvolvido respeitando integralmente a resposta às questões de avaliação especificadas no respectivo caderno de encargos e que se reportam a sete domínios principais: (i) Avaliação *ex-ante*; (ii) Regulamentação; (iii) Candidaturas elegíveis e perfil esperado; (iv) Formulários e critérios de selecção; (v) Gestão interna e articulações institucionais; (vi) Divulgação; e (vii) Execução e Acompanhamento.

2. A **estrutura do relatório** organiza-se em três volumes: o primeiro volume corresponde ao corpo central do relatório, o segundo volume apresenta os quatro estudos de caso analisados<sup>1</sup> (cujo aprofundamento contribui, nalgumas situações de modo muito significativo, para a fundamentação das respostas às questões de avaliação) e o terceiro volume incorpora um conjunto de anexos (com análises e informações complementares às apresentadas no primeiro volume). O corpo central do relatório foi organizado, por seu lado, em três grandes partes, que correspondem ao enquadramento, aos resultados e às conclusões e recomendações do trabalho de avaliação, isto é:

- ▶ A **primeira parte** incide sobre o **enquadramento da concepção e execução** dos Sistemas de Incentivos do QREN (SI QREN)<sup>2</sup>, sobre a natureza e evolução do contexto económico e social e sobre os grandes factos da sua execução apresentando, também, o ponto de situação sobre os níveis de aprovação e execução dos Incentivos à data de reporte da avaliação (30/6/2010);
- ▶ A **segunda parte** incide sobre os **principais resultados** da avaliação, abordando de modo integrado, por grandes problemáticas (regulamentação de base dos SI, arquitectura do modelo de governação, dimensão e impactos das intervenções, gestão e acompanhamento dos projectos) as questões de avaliação;
- ▶ A **terceira parte** incide sobre as **conclusões e recomendações** do estudo de avaliação, fundamentadas e sugeridas pelos seus próprios resultados e pelos contributos da audição e participação de destinatários, Organismos Intermédios (OI) e Autoridades de Gestão (AG).

---

<sup>1</sup> Vales I&DT e Inovação, Projectos Colectivos, Grandes Projectos e Projectos com Forte Ligação à Estratégia Territorial.

<sup>2</sup> Nomeadamente o Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT), o Sistema de Incentivos à Inovação (SI Inovação) e o Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação PME).

A **organização da exposição** do estudo de avaliação segue, assim, a lógica específica (circular) do ciclo das políticas públicas (contexto, concepção, execução, transmissão, resultados e impactos, conclusões e recomendações), ao longo da qual se podem encontrar as respostas às questões de avaliação previamente colocadas numa ordem que segue, necessariamente, a própria estrutura de exposição<sup>3</sup>.

**QUADRO 1.1:**  
**Correspondência entre Questões de Avaliação e Estrutura do Relatório**

Questões de Avaliação		Estrutura do Relatório	
Nº	Formulação	Cap.	Conteúdo
1.1	As recomendações das avaliações ex-ante com repercussões na operacionalização têm vindo a ser consideradas na sua implementação?	7	A Qualidade da Concepção
2.1	Os regulamentos específicos são relevantes e pertinentes face às necessidades dos públicos-alvo e às estratégias implícitas (COMPETE e PO Regionais do Continente na Agenda Factores de Competitividade)?	7 9	A Qualidade da Concepção Os Impactos Expectáveis
2.2	Os Avisos de Abertura de Concurso (AAC) são adequados aos objectivos e âmbito de actuação específico de cada Programa Operacional?	7 10	A Qualidade da Concepção Gestão e Acompanhamento
3.1	As candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil esperado para cada um dos instrumentos?	5 9	A Expressão dos SI Os Impactos Expectáveis
3.2	Qual o grau de penetração dos instrumentos nos diferentes segmentos relevantes dos destinatários?	9	Os Impactos Expectáveis
3.3	A implementação de novas tipologias de projectos (Vales I&DT e Inovação, I&DT Colectiva, etc.) é adequada aos objectivos e à procura?	Volume II	Estudos de Caso
4.1	Os formulários têm-se mostrado simples, adequados à regulamentação, aos AAC, e com grau de exigência em consonância com a dimensão do projecto?	10	Gestão e Acompanhamento
4.2	As grelhas de análise e critérios de selecção são adequados face aos objectivos e metas definidas (concentração, selecção, discriminação)?	9	Os Impactos Expectáveis
4.3	Como se estão a operacionalizar conceitos-chave como a inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo ao nível da análise? Poder-se-ão introduzir melhorias nos modelos de análise instituídos?	7 9	A Qualidade da Concepção Os Impactos Expectáveis
5.1	O modelo de governação da Agenda Factores de Competitividade pode ser melhorado, com vista a obter ganhos de eficiência de recursos e de eficácia das intervenções? Que domínios a melhorar e em que sentido?	8 10	O Modelo de Governação Gestão e Acompanhamento
5.2	O modelo instituído em relação à delegação de competências nos Organismos Intermédios garante a eficiência e eficácia pretendida?	8 10	O Modelo de Governação Gestão e Acompanhamento
5.3	O Sistema de Informação assegura o acesso a dados relevantes e produz de forma atempada informação adequada a um bom desempenho da gestão?	10	Gestão e Acompanhamento
6.1	A divulgação dos apoios foi devidamente publicitada junto dos públicos-alvo?	10	Gestão e Acompanhamento
6.2	Como são percebidos os SI pelos destinatários? A mensagem é clara?	10	Gestão e Acompanhamento
7.1	Os processos previstos para acompanhamento dos resultados dos projectos serão os mais eficazes (assegurando que os objectivos dos projectos serão cumpridos e que as condições que permitiram a sua aprovação serão respeitadas)?	10	Gestão e Acompanhamento

<sup>3</sup> A forma de apresentação escolhida, em articulação com o Grupo de Acompanhamento da Avaliação, e sem prejuízo de todas as dimensões de análise e correspondentes questões de avaliação específicas serem abordadas ao longo do relatório, não corresponde, assim, ao tratamento sequencial das questões de avaliação. Organizou-se, por isso, uma tabela de correspondências entre os capítulos do relatório e as questões de avaliação, para permitir um fácil acesso ao tratamento de cada uma das questões de avaliação formuladas no caderno de encargos.

## METODOLOGIA

3. A **abordagem metodológica** adoptada foi construída com base no desenvolvimento de dois pressupostos centrais:

- ▶ O desenvolvimento da análise através da integração coerente de conhecimentos e metodologias que resultam quer das políticas que estruturam a agenda europeia de promoção da **convergência** e da **coesão**, quer das que dão corpo à agenda europeia de promoção da **competitividade**, por cruzamento dos referenciais da Estratégia de Lisboa Renovada e da Estratégia UE 2020, tendo em conta que os SI se enquadram, em primeiro lugar, na consolidação das políticas estruturais europeias;
- ▶ O desenvolvimento da análise através da consideração e aprofundamento dos elementos e dimensões que permitem situar nas referidas agendas europeias os **referenciais territoriais e temporais que caracterizam a situação portuguesa**, tendo em conta que os Sistemas de Incentivos são operacionalizados numa economia e num tempo concretos onde se manifestam possibilidades e restrições específicas que influenciam o seu desempenho, seja em termos de eficiência, seja em termos de eficácia.

A metodologia utilizada destaca, consequentemente, a necessidade de tratar os aspectos mais relevantes à luz da evolução da experiência portuguesa, seja nas políticas de promoção da competitividade, seja no desempenho nos grandes indicadores de competitividade internacional, atribuindo especial relevância aos seguintes factores e vertentes de análise:

- ▶ O tratamento da articulação seja entre as dimensões nacional e regional na governação dos SI, seja entre as escalas dimensionais dos promotores e dos projectos;
- ▶ A aferição do grau e formas de selectividade na gestão dos incentivos;
- ▶ A identificação dos efeitos quantitativos e qualitativos esperados dos investimentos e acções suportados pelos incentivos concedidos na evolução estrutural da economia portuguesa<sup>4</sup>;
- ▶ A determinação do contributo dos SI para a reestruturação do tecido empresarial incorporando factores competitivos avançados na renovação dos modelos de negócio;
- ▶ O tratamento da evolução da Governação dos SI, sobretudo no quadro das respostas propiciadas pelas alterações regulamentares introduzidas em Março de 2009 aos desafios decorrentes da alteração do contexto económico e financeiro.

O desenvolvimento da metodologia adoptada foi ancorado num leque diversificado de instrumentos de recolha de dados, de análise e tratamento de informação quantitativa e qualitativa e de avaliação, conjugando técnicas estabelecidas, para garantir uma lógica de continuidade com outros estudos de avaliação, com outras mais “inovadoras” e privilegiando uma abordagem participativa e a transparência do processo de avaliação<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Conferindo, nomeadamente, especial atenção à transformação do padrão de especialização e ao reforço da orientação para os bens e serviços transaccionáveis, no quadro mais geral do reforço da internacionalização da economia portuguesa.

<sup>5</sup> Capítulo 6.

## O ENQUADRAMENTO DA CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO

4. O **enquadramento** da Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos aprofunda, em quatro capítulos, as dimensões essenciais para contextualizar a respectiva concepção e execução.

A análise do referencial nacional das Ajudas de Estado no contexto da União Europeia, especialmente incidente nos compromissos estabelecidos no quadro da Estratégia de Lisboa Renovada, que assume desafios particularmente exigentes decorrentes da focalização das políticas públicas comunitárias e nacionais no crescimento e emprego, bem como nas Orientações Estratégicas Comunitárias em Matéria de Coesão e, ainda, nas Orientações sobre os Auxílios de Estado com Finalidade Regional e Auxílios Estatais à Investigação e Desenvolvimento e à Inovação, constituiu o ponto de partida do enquadramento.

5. A contextualização dos SI QREN no **quadro comunitário global das Ajudas de Estado** foi posteriormente quantificada, revelando, em particular, que a situação portuguesa se caracteriza por apresentar:

- ▶ Um patamar superior à média da União Europeia (UE) no que respeita ao montante relativo de Fundos Estruturais atribuído ao investimento em I&DT, Inovação e Empreendedorismo;
- ▶ Uma intensidade e focalização das Ajudas de Estado concedidas em Portugal não se alteram significativamente em resposta à crise económica e financeira, mantendo níveis comparativamente muito elevados nas Ajudas atribuídas aos serviços financeiros, bem como valores significativamente inferiores às médias da UE27 nas Ajudas Regionais e nas relativas à Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I+D+I), registando-se, no entanto, um crescimento significativo das Ajudas Regionais a partir de 2007.

6. A sistematização das **alterações e adaptações nos normativos e orientações comunitárias** relativos às Ajudas de Estado e aos financiamentos pelos Fundos Estruturais<sup>6</sup>, implementadas a título permanente ou temporário, em consequência dos efeitos da crise económica e financeira global nas economias europeias, revelou-se absolutamente necessária para calibrar os juízos de avaliação pretendidos.

A sistematização incluiu, obviamente, as **medidas instituídas em Portugal no início de 2009**, tendo em vista a dinamização do apoio às empresas e à actividade económica, através do estímulo ao investimento e emprego, alargando a atribuição de incentivos a investimentos de empresas com impacto relevante no produto, no emprego ou nas exportações, onde se destacam, nomeadamente:

- ▶ O aumento das taxas de incentivo às empresas;
- ▶ A facilitação das condições de avaliação do equilíbrio financeiro exigidas;
- ▶ O alargamento do SI Qualificação PME e do SI I&DT ao sector da construção;
- ▶ O ajustamento em sentido mais favorável das condições de atribuição do prémio de realização no SI Inovação;

---

<sup>6</sup> Capítulo 3.



- ▶ O alargamento dos períodos de carência do incentivo reembolsável; e
- ▶ O estabelecimento de condições mais favoráveis no pagamento por adiantamento de incentivos aprovados.

7. A análise da **evolução da conjuntura económica** entre 2007 e 2010 ganhou relevância<sup>7</sup>, na medida em que constitui um elemento central de compreensão e análise dos processos relativos à execução e gestão dos SI com forte relevância, seja para impedir análises precipitadas sobre as condições e realizações do seu desempenho, seja para situar as grandes linhas de redefinição e reprogramação necessárias para garantir níveis adequados de eficácia e utilidade.

Com efeito, **o contexto macroeconómico de execução dos SI alterou-se radicalmente** face ao contexto prevalecente no momento da respectiva concepção, dominado por expectativas de relançamento do processo de convergência europeia da economia portuguesa e, traduzindo-se, primeiro, numa viragem qualitativa na conjuntura económica mundial que marcou o início da sua execução<sup>8</sup> e, depois, numa turbulência sem precedentes na experiência da segunda metade do século XX, consumando uma **profunda crise económica e financeira de natureza global**.

As dificuldades para a actividade empresarial surgidas, neste contexto, nomeadamente ao nível do comportamento dos mercados, ao nível das condições de concorrência internacional, ao nível das condições de financiamento e ao nível das condições de rendibilidade face à persistência de tensões nos custos de matérias-primas fundamentais, influenciaram decisivamente a **formação das expectativas dos empresários** e a **determinação dos níveis de investimento em quantidade e qualidade**. O contexto económico de execução dos SI, marcado por uma conjuntura económica de duradouras dificuldades, determinante para a evolução da procura que lhes foi dirigida, configurou, assim, um novo e relevante desafio, que exigiu maior e melhor flexibilidade e adaptabilidade na respectiva operacionalização.

A valorização da análise evolução da conjuntura económica ao longo do período de implementação dos SI QREN, nomeadamente no que respeita às consequências do ajustamento imposto pela crise da dívida soberana do euro e do financiamento externo da economia portuguesa, onde um quadro recessivo se articula com acesso mais restritivo das empresas ao financiamento, seja pelo seu custo mais elevado, seja, sobretudo, pela escassez no plano quantitativo, permitiu identificar dois traços distintivos do presente ciclo de incentivos à actividade empresarial, que configuram outras tantas questões muito relevantes para o presente estudo de avaliação:

- ▶ Um **forte recuo global do nível de investimento público e privado na economia portuguesa**, que gerou dificuldades a “montante” (ao nível do financiamento dos investimentos) e a “jusante” (ao nível do retorno dos investimentos pelo dinamismo dos mercados);

<sup>7</sup> Capítulo 4.

<sup>8</sup> Caracterizada por forte incerteza e volatilidade globais decorrentes da subida significativa dos preços nos mercados internacionais de matérias-primas, pela turbulência generalizada nos mercados financeiros, sob o impulso de uma profunda reavaliação das condições de risco num quadro mais geral de quebra de confiança dos investidores e pela forte queda do comércio mundial.

- ▶ Uma **forte volatilidade dos elementos de valoração dos incentivos previstos nos SI percebido pelos destinatários**, que se traduziu na progressiva "desvalorização" do efeito do prémio e numa progressiva "valorização" do acesso ao financiamento, com consequências relevantes na procura que lhes foi sendo dirigida.

8. O enquadramento da avaliação da operacionalização inicial dos SI QREN inclui, finalmente, um **ponto de situação da respectiva execução<sup>9</sup>, à data de reporte<sup>10</sup>**, que permite destacar os seguintes factos:

- ▶ Foram apresentadas 10.088 candidaturas envolvendo um **investimento potencial total** superior a 17.000 milhões de euros;
- ▶ Foram efectivamente apoiadas 4453 candidaturas, correspondentes a um volume de **investimento total e elegível** de, respectivamente, 7400 e 6200 milhões de euros;
- ▶ Os incentivos **aprovados e contratados** corresponderam, respectivamente, a 2300 e 1600 milhões de euros, tendo sido concretizados **pagamentos** no valor de 500 milhões de euros.
- ▶ As **taxas de compromisso, de contratação e de pagamento** alcançaram, respectivamente, os valores de 103%, 70% e 31%;
- ▶ O Sistema que despertou maior procura foi o **SI Qualificação PME** apresentando, no final do período de referência da avaliação, o maior número de projectos candidatos (50%) e apoiados (52%);
- ▶ O Sistema que assumiu maior relevância foi, contudo, o **SI Inovação**, acolhendo os projectos de maior dimensão e concentrando a maior proporção de investimento total apoiado (79%), de investimento elegível apoiado (81%) e de incentivo total atribuído (74%);
- ▶ As **Regiões Norte e Centro** foram as maiores emissoras de projectos candidatos (47% e 31%, respectivamente) e apoiados (48% e 33%, respectivamente) num quadro em que Região Centro assume o protagonismo em termos de intensidade relativa em todas as dimensões, isto é, investimento total, investimento elegível e incentivo.

## O “ROTEIRO” DA AVALIAÇÃO

9. A abordagem transversal das temáticas sob avaliação<sup>11</sup>, de forma a responder às grandes questões de avaliação da operacionalização dos Sistemas de Incentivos, desenvolveu-se de acordo com um “roteiro” que incluiu, como aspectos fundamentais, a análise da correspondência fina entre instrumentos e objectivos, a análise do modelo global de governação, a análise da qualidade dos procedimentos de gestão, informação e acompanhamento e a análise do grau de penetração dos diferentes sistemas no tecido económico e empresarial em articulação com os mecanismos de selectividade em acção.

---

<sup>9</sup> Capítulo 5.

<sup>10</sup> 30 de Junho de 2010.

<sup>11</sup> Parte 2.

10. A análise fina da adequação dos instrumentos aos objectivos partiu da forma como a operacionalização dos SI considerou, tanto no período inicial de execução, como após as alterações introduzidas durante o ano de 2009 em resposta à mudança de contexto, os grandes princípios definidos em sede de concepção, seja na Agenda Operacional para os Factores de Competitividade e nos seis PO relevantes, seja nas avaliações *ex-ante* dos PO<sup>12</sup>.

O estudo de avaliação conclui:

- ▶ Pela existência de um **elevado grau de conformidade global entre os objectivos prosseguidos e os incentivos concretos implementados**, muito particularmente nos domínios do fortalecimento da economia baseada no conhecimento e na inovação, da articulação entre empresas e centros de saber, da promoção do empreendedorismo qualificado e do reforço dos factores dinâmicos e imateriais de competitividade no tecido empresarial.

Assinalam-se, todavia, algumas falhas de conformidade na operacionalização inicial dos SI em termos regulamentares, nomeadamente em matéria de promoção da inovação no tecido empresarial através do incremento da produção transaccionável de novos bens e serviços, bem como em aspectos particulares da selectividade *ex-ante* e da qualificação da procura empresarial, que, apesar de tudo, não parecem ter obstado a consecução de um bom efeito de selecção em torno das dimensões-chave que estiveram na sua base;

- ▶ Pela verificação de um **grau de incorporação das recomendações *ex-ante* identificadas em matéria de concepção e operacionalização dos SI QREN que é considerado globalmente satisfatório.**

As dimensões que revelaram margem para aprofundamento relacionam-se sobretudo com a indução de procuras mais qualificadas pelo reforço da selectividade e aposta na concentração dos apoios e das intervenções, o primado de políticas horizontais de base regional, a concentração de recursos no apoio ao desenvolvimento competitivo de actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis e a programação atempada dos processos concursais.

- ▶ Pelo reconhecimento de um **desempenho favorável no que respeita à operacionalização das dimensões-chave** - Inovação, Internacionalização, Qualificação e Empreendedorismo – destacando-se a forma adequada como as referidas dimensões foram consideradas no enquadramento nacional, na “macro-estruturação” dos SI, nalgumas das tipologias de projectos centrais estabelecidas nos mesmos e, ainda, nalguns dos critérios de admissibilidade e de selecção definidos em sede de avisos de abertura de concurso.

As novas tipologias de projectos adoptadas merecem, também, uma avaliação positiva, concluindo-se que as mesmas vão ao encontro dos objectivos do POFC/COMPETE e dos POR do Continente, bem como às necessidades efectivas do tecido empresarial português e das instituições colectivas que apoiam e potenciam a sua competitividade.

---

<sup>12</sup> Capítulo 7.

**11.** Os resultados da avaliação do **modelo de governação** dos SI QREN<sup>13</sup>, assente numa divisão de responsabilidades entre o PO Temático e os PO Regionais, na intervenção dos Organismos Intermédios e na integração e coerência globais do processo de decisão, permitem fundamentar um desempenho positivo ancorado numa valorização da experiência adquirida em anteriores ciclos de programação e no estabelecimento de uma rede técnica colaborativa entre os protagonistas com reflexos positivos enquanto suporte à decisão.

A equipa de avaliação valoriza especialmente a maior abrangência da intervenção regional e os mecanismos estabelecidos para assegurar a articulação entre as responsabilidades das Autoridades de Gestão dos PO e as Agências Públicas relevantes, configurando uma forma de governação mais exigente e, simultaneamente, inovadora e ambiciosa, onde a natureza, as responsabilidades e a eficácia da Comissão de Selecção desempenham um papel fundamental. Sem prejuízo da apreciação positiva dos avaliadores, subsistem todavia opiniões contrastadas entre os diferentes *stakeholders* relativamente ao funcionamento e à proficuidade das reuniões da Comissão de Selecção.

A equipa de avaliação considera conceptualmente adequada a delegação de competências em Organismos Intermédios, cujo contributo para a eficiência e eficácia do modelo é reconhecido pelos responsáveis das Autoridades de Gestão. Como aspecto menos positivo, assinala-se a reduzida prioridade atribuída ao acompanhamento dos projectos de investimento aprovados por parte dos OI.

Em termos globais, o modelo de governação revelou-se robusto e flexível, tendo sido superados com sucesso os desafios associados às significativas alterações introduzidas face a anteriores períodos de programação e, bem assim, os decorrentes das medidas anti-crise e, mais recentemente, das justificadas pela necessidade de acelerar a execução de projectos empresariais de investimento. A menor capacidade evidenciada para acomodar especificidades regionais e níveis de procura diferenciados apela, contudo, à introdução de ajustamentos que permitam conjugar objectivos de competitividade e coesão adequados ao posicionamento das diferentes regiões neste referencial.

**12.** Os trabalhos de análise da dimensão alcançada e impactos esperados dos SI QREN<sup>14</sup> abordam, em primeira instância, o **grau de penetração dos Instrumentos de Política Pública** nos diferentes segmentos de destinatários, permitindo concluir que aquele espelha, em grande medida, as orientações preconizadas pela política pública de apoio à economia e vertidas na regulamentação dos SI, evidenciando que a procura de apoios apresenta características positivas para a renovação do perfil de especialização produtiva e internacionalização da economia nacional.

20 A análise do desempenho económico-financeiro dos promotores dos projectos de investimento empresarial acolhidos pelos SI, seja numa lógica agregada, seja numa lógica sectorial, evidencia melhores indicadores de rentabilidade e maiores índices de intensidade tecnológica em relação à generalidade do tecido empresarial.

A equipa de avaliação desenvolveu um indicador agregado, vocacionado para um exercício valorativo global da qualidade concorrencial dos investimentos ancorado no cruzamento dos factores de competitividade em acção e do grau de internacionalização das actividades associadas, baseado na

---

<sup>13</sup> Capítulo 7.

<sup>14</sup> Capítulo 9.

comparação da ventilação dos investimentos apoiados por postos de despesa com tipologias de despesas associadas a um **Referencial para a Competitividade e Internacionalização (RCI)**<sup>15</sup>. As conclusões decorrentes desta análise revelaram-se particularmente importantes, sem prejuízo da relevância avaliativa assumida por outros critérios valorativos menos agregados ou mais específicos.

A determinação da despesa enquadrável no referencial de competitividade e internacionalização permite salientar que, em termos de volume absoluto de investimento, o valor mais relevante é alcançado nas tipologias “Inovação Produtiva” e “Projectos do Regime Especial” do SI Inovação; e que, em termos de intensidade relativa, se destacam positivamente os “Projectos em Co-promoção” e “Vale I&DT” no SI I&DT, o “Empreendedorismo Qualificado” no SI Inovação e as três tipologias previstas no SI PME.

**13. O nível de elegibilidade** global dos SI alcançou os 59%, em termos de projectos candidatos, e os 71%, em termos de intenções de investimento, o que sugere que a gestão dos SI do QREN se fez num quadro onde os mecanismos de selectividade alcançaram uma expressão significativa. A ventilação das taxas de elegibilidade por Sistemas e Instrumentos, por sectores de actividade, por regiões e por segmentos empresariais permite destacar, adicionalmente, os seguintes factos:

- ▶ O nível mais elevado de elegibilidade foi o mais elevado no SI PME (67%), por oposição ao SI Inovação (50%), onde foi o mais baixo, e nos projectos de “Interesse Estratégico” (100%) por contraponto com a tipologia “Empreendedorismo Qualificado” (40%);
- ▶ O nível mais elevado de elegibilidade foi registado na Indústria por oposição ao Turismo, onde, em termos sectoriais, se registou o nível mais baixo de elegibilidade;
- ▶ Os níveis mais elevados de elegibilidade registaram-se nas Regiões Convergência por oposição às regiões de Lisboa e do Algarve, onde os níveis de elegibilidade foram mais baixos;
- ▶ A ventilação por segmentos dimensionais explicita uma tendência progressiva para o aumento da elegibilidade do investimento com a dimensão da empresa promotora, enquanto os projectos associados a empresas já existentes evidenciam uma elegibilidade superior aos de empresas constituídas mais recentemente.

**14. A avaliação da gestão e acompanhamento** dos SI QREN<sup>16</sup> permite salientar a existência de um conjunto de melhorias em relação às experiências anteriores, mais claras no que respeita aos aspectos de divulgação, orientação da procura e prazos de resposta, menos claras no que respeita aos aspectos de simplificação e acompanhamento dos projectos.

O reconhecimento das melhorias registadas não deve limitar os esforços que podem e devem ser dirigidos para o seu aprofundamento real e percebido (será muito importante conquistar uma opinião

---

<sup>15</sup> Tipologias de despesas e investimentos que são portadoras de um maior potencial de eficiência e eficácia, actuando, sobretudo, ao nível dos factores avançados de competitividade internacional (I&DT e inovação, intensidade de utilização do conhecimento e das tecnologias de informação e comunicação, eficiência e diversificação energética com maior aposta nas renováveis, valorização ambiental, reforço do capital humano e das estratégias de aprendizagem ao longo da vida, internacionalização), indutores da afirmação de vantagens competitivas empresariais de médio/longo prazo.

<sup>16</sup> Capítulo 10.

favorável dos potenciais investidores e destinatários), tanto mais que, em termos organizacionais, os SI já alcançaram, em Portugal, uma fase de maturidade.

Esses esforços devem acomodar os seguintes resultados da avaliação:

- ▶ A conclusão global a retirar da análise dos processos e resultados da **divulgação** (designadamente com base na opinião dos destinatários) é a de que divulgação dos apoios junto dos públicos-alvo tem sido conseguida e que a mensagem transmitida foi globalmente clara, não obstante a constatação de significativas diferenças nas capacidades e prioridades de comunicação nos PO. O principal meio de divulgação percebido pelos beneficiários é a Internet e os Organismos Intermédios são, como seria previsível, as entidades reconhecidas como o principal interlocutor dos SI junto dos promotores.
- ▶ A análise avaliativa da adopção sistémica de **processos concursais** para apresentação e selecção de candidaturas<sup>17</sup> merece uma apreciação claramente positiva muito embora a equipa de avaliação tenha que referir que, na sua opinião, em contraste com o que seria desejável, não foram adequadamente aproveitadas todas as suas potencialidades, especialmente no âmbito da imposição de condições mais exigentes de elegibilidade, bem como na consagração de diferenciações territoriais mais pronunciadas, em linha, aliás, com o que tem sido implementado mais recentemente, já extravasando o período abrangido pela avaliação.
- ▶ A análise realizada sobre os **tempos médios das diferentes fases do processo de decisão**<sup>18</sup>, embora observando significativas diferenças entre tipologias, permite concluir que decorreram, em média, cerca de quatro meses entre o termo do concurso e a notificação ao promotor da decisão – evidenciando que apenas 5% dos promotores foram notificados nos prazos previstos nos avisos de abertura de concurso.
- ▶ A **simplificação dos requisitos documentais e processuais** na candidatura, que os avaliadores consideram susceptível de aprofundamento, foi - face a anteriores períodos de programação - parcialmente “transferida” para a fase de contratação, verificando-se que decorrem, em média, cerca de três meses entre a comunicação da decisão e a celebração dos contratos de financiamento, sobretudo por razões imputáveis aos promotores, que revelam dificuldades em efectivar os financiamentos bancários.
- ▶ Constituindo uma dimensão fundamental da governação dos SI QREN, o **acompanhamento dos projectos** aprovados - seja no âmbito da monitorização das realizações e resultados, seja no quadro do aconselhamento personalizado e pró-activo dos promotores - tem assumido formas e intensidades bastante diferenciadas entre AG e entre OI, o que, não permitindo a

---

<sup>17</sup> Que constitui dimensão significativa da gestão dos SI QREN, devendo assinalar-se o papel que desempenha na regulação do sistema de governação, especialmente da procura, seja no que respeita à flexibilidade, adaptabilidade e especificidade (temática e territorial) de normas gerais em sede de AAC, seja no que se refere à periodicidade e dotações financeiras dos sucessivos concursos.

<sup>18</sup> Assinala-se que, das 10021 candidaturas submetidas até 30/6/2010 no regime concursal, cerca de 85% tinham sido objecto de decisão até essa data a que devem ser acrescidas mais 8% associadas a desistências por iniciativa do promotor antes de qualquer decisão. A capacidade de resposta à procura aumentou ao longo do período em análise: o número de candidaturas decididas aumentou cerca de duas vezes e meia entre o primeiro e o último semestre analisados.

generalização de conclusões, evidencia contudo a predominância de acções concretizadas no âmbito da auditoria e controlo, em prejuízo das relativas ao acompanhamento sob a forma de acções de monitorização, aconselhamento e dinamização.

- ▶ A avaliação da forma como o **sistema de informação** assegura o acesso a dados relevantes e produz informação adequada e atempada para a gestão evidencia uma resposta muito positiva do Sistema aos importantes desafios colocados por este ciclo de programação e um papel crucial no funcionamento da Rede de Incentivos QREN. Esta apreciação não prejudica, porém, a identificação, pelos utilizadores entrevistados, de dificuldades de extracção da informação para gestão, constatando-se igualmente algum desconhecimento por parte dos utilizadores sobre todas as potencialidades do sistema de informação, a que não será alheia a inexistência de um manual de utilização actualizado.

15. O “roteiro” do presente exercício de Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos conclui-se com o seu principal objectivo<sup>19</sup>, isto é, com a sistematização das conclusões e, sobretudo, com a apresentação das recomendações que sugerem e fundamentam.

## OS GRANDES RESULTADOS DA AVALIAÇÃO: AS CONCLUSÕES

16. As conclusões<sup>20</sup> foram organizadas de forma a facilitar uma **apreensão articulada dos efeitos e consequências dos principais “pólos de tensão” na execução concreta dos SI**, distinguindo com clareza entre as que assumem características gerais - sintetizadas nos parágrafos seguintes - das que são mais específicas – tratadas em detalhe no corpo do relatório - e enunciando explicitamente as condições de:

- ▶ Adopção, na execução dos SI, da **lógica da política pública** (articulação entre objectivos prosseguidos e instrumentos adoptados);
- ▶ Gestão da difícil compatibilização entre **"integração"** e **"selectividade"**
- ▶ Interpenetração dos aspectos de natureza **estrutural** com os de natureza **conjuntural**.

17. A avaliação permitiu identificar, relativamente à **concepção dos SI QREN** - designadamente na perspectiva da adequação dos instrumentos desenhados aos objectivos prosseguidos, num contexto conjuntural dominado pela incerteza e pela desaceleração do crescimento económico - um conjunto de **progressos** e aspectos mais conseguidos, bem como um conjunto de **insuficiências** e de aspectos menos conseguidos, com um **balanço**, quantitativo e qualitativo, **claramente favorável aos primeiros**.

Ao nível das **melhorias**, face às experiências anteriores de utilização de SI na economia portuguesa, ou dos **aspectos mais conseguidos** importa destacar, designadamente, os que respeitam:

---

<sup>19</sup> Terceira Parte.

<sup>20</sup> Capítulo 11.



- ▶ À adopção de uma programação mais orientada por objectivos prioritários e transversais, valorizando a I&D, a inovação e a qualificação, desenvolvimento e internacionalização empresarial;
- ▶ À concepção de instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial, ao crescimento económico e ao emprego com base em estratégias mais ancoradas em projectos inovadores e estruturantes, centrados nos factores avançados da competitividade;
- ▶ À existência de instrumentos simplificadores para as PME no que toca ao acesso à prestação de serviços no âmbito da I&D e inovação, combinados com uma articulação progressivamente mais efectiva com as infra-estruturas de suporte e com entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional;
- ▶ Ao reconhecimento da importância das Estratégias de Eficiência Colectiva e dos projectos colectivos como novos e/ou reforçados mecanismos indutores de uma desejável nova cultura empresarial;
- ▶ Ao enraizamento das linhas de definição e concepção dos SI QREN em estratégias que privilegiam, à partida, determinados sectores e temáticas;
- ▶ Ao surgimento, a partir de 2009 (em particular no segundo semestre de 2010, excedendo, portanto, o período de avaliação), de uma maior restrição na banda nos critérios de elegibilidade e selecção, associada ao enfoque nos bens e serviços transaccionáveis e à fixação de limiares mínimos de orientação exportadora do promotor;
- ▶ À redução significativa do número global de candidaturas dirigidas (até 30/6/2010) aos Sistemas de Incentivos do QREN, comparando com igual período do anterior QCA III.

Ao nível das **insuficiências** ou dos **aspectos menos conseguidos**, tendo em conta, nomeadamente, as exigências acrescidas colocadas pelo presente ciclo de programação estrutural à promoção da competitividade e da convergência na economia portuguesa, na diversidade das suas regiões, importa destacar os seguintes:

- ▶ Os SI continuaram a acolher milhares de projectos, com uma importante dispersão da respectiva valia e dimensão (não obstante as muito significativas melhorias globais e temáticas verificadas), indiciando que poderia ter sido (poderá ainda ser) possível uma mais forte **concentração financeira**, seja por **reforço da massa crítica necessária nos investimentos associados aos objectivos mais exigentes** (como a inovação), seja pelo **reforço do papel dos instrumentos de investimento colectivo e em cooperação**;
- ▶ Os SI QREN terão dado, apesar das prioridades temáticas e sectoriais que presidiram à definição das linhas de orientação estratégica e à sua concepção, um **contributo ainda insuficiente**<sup>21</sup> para uma **melhor regulação da procura** e para uma **maior focalização das**

---

<sup>21</sup> Sendo embora claro que a crise económica e financeira explica uma parte importante desta realidade, na medida em que, tanto à escala europeia como nacional, se optou por algum alargamento da “malha” na regulação da procura e nas



**iniciativas e investimentos**, seja em matéria de tipologia de despesa elegível, seja em matéria de tipologia de projectos.

**18.** A equipa de avaliação conclui ainda pela necessidade do desenvolvimento de uma reflexão adicional, de carácter estratégico, com implicações financeiras, que podem ser acolhidas quer no presente período de programação (através das reafecções possíveis em associação com as decisões de reprogramação), quer, sobretudo, na preparação do próximo período de programação estrutural.

A reflexão adicional que importa fazer prende-se com a possibilidade/necessidade de **rever em alta o nível de recursos financeiros afectos aos SI de base empresarial**, seja em função dos ajustamentos em baixa da procura implícitos na consolidação orçamental e, em especial, no abandono ou adiamento de alguns projectos de investimento de grande envergadura, a desenvolver pelo sector público ou em parcerias público-privado, seja, sobretudo, em função da "produção" de um **equilíbrio sustentável das intervenções do lado da oferta** (qualificação dos recursos humanos, reforço das actividades e serviços de ciência e tecnologia, por exemplo) **com a alteração do perfil da procura pelas empresas em direcção a essas melhorias do lado da oferta**.

**19.** Relativamente à **penetração dos SI QREN no tecido empresarial de referência**, designadamente na perspectiva da dimensão dos impactos dos projectos apoiados nas empresas promotoras e da dimensão assumida pelos SI nos planos sectorial, dimensional e regional, a primeira grande e importante conclusão é a de que os projectos apoiados assumiram, maioritariamente, pela dimensão alcançada em relação ao próprio volume de actividade das empresas promotoras, um significativo potencial de reestruturação e crescimento. Com efeito:

- ▶ Verifica-se que o peso dos **projectos com impacto estruturante nas empresas promotoras**, isto é, os projectos de raiz somados aos projectos com impacto forte ou radical na dimensão da empresa promotora **representam 19,8% dos promotores e 28,5% do investimento total apoiado**;
- ▶ Verifica-se, também, que o peso dos **projectos** que podem ser considerados como tendo um **impacto relevante nas empresas promotoras**, isto é, incluindo os projectos com um impacto superior a 50% do volume de negócios da empresa promotora, se torna maioritário (56,9%) no conjunto do investimento apoiado;
- ▶ A **análise das dimensões qualitativas** produz, igualmente, **indicações positivas** em matéria de **qualificação dos recursos humanos**, onde os projectos estruturantes e/ou relevantes apresentam níveis superiores aos do conjunto dos projectos apoiados. Ao contrário, **no indicador da orientação exportadora, os resultados obtidos já não são tão satisfatórios**, apesar de não poderem ser considerados negativos.

A avaliação permite concluir que **os SI QREN assumiram um papel relevante na economia portuguesa** “tocando” uma parte significativa do tecido empresarial, nomeadamente em termos de investimento. Com efeito:

---

*condições de elegibilidade e de selectividade) e ressalvando o importante contributo decorrente quer da priorização entretanto concedida às EEC, quer das mais recentes orientações sobre condições de elegibilidade para negócios internacionais.*

- ▶ A penetração dos SI, analisada em termos de **penetração sectorial**, foi em especial relevante na indústria transformadora (sobretudo nas indústrias químicas, mecânicas e electrónicas e de material de transporte), podendo concluir-se por um significativo equilíbrio entre as quatro grandes actividades consideradas - Indústria Transformadora, Comércio, Indústrias Extractivas e Turismo;
- ▶ A penetração dos SI, analisada em termos da **incidência regional**, confirma a maior relevância das Regiões Convergentes (particularmente da região Centro, seguida pelo Norte e Alentejo). O desempenho da região Centro merece também destaque pelo potencial de redimensionamento que comporta (indiciando *capital deepening*), assinalando-se em sentido contrário o Norte;
- ▶ A penetração dos SI, analisada em termos de **dimensão empresarial**, revela níveis mais elevados nos dois escalões de maior dimensão empresarial.

20. Os resultados da avaliação da **eficácia na gestão da procura dos SI QREN**, designadamente na perspectiva dos níveis de elegibilidade, selectividade e execução alcançados, bem como da qualidade estrutural expectável dos projectos apoiados, podem ser sistematizados em torno dos seguintes pontos:

- ▶ A avaliação dos efeitos da aplicação dos critérios de **elegibilidade** (dos promotores e/ou dos projectos) e de selecção (dos projectos) permite concluir que a taxa de elegibilidade verificada, na sua versão mais restrita, alcançou cerca de 59%, em termos do número de projectos, e cerca de 71%, em termos do investimento total;
- ▶ A **selectividade registada nos Sistemas de Incentivos resultou de um "jogo" complexo** articulando o não cumprimento das **condições de elegibilidade** do promotor e do projecto ou da falta de elementos que permitam efectuar a análise de mérito (cerca de 23% das candidaturas decididas), o não cumprimento dos critérios subjacentes ao cálculo do **mérito absoluto** (cerca de 10% das candidaturas) e o não cabimento nas **restrições orçamentais** constantes dos Avisos (8% das candidaturas).

A equipa de avaliação considera que estes resultados são simultaneamente interessantes, na medida em que representam avanços em matéria de selectividade, embora também sinalizem a possibilidade de alcançar um melhor equilíbrio nos factores de selectividade através do reforço do papel da análise do mérito absoluto dos projectos.

A valoração da análise da selectividade deve ser articulada com as dimensões qualitativas associadas aos objectivos das agendas relevantes de política pública, na medida em que é mais importante poder interpretar objectivamente os efeitos qualitativos e estruturais dessa selectividade, do que centrar a atenção numa taxa global de rejeição/acolhimento de projectos nos SI, cujo significado, tomada isoladamente, seria sempre razoavelmente subjectivo, nomeadamente numa conjuntura onde a gestão dos Fundos Estruturais acomodou, com a crise económica e financeira, uma dimensão de suporte ao relançamento da actividade económica.

- ▶ O **volume de projectos elegíveis não seleccionados alcançou dimensões crescentes** dando origem, na maior parte dos casos, a alegações contrárias e ao consequente aumento do trabalho associado à sua reanálise, reduzindo o tempo dedicado ao acompanhamento de projectos numa lógica de *follow-up* pró-activo.

O **acompanhamento dos projectos** constitui, aliás, uma actividade particularmente relevante, num contexto de dificuldades económicas e financeiras suportadas pelas empresas, com a redução da liquidez da economia e o acesso dificultado ao crédito bancário e a outros instrumentos de financiamento, e cuja importância se reforça com a **coexistência**, sensivelmente a meio do período de programação, **de níveis relativamente elevados para as taxas de compromisso**, em termos globais e na maioria dos PO, **com níveis relativamente baixos de execução física e financeira dos investimentos contratados**. A equipa de avaliação ressalva, neste quadro:

- Que a desproporção entre o nível das taxas de compromisso e o nível das taxas de execução indicia - numa conjuntura recessiva, no horizonte 2011-2013, determinada pelo ajustamento orçamental da economia portuguesa - um elemento de dificuldade acrescida na procura de um nível final optimizado de utilização dos recursos financeiros afectos aos SI, na medida em que, face a experiências anteriores, a probabilidade de surgirem taxas finais de execução dos projectos relativamente baixas é bem mais elevada;
  - Que o nível da taxa de co-financiamento, sendo elevado, pode constituir-se, também ele, num elemento de insuficiente selectividade. A equipa de avaliação, sem deixar de compreender e valorizar a necessidade de dar resposta a um ciclo estrutural e conjuntural particularmente recessivo da economia portuguesa, conclui pela possibilidade e necessidade de aumentar a exigência da "fasquia" definidora do mérito absoluto na avaliação dos projectos candidatos, atendendo às pressões conjunturais, mas valorizando o carácter estrutural dos SI.
- A avaliação da **qualidade estrutural expectável dos projectos apoiados** permite concluir que a procura de apoios no âmbito dos SI apresenta características positivas para a renovação do perfil de especialização produtiva e internacionalização da economia nacional.Com efeito:
- A estrutura das empresas candidatas e apoiadas revela um perfil sectorial centrado nas indústrias transformadoras e nos serviços empresariais, as primeiras contribuindo, em grande medida, para a **produção de bens transaccionáveis**, e os segundos sendo essenciais para a **promoção de maiores níveis de eficiência e inovação** nos restantes sectores da economia;
  - A maior predominância na procura de SI, face à especialização nacional, por parte de empresas de níveis tecnológicos mais elevados, que utilizam mais intensamente conhecimento e privilegiam estratégias assentes em factores chave de competitividade mais avançados, mais expostas à concorrência internacional, constitui também uma **característica positiva do universo dos promotores apoiados nos SI** que se assume, no mesmo sentido, como uma tendência positiva para a economia portuguesa.
- O **perfil do universo empresarial das empresas apoiadas pelos SI** permite, com toda a segurança e fundamentação analítica, concluir que não só **representa um bom equilíbrio entre** a aproximação necessária às características do universo empresarial de referência, na

lógica da **satisfação da procura**, e o afastamento dessas mesmas características, na lógica da **indução de uma transformação estrutural positiva**, como os efeitos da gestão dos SI contribuíram para reforçar esses aspectos positivos em quase todos os domínios de análise.

- ▶ A avaliação realizada, com base no **Referencial para a Competitividade e Internacionalização**, que valoriza os factores avançados de competitividade internacional, indutores da afirmação de vantagens competitivas empresariais de médio/longo prazo, permite destacar um conjunto de realizações positivas e sugerir a sua consolidação através de ajustamentos que favorecem ainda mais, nas práticas e estratégias empresariais acolhidas, a valorização dos factores determinantes da competitividade, da inovação, da internacionalização e da qualificação. Com efeito:

- O peso deste referencial nos projectos efectivamente apoiados (elegíveis seleccionados subtraídos dos anulados) é claramente maioritário, alcançando 66% da despesa total, numa óptica de análise despesa a despesa, e 70% da despesa total, numa óptica de análise projecto a projecto;
- O peso deste referencial não se altera, no entanto, substancialmente ao longo do processo de selecção dos projectos apoiados, o que indicia que os critérios de elegibilidade específicos e de selecção utilizados na avaliação dos projectos são susceptíveis de algumas melhorias e adaptações;
- As tipologias de despesa apoiada, embora abrindo um espaço significativo para o investimento intangível, registam uma dominância do investimento tangível e material - quase 73% do investimento elegível apoiado corresponde a equipamentos e, em muito menor grau, a instalações e material circulante.

Esta característica, que requer uma valoração de articulação e não de oposição entre investimento tangível e intangível, está associada ao peso nos SI QREN dos projectos integrados e de maior dimensão do SI Inovação, onde se acolhem, em grande medida, este tipo de despesas elegíveis, e especificamente dos projectos turísticos, pelo que este resultado, não sendo o ideal no sentido da progressiva focalização dos apoios a investimentos de natureza imaterial, acaba por figurar como normal face à prevalência em matéria de investimento dos projectos integrados de inovação.

- ▶ A avaliação da **adequação dos critérios de avaliação** utilizados para determinar o mérito dos projectos permite salientar, em termos globais, que não existem correlações significativas entre os diferentes critérios e subcritérios de mérito dos projectos - o que, podendo significar a não verificação dos efeitos indesejáveis potencialmente decorrentes da sobreposição e redundância de critérios, não deixa de também poder significar a não existência de efeitos de ampliação e acumulação quando se cruzam e articulam diferentes critérios de avaliação do mérito dos projectos para a competitividade e internacionalização empresarial, não premiando e penalizando, de forma adequada e suficientemente discriminatória; esta situação aconselha uma revisão e optimização da bateria de critérios, reforçando a respectiva coerência.

21. A análise relativa ao **modelo de governação dos SI QREN**, designadamente na perspectiva da incorporação das 'lições da experiência', cooperação institucional e condições de eficácia, permite concluir pelos seguintes principais elementos avaliativos:

- ▶ O modelo de governação dos SI QREN evidencia, em paralelo, a capacidade de materialização de avanços relevantes face às experiências anteriores e a assunção de novos desafios associados à prossecução de objectivos mais ambiciosos, assegurando a participação acrescida das **autoridades regionais** no processo de decisão - concluindo-se que a experiência tem sido globalmente positiva.

Esta apreciação compreende a prossecução da **ambição nacional** dos SI QREN, que adoptaram um quadro regulamentar comum e avisos de abertura de concurso transversais e uniformizaram as regras a aplicar na sua implementação, através da operacionalização da Rede de Incentivos, onde a coordenação da AG do COMPETE é reconhecida e legitimada pela experiência e pelo conhecimento adquiridos ao longo de anteriores períodos de programação.

A equipa de avaliação salienta que, tendo embora o modelo de governação sido confrontado com uma profunda e rápida alteração da envolvente, que determinou a adopção de alterações regulamentares e a consagração de ajustamentos na orientação político-estratégica, revelou a capacidade exigida para satisfazer as necessidades decorrentes.

- ▶ A prossecução da abrangência nacional não prejudica, de forma determinante ou insuperável, a consideração das **especificidades sectoriais e/ou territoriais**, existindo mecanismos e instrumentos ao dispor das AG dos PO para garantir a respectiva integração - mesmo que as potencialidades de adaptação e de flexibilização a especificidades sectoriais e/ou regionais não tenham conhecido, no período de referência da avaliação, concretização significativa.
- ▶ A incorporação da análise do **mérito regional** dos projectos (nomeadamente o contributo para a competitividade regional e para a coesão económica e territorial) poderia constituir uma forma de reforçar o foco regional das intervenções e de integrar as especificidades e as estratégias regionais, bem como o conhecimento da realidade empresarial e local na apreciação das candidaturas, sob o ponto de vista da CCDR relevante - constituindo um dos domínios onde se podem e devem introduzir significativas melhorias, com efeitos na optimização do contributo dos SI QREN para os processos de convergência europeia das regiões portuguesas (combinando exigências globais de eficiência com a trajectória específica de reestruturação e desenvolvimento de cada região).
- ▶ O desempenho colegial e coordenado da **Comissão de Selecção** tem-se revelado, como é reconhecido pela generalidade dos *stakeholders*, indispensável para assegurar as condições de eficácia e de eficiência global da arquitectura do sistema de governação.
- ▶ A **delegação de competências em Organismos Intermédios** afigura-se como conceptualmente adequada e constitui-se como uma prática que tem contribuído para a eficiência e eficácia do modelo, inclusivamente pela partilha de competências, recursos e experiências que proporciona - sendo relevante explicitar que os avaliadores entendem que a desejável e exigente especialização dos OI enquanto agências públicas vocacionadas para assegurar a execução de políticas públicas e dos seus instrumentos não se confunde (nem se

deve confundir) com as responsabilidades operacionais das AG dos PO, tendo sido alcançado um equilíbrio razoável entre a autonomia e as responsabilidades destas entidades.

- ▶ O desenvolvimento de formas de articulação com **entidades externas** ao modelo de governação dos SI QREN, revela-se vantajoso, uma vez que a coordenação e a produção de sinergias positivas nos apoios públicos ao investimento, designadamente empresarial, terão seguramente resultados e impactos muito positivos, salientando também a existência de domínios e procedimentos susceptíveis de melhoria e aprofundamento, particularmente nas interações com o Programa Operacional Potencial Humano (POPH).

## OS GRANDES RESULTADOS DA AVALIAÇÃO: AS RECOMENDAÇÕES

22. As **recomendações**<sup>22</sup> foram organizadas distinguindo entre as que assumem um **carácter mais estratégico** – dominadas, sobretudo, pela motivação da melhoria da capacidade de resposta e orientação face aos ciclos de investimento empresarial e pela optimização do modelo de governação e, assim, sem prejuízo da sua ponderação e aplicação no actual período de programação, especialmente incidentes na preparação dos próximos ciclos de SI suportados em Fundos Estruturais - das que revestem **natureza mais operacional** – dirigidas, sobretudo, à melhoria das condições de eficiência no ciclo completo de gestão da execução dos SI e, conseqüentemente, comportando um campo de utilização preferencial no presente QREN.

Na apresentação das recomendações de natureza operacional são ainda identificadas, para cada caso, as **entidades do modelo de governação** do QREN que têm competência na sua operacionalização e, sempre que pertinente, as entidades cuja participação na respectiva operacionalização se revele fundamental. No caso das recomendações de natureza estratégica, dado o seu carácter abrangente e estrutural, estas requererão sempre o envolvimento da Comissão Ministerial de Coordenação e das Autoridades de Gestão, beneficiando, complementarmente, do contributo dos Organismos Intermédios na sua implementação.

23. As **recomendações de natureza estratégica** foram organizadas em torno das duas questões centrais que determinam a utilidade da presente avaliação: por um lado, a **eficácia** e, por outro, a **eficiência** dos SI, enquanto instrumentos de política económica. As recomendações são enunciadas e justificadas, primeiro, num plano global dos objectivos pretendidos e da abordagem proposta e, depois, num plano mais detalhado relativo à sua operacionalização, através de um quadro-síntese.

24. A melhoria da **concepção dos SI**, designadamente na perspectiva da busca de um **aumento da eficácia**, contribuindo para o relançamento do crescimento económico e da convergência no espaço europeu, suportado pela melhoria sustentada da competitividade, é visada através das seguintes recomendações:

- ▶ **Reforçar a indução de "procuras" mais qualificadas**, valorizando o papel dos SI no surgimento de mais e melhor iniciativa empresarial associada à aceleração da inovação, ao

---

<sup>22</sup> Capítulo 12.

reforço da internacionalização, à valorização dos recursos endógenos verdadeiramente diferenciados e, sobretudo, à qualificação dos modelos de negócio e das organizações. A indução da qualificação dos projectos de investimento deve ser articulada com um reforço claro da selectividade:

- Através da atribuição de um papel ainda mais activo e efectivo, a este nível, dos avisos de abertura de concurso, dando continuidade e aprofundando o esforço que tem vindo a ser prosseguido, nomeadamente já fora do período de avaliação, em matéria de afunilamento sectorial em favor dos sectores transaccionáveis expostos à concorrência internacional e dos pólos de competitividade e outros *clusters*, de condições de elegibilidade, de orientação exportadora, de novos exportadores, de intensidade tecnológica nos projectos de empreendedorismo qualificado;
- Através de uma revisão dos critérios de selecção, eliminando redundâncias, reforçando o carácter discriminativo, introduzindo novos critérios, fixando patamares mínimos mais exigentes e parametrizando, sempre que possível e relevante, esta análise com referências sectoriais (por exemplo, por grandes fileiras de actividades económicas).

A indução da qualificação dos projectos de investimento exige, também, uma maior concentração de recursos nas fases iniciais e de execução do ciclo de vida dos projectos, acompanhando mais de perto os promotores no desenvolvimento das ideias e na configuração e desenvolvimento estratégico dos projectos, no quadro do verdadeiro papel de agências públicas de apoio à competitividade e internacionalização empresarial.

Os programas na área da competitividade empresarial ganham com a focalização em projectos estruturantes e perdem com a dispersão por projectos com oscilações em valia e dimensão, isto é, se forem desenvolvidos com maior confiança nos seus efeitos induzidos, nomeadamente no que respeita à difusão pelas vendas e compras empresariais, pelo dinamismo dos mercados e pelos ganhos de eficiência e de actividade gerados a partir dos projectos apoiados pelos SI, e com maior apreço pela “massa crítica” e continuidade das intervenções.

- ▶ **Aprofundar o carácter estrutural e sustentável das intervenções**, salientando que o contributo dos SI deve ser reforçado num período determinante de reestruturação da economia portuguesa, onde os ganhos de competitividade e o reforço significativo da orientação das actividades para os bens e serviços transaccionáveis serão determinantes para o seu futuro, quer em termos da qualidade da sua inserção na economia mundial, quer em termos da consolidação da sua inserção na União Europeia.

A concretização desta recomendação, que também implica mais e melhores interacções entre as Agências Públicas, as Autoridades de Gestão e as Empresas, assenta na capacitação de promotores e beneficiários focalizada no encadeamento sequencial de várias gerações de investimentos, equipamentos e serviços, na satisfação de procuras mais avançadas e na exploração intensiva de economias de rede.

- ▶ **O reforço da selectividade e concentração de recursos** constitui uma recomendação que a equipa de avaliação se sente na obrigação de fazer, dando seguimento ao esforço que tem sido



feito a este nível nos últimos concursos. A articulação das lógicas de selectividade e concentração de recursos aportará qualidade às decisões sobre dotações financeiras, na medida em que serão determinadas em função dos objectivos prosseguidos e das características e natureza dos projectos que os servem (em certos casos, essa articulação poderá significar maiores dotações, noutros casos o contrário, nomeadamente em função da dimensão de referência dos próprios projectos).

**25.** A melhoria do **modelo de governação dos SI**, designadamente na perspectiva da busca de um **aumento da eficiência**, contribuindo para um alargamento da cooperação institucional, para o diálogo entre Autoridades de Gestão e Agências Públicas e para a aplicação de uma selectividade mais completa e racional, é visada através das seguintes recomendações:

- ▶ Adopção de **melhorias incrementais** ao modelo de governação dos SI, reforçando os elementos de flexibilidade e adaptabilidade, para articular mais estreitamente as prioridades estratégicas, a especificidades sectoriais e a particularidades territoriais, aprofundando a lógica de rede cooperativa já instalada e preservando a preponderância dos objectivos estruturais sobre os conjunturais;
- ▶ Adopção de **reformas mais significativas**, sem prejuízo da avaliação positiva já manifestada, para garantir que as responsabilidades dos SI na promoção do investimento (como resposta à procura do tecido empresarial, associativo e de suporte existente, bem como na indução de novas actividades e novos modelos de negócio) sejam plenamente asseguradas.

As reformas propostas visam a concretização das três dimensões que corporizam essas responsabilidades - apoio à política estrutural, prossecução de uma orientação horizontal e assunção de uma base territorial - enquanto instrumentos de política dirigidos ao crescimento, ao emprego e à sustentabilidade. As reformas propostas têm ainda por intuito a conciliação, no seio do modelo de governação dos SI, das lógicas das políticas públicas e dos Fundos Estruturais, bem como, consequentemente, a clarificação e optimização das relações colaborativas e competitivas entre Agências Públicas nacionais e desconcentradas e Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, aspectos que a equipa de avaliação considera determinantes.

- ▶ **Clarificação das regras de afectação dos projectos de investimento entre Programas Operacionais**, privilegiando a consideração da natureza e características específicas dos projectos de investimento, que devem ser afectos ao PO Temático ou aos PO Regionais de acordo com a respectiva relevância nacional ou regional.
- ▶ **Agilização e aprofundamento do processo de análise das candidaturas** aos SI QREN, com particular incidência no aumento da coerência e capacidade discriminatória global (promotor e projecto) dos critérios de notação do mérito dos projectos de investimento.

**26.** A operacionalização detalhada destas **recomendações de natureza estratégica** é desenvolvida no seguinte quadro-síntese em articulação com as conclusões em que se apoiam.



**QUADRO 1.2:**  
**Concretização e Operacionalização das Recomendações Estratégicas**

Principais Conclusões de Referência	Síntese das Recomendações de Natureza Estratégica
<b>Orientadas prioritariamente para o aumento da EFICÁCIA - Concepção dos Sistemas de Incentivos e Relacionamento com a Procura (Promotores e Projectos)</b>	
Conclusões da Avaliação Pertinentes	Detalhe e Operacionalização das Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aspectos positivos de melhoria face às experiências anteriores:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programação mais orientada por objectivos prioritários e transversais (I&amp;D, inovação, qualificação, desenvolvimento e internacionalização empresarial);</li> <li>- Concepção de instrumentos de apoio mais ancorados em projectos inovadores e estruturantes, centrados nos factores avançados da competitividade;</li> <li>- Simplificação dos instrumentos dirigidos às PME (acesso à prestação de serviços de I&amp;D e inovação, articulação mais efectiva com infra-estruturas de suporte e com entidades do SCTN);</li> <li>- Reconhecimento da importância das Estratégias de Eficiência Colectiva e dos projectos colectivos;</li> <li>- Assunção pelos SI QREN de estratégias que privilegiam, <i>a priori</i>, determinados sectores e temáticas;</li> <li>- A partir de 2009, uma maior restrição nos critérios de elegibilidade e selecção, com enfoque nos bens e serviços transaccionáveis e na fixação de limiares mínimos para a orientação exportadora do promotor.</li> </ul> </li> <li>• <b>Insuficiências ou aspectos menos conseguidos face às exigências acrescidas do presente ciclo de programação estrutural:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuidade do acolhimento de elevado número de projectos, com importante dispersão das respectivas valia e dimensão, indiciando ser possível maior concentração por reforço da prossecução de objectivos mais exigentes (inovação) e do papel dos instrumentos de investimento colectivo e em cooperação;</li> <li>- Contributo insuficiente dos avisos de abertura de concurso para a regulação da procura e focalização de investimentos (tipologias de despesa elegível e projectos).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reforçar a indução de "procuras" mais qualificadas.</b> <p>A prossecução deste modelo de intervenção, num quadro de reforço da selectividade e de maior concentração de recursos numa lógica de ciclo de vida dos projectos, acompanhando mais de perto os promotores no desenvolvimento das ideias e na configuração e desenvolvimento estratégico dos projectos, deve ser acompanhada de uma <b>redução das taxas de co-financiamento</b> praticadas, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 35% como taxa base do SI Inovação (majorações de 10% para pequenas empresas e 5% para médias empresas, de 10% para projectos enquadrados em Estratégias de Eficiência Colectiva e de 5% para projectos de empreendedorismo jovem e/ou feminino);</li> <li>- 35% como taxa base no SI Qualificação PME (majorações de 5% para pequenas empresas, de 5% para projectos enquadrados em Estratégias de Eficiência Colectiva e de 5% para projectos de cooperação, suprimindo a actual majoração por tipo de despesa);</li> <li>- 25% como taxa base no SI I&amp;DT (com majorações de 20% para projectos de investigação industrial, de 10% para pequenas empresas e 5% para médias empresas, de 10% para projectos que envolvam cooperação inter-empresarial ou cooperação com entidades do SCT nacional ou divulgação ampla de resultados e de 5% para projectos enquadrados em Estratégias de Eficiência Colectiva ou inseridos em Redes e Programas europeus e internacionais de I&amp;DT).</li> </ul> <p>A prossecução deste modelo de intervenção sugere a concretização dos seguintes aspectos: (i) a cooperação entre as lógicas de "Agência Pública" e de "Autoridade de Gestão"; (ii) a valorização do papel da cooperação empresarial e institucional viabilizando a construção e concretização de mais e mais fortes iniciativas conjuntas; (iii) o reforço dos recursos afectos pelas Autoridade de Gestão e pelos OI a acções mais dirigidas, seja no campo da divulgação e sensibilização, seja, sobretudo, na preparação e lançamento dos concursos, respondendo a oportunidades detectadas (ir ao encontro de procuras reveladas) ou procurando favorecer ajustamentos e mudanças (induzir procuras necessárias) ou ainda no acompanhamento estratégico e <i>follow-up</i> dos projectos contratados.</p> </li> <li>• <b>Aprofundar o carácter estrutural e sustentável das intervenções.</b> <p>A prossecução deste aprofundamento deverá implicar a ponderação e reformulação dos Sistemas de Incentivos, visando o reforço possível da sua dimensão financeira no contexto da programação estrutural (quando alguns projectos de maior envergadura serão adiados ou abandonados), a superação de falhas de mercado que afectam o risco e a rentabilidade das actividades transaccionáveis concebidas de forma rigorosa (actividades concorrenciadas em todos os mercados, isto é, com equiparação plena de substituição de importações a exportações) e o reforço da sua articulação com outros mecanismos de apoio ao investimento empresarial (capital de risco, garantias, contra-garantias e caucionamento mútuo, na facilitação do acesso ao capital alheio, incentivos fiscais), incluindo a articulação entre os Sistemas de Incentivos QREN e os apoios constantes de outros programas (POPH, o PRODER e o PROMAR).</p> </li> </ul>

Principais Conclusões de Referência	Síntese das Recomendações de Natureza Estratégica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de reflexão adicional, de carácter estratégico, sobre a <b>possibilidade/necessidade de aumentar (no QREN e na preparação do próximo período de programação) o nível de recursos financeiros afectos aos SI de base empresarial</b>, incidente – no contexto da consolidação orçamental e do abandono/adiamento de projectos de investimento público ou através de PPP - na "produção" de um equilíbrio sustentável das intervenções do lado da oferta (qualificação dos recursos humanos, reforço das actividades e serviços de ciência e tecnologia, por exemplo) e da procura pelas empresas.</li> </ul>	<p>As intervenções no apoio à internacionalização das empresas portuguesas devem ser mais eficazes e específicas, exigindo uma estratégia de focalização, no respeito pelas regras comunitárias, nas “condições da internacionalização” (em intervenções de capacitação dos “promotores”). Sendo as empresas que se internacionalizam, os projectos podem acelerar ou melhorar esse processo – pelo que os Sistemas de Incentivos nacionais devem fomentar a capacitação das empresas na prossecução desse objectivo (sem prejuízo de, na dimensão financeira, ser possível considerar, pelo menos parcialmente, a lógica de projecto de internacionalização individualizado), bem como assumir um papel relevante na correcção das desvantagens de risco prevaletentes em certos processos de internacionalização.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O reforço da <b>selectividade e concentração de recursos</b> permanece pertinente, no seguimento do esforço que tem sido desenvolvido nos últimos concursos.</li> </ul> <p>A prossecução deste objectivo envolve especialmente: (i) a salvaguarda do papel organizador, planificador e estabilizador dos Sistemas de Incentivos na formação das expectativas e intenções empresariais de concretização de investimentos; (ii) a melhoria do quadro regulamentar e administrativo em direcção a mais flexibilidade, simplificação e desburocratização; (iii) a ponderação da possibilidade de, em situações específicas, estabelecer um novo tipo de contrato, com obrigações máximas e mínimas no que respeita ao investimento apoiado (e com a inerente maior abertura a redefinições <i>on-going</i>), exigindo um acompanhamento mais efectivo e orientado para resultados e impactos das estratégias e dos ciclos de investimento; e (iv) o aumento do contributo das agências públicas e de entidades de iniciativa partilhada como parceiros na construção e/ou reconfiguração de projectos crescentemente enquadrados em referenciais estratégicos mais vastos e objecto da optimização dos modelos de financiamento (utilizando de forma articulada os diversos mecanismos de apoio existentes).</p>
Orientadas prioritariamente para o aumento da EFICIÊNCIA – Modelo de Governação dos Sistemas de Incentivos e Cooperação entre Autoridades de Gestão e Agências Públicas	
Conclusões da Avaliação Pertinentes	Detalhe e Operacionalização das Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> <li>A adopção do actual modelo de governação dos Sistemas de Incentivos QREN tem sido <b>globalmente positiva</b>, evidenciando: (i) a capacidade de materialização de avanços relevantes face às experiências anteriores; (ii) a assunção de novos desafios associados à prossecução de objectivos mais ambiciosos; e (iii) participação acrescida das autoridades regionais no processo de decisão.</li> <li>O modelo de governação permite e favorece a prossecução da <b>ambição nacional</b> dos Sistemas de Incentivos QREN (quadro regulamentar comum, avisos de abertura de concurso transversais) e viabiliza a uniformização das regras de implementação, através da operacionalização da Rede de Incentivos, onde a coordenação da Autoridade de Gestão do COMPETE é reconhecida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Na perspectiva da adopção de <b>melhorias incrementais</b> ao modelo de governação dos SI QREN: <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprofundamento das potencialidades de <b>adaptação dos avisos de abertura de concurso</b> a prioridades estratégicas, a especificidades sectoriais e a particularidades territoriais;</li> <li>Incremento do <b>intercâmbio e partilha</b> de reflexões e de informações entre as entidades que integram a Rede de Incentivos QREN;</li> <li>Obstar à eventualidade de instrumentos de política estrutural se converterem em instrumentos de natureza anti-cíclica, limitando ou colocando em questão as grandes <b>prioridades e objectivos</b> visados pelo QREN, em geral, e pelos Sistemas de Incentivos, em particular;</li> <li>Aprofundamento de formas de articulação com <b>entidades externas</b> ao modelo de governação dos Sistemas de Incentivos QREN, designadamente o POPH, visando melhorar a coordenação e a produção de sinergias positivas nos apoios públicos ao investimento, designadamente empresarial.</li> </ul> </li> <li>Adopção de <b>reformas mais significativas</b> no modelo de governação visando a concretização das três dimensões que o corporizam (apoio à política estrutural, prossecução de uma orientação horizontal e assunção de uma base territorial), enquanto instrumentos de política dirigidos ao crescimento, ao emprego e à sustentabilidade: <ul style="list-style-type: none"> <li>Assegurando a conciliação da lógica das <b>políticas públicas</b> com a dos <b>Fundos Estruturais</b>, clarificando e optimizando as relações colaborativas e competitivas entre Agências Públicas nacionais e desconcentradas e Autoridades de Gestão;</li> </ul> </li> </ul>

Principais Conclusões de Referência	Síntese das Recomendações de Natureza Estratégica
<ul style="list-style-type: none"> <li>A prossecução da abrangência nacional do modelo de governação não prejudica a consideração das <b>especificidades sectoriais e/ou territoriais</b>, incorporando mecanismos e instrumentos para garantir a respectiva integração (nomeadamente por via dos avisos de abertura de concurso), ainda que mesmo que as potencialidades de adaptação e de flexibilização a especificidades sectoriais e/ou regionais não tenham conhecido, no período de referência da avaliação, concretização significativa.</li> <li>A análise do <b>mérito regional</b> dos projectos poderia constituir uma forma de reforçar o foco regional das intervenções e de integrar as especificidades e as estratégias regionais, constituindo um dos domínios onde se podem e devem introduzir significativas melhorias.</li> <li>O desempenho colegial e coordenado da <b>Comissão de Selecção</b> tem-se revelado indispensável para assegurar as condições de eficácia e de eficiência global da arquitectura do sistema de governação.</li> <li>A delegação de competências em <b>Organismos Intermédios</b> é adequada e constitui uma prática que contribui para a eficiência e eficácia do modelo de governação.</li> <li>O modelo de governação dos Sistemas de Incentivos QREN revelou a capacidade exigida para satisfazer as necessidades decorrentes de um contexto em rápida e significativa alteração de envolvente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assumindo que a actual envolvente de crise financeira e económica alterou a percepção das vantagens e as efectivas motivações para a procura de incentivos, criando um quadro mais exigente para a <b>gestão da selectividade</b>, bem como para conciliar a inerente <b>focalização dos incentivos</b> com os objectivos respeitantes à plena execução das disponibilidades orçamentais (e, portanto, para absorção dos financiamentos estruturais comunitários).</li> <li>• No que se refere às regras de <b>afecção dos projectos</b> de investimento entre Programas Operacionais, deve ser privilegiada a consideração da <b>relevância nacional ou regional</b> dos projectos de investimento a afectar ao PO Temático ou aos PO Regionais. Recomenda-se que a decisão de afectação seja tomada pela Comissão de Selecção, na sequência de proposta da Autoridade de Gestão do PO Temático, tendo em atenção as seguintes regras: <ul style="list-style-type: none"> <li>- A inserção do projecto de investimento na prossecução de objectivos estratégicos nacionais (designadamente Projectos do Regime Especial, Projectos de Interesse Estratégico Nacional e projectos enquadrados em Pólos de Competitividade e Tecnologia) e/ou a sua implantação pluri-regional determinam o respectivo acolhimento pelo POFC;</li> <li>- A não prossecução de objectivos estratégicos nacionais e/ou a implantação mono-regional do projecto de investimento implica a sua afectação aos PO Regionais;</li> <li>- A salvaguarda das situações específicas de PO Regionais decorrentes de imposições comunitárias de restrições nas elegibilidades ou nas intensidades de financiamento.</li> </ul> </li> <li>• No que respeita ao processo de <b>análise das candidaturas</b> aos Sistemas de Incentivos QREN, incluindo os critérios de notação do mérito dos projectos de investimento: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de uma fase de análise preliminar à notação do mérito, correspondente à verificação pelos Organismos Intermédios das condições de <b>admissibilidade</b> das candidaturas, bem como ao apuramento do investimento total e elegível;</li> <li>- Criação de uma primeira fase de notação do mérito de base dos projectos admitidos, aprovada pela Comissão de Selecção na sequência de proposta dos Organismos Intermédios, ponderando o contributo para a <b>dimensão estrutural</b> dos Sistemas de Incentivos, modulada pela respectiva dimensão temática;</li> <li>- Os projectos de investimento com notação do mérito de base superior ao limiar mínimo são objecto de análise e subsequente atribuição de três notações de mérito adicional: mérito competitivo, mérito regional e mérito nacional;</li> <li>- A notação do <b>mérito adicional competitivo</b> deverá ser atribuída pelas Agências Públicas sectoriais competentes, ponderando o contributo específico do projecto de investimento para a dimensão horizontal dos SI QREN;</li> <li>- A notação do <b>mérito adicional regional</b> deverá ser efectuada pelas Agências Públicas regionais competentes (CCDR), ponderando o contributo específico do projecto de investimento para as agendas regionais dos SI QREN;</li> <li>- A notação do <b>mérito adicional nacional</b> deverá ser atribuída pela Autoridade de Gestão do POFC, ponderando o contributo específico do projecto de investimento para a dimensão estrutural dos SI QREN;</li> <li>- Cada AG procederá, subsequentemente, ao apuramento da notação global de mérito, à hierarquização dos projectos de acordo com o mérito global e ao estabelecimento do limiar mínimo de mérito global (de acordo com as disponibilidades orçamentais). As propostas de decisão de financiamento são submetidas pelas AG dos PO à Comissão de Selecção, a qual emitirá parecer sobre a decisão de financiamento para ser posteriormente objecto de aprovação pelas AG dos PO.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Equipa de Avaliação

27. As **recomendações de natureza operacional**, pela sua própria natureza e pelo seu carácter mais específico, são sintetizadas, no presente sumário executivo, na tabela seguinte.

**QUADRO 1.3:**  
**Recomendações de Natureza Operacional**

Objectivo	Questão	Incidência	Recomendações	Entidade
Afinação dos Critérios de Selecção	QA 4.2	<b>SI Inovação</b> Inovação Produtiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fusão num critério alargado A de qualidade do projecto dos sub-critérios A1, A2, C1 e C3, com correspondente eliminação do A3 e do C2.</li> <li>- Eliminação do critério D enquanto critério de mérito absoluto e sua consideração enquanto indicador de mérito regional fazendo parte integrante de um indicador de média ponderada com a notação de mérito do projecto, como base para hierarquização do mérito relativo dos projectos.</li> </ul>	AG  CMC
		<b>SI I&amp;DT</b> Projectos Individuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supressão do critério E, podendo-o transformar num factor de majoração do incentivo concedido aos projectos.</li> <li>- Criação de um critério alargado sobre a qualidade do projecto, envolvendo os subcritérios A1, A2, A3 e D (que passa, neste último caso, a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação).</li> <li>- Revisão da grelha de classificação do subcritério A3, de forma a torná-lo mais relevante e discriminativo na notação do critério A.</li> <li>- Passagem do subcritério B3, que não tem exclusivamente a ver com o impacto do projecto no promotor, para o critério C, como seu segundo critério de 2.º nível.</li> <li>- Criação de um segundo novo critério de 2.º nível no critério B, de valorização económica do projecto de I&amp;DT, avaliando os ganhos dele decorrentes em matéria de eficiência operacional e/ou de volume de negócios associado a produtos novos e/ou melhorados.</li> </ul>	CMC  CMC  AG  AG  AG
		<b>SI I&amp;DT</b> Projectos em Co-Promoção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supressão do critério E, podendo-o transformar num factor de majoração do incentivo concedido aos projectos.</li> <li>- Criação de um critério alargado sobre a qualidade do projecto, envolvendo os subcritérios A1, A2, A3 e D (que passa, neste último caso, a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação).</li> <li>- Revisão da grelha de classificação do subcritério A3, de forma a torná-lo mais relevante e discriminativo na notação do critério A.</li> <li>- Passagem do subcritério B3, que não tem exclusivamente a ver com o impacto do projecto no promotor, para o critério C, como seu segundo critério de 2.º nível.</li> <li>- Revisão da grelha de classificação do critério C e dos seus actuais subcritérios C1 e C2 de forma a torná-los mais discriminativos e mais relevantes, respectivamente, na notação de mérito do projecto e na classificação do critério C.</li> <li>- Criação de um segundo novo critério de 2.º nível no critério B, de valorização económica do projecto de I&amp;DT, avaliando os ganhos dele decorrentes em matéria de eficiência operacional e/ou de volume de negócios associado a produtos novos e/ou melhorados.</li> </ul>	CMC  CMC/AG  AG  AG  AG  AG
		<b>SI Qualificação PME</b> Projecto Individual e de Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supressão do critério A2 e sua substituição pelo critério C, que passa a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação.</li> <li>- Revisão da grelha de classificação do critério C, que passaria a A2, de forma a torná-lo mais discriminativo e relevante.</li> <li>- Supressão do critério F que deverá figurar como condição de elegibilidade do projecto.</li> </ul>	CMC/AG  CMC/AG  CMC

### Recomendações de Natureza Operacional (continuação)

Objectivo	Questão	Incidência	Recomendações	Entidade
Consolidação da experiência dos Vales e Projectos Colectivos	QA 3.3	<b>Vales I&amp;DT e Inovação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os Vales devem ser consolidados e a sua utilização massificada.</li> <li>- Fusão das tuas tipologias de projectos numa única tipologia.</li> <li>- Introdução de simplificações, quer na fase de decisão (por exemplo, eliminando tramites intermédios), quer nas fases da contratualização (designadamente através da mera assinatura de um contrato por parte do promotor) e do encerramento dos projectos (nomeadamente através da apresentação de um relatório de resultados por parte da entidade fornecedora, validado pela empresa promotora), tornando todo o processo mais célere e eficaz.</li> <li>- A relevância potencial dos Vales I&amp;DT e Inovação para melhorar a competitividade das PME e, em paralelo, reforçar a sua articulação com as entidades do SCTN qualificadas, aconselha a que seja aberto um novo processo de qualificação destas últimas.</li> <li>- A natureza dos Vales I&amp;DT e Inovação torna pertinente uma grande regularidade na abertura de concursos (ou, em alternativa, a adopção de uma lógica de “guichet aberto”).</li> </ul>	AG CMC AG AG AG
		<b>Projectos Colectivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os Projectos Colectivos devem continuar a ser consagrados e até aprofundados.</li> <li>- Estabelecer nos projectos conjuntos uma majoração das taxas de incentivo de base que valorize as iniciativas colectivas face aos projectos individuais.</li> <li>- Incorporar nas despesas elegíveis dos seus promotores “directos” (Associações Empresariais) os custos indirectos imputáveis aos projectos segundo um modelo simplificado.</li> <li>- Realizar uma avaliação específica da viabilidade das duas tipologias “inovadoras” de Projectos Colectivos (I&amp;DT Colectiva e Projectos de Cooperação do SI Qualificação e Internacionalização de PME).</li> <li>- Avaliar, na I&amp;DT Colectiva, a possibilidade de alargar as categorias de despesas elegíveis, possibilitando a imputação de custos com pessoal dedicado a actividades de I&amp;DT, com eventuais limites.</li> <li>- Reajustar as características da tipologia I&amp;DT Colectiva ao modelo adoptado nos Projectos Conjuntos, obrigando a que os custos distribuíveis e individualizáveis sejam suportados pelas empresas envolvidas no acordo; como alternativa, reposicionar a I&amp;DT Colectiva para as Acções Colectivas, a par do Sistema de Apoio a Acções Colectivas (SIAC).</li> </ul>	AG CMC CMC/AG AG CMC/AG AG/CMC

### Recomendações de Natureza Operacional (continuação)

Objectivo	Questão	Incidência	Recomendações	Entidade
Melhoria da Eficácia nas Prioridades prosseguidas pelos SI	QA 4.3	<b>Prioridade horizontal aos factores críticos de competitividade</b> (Economias baseadas no conhecimento e na inovação)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliar a pertinência da criação de uma tipologia específica de projectos simplificados no SI I&amp;DT (ou, eventualmente, uma nova vertente nos Vales I&amp;DT), de curta duração, orientada para o apoio a actividades preliminares de investigação industrial dentro das empresas, com recursos próprios, que devem culminar em “provas de conceito”.</li> <li>- Colmatar uma lacuna existente na cobertura dos apoios dos SI no domínio da inovação àquilo que se podem chamar as “actividades de passagem” da I&amp;D para a inovação propriamente dita.</li> <li>- Recuperar a versão inicial, mais selectiva, do SI Inovação.</li> </ul>	CMC  CMC  CMC/AG
		<b>Prioridade às sinergias em estratégias de eficiência colectiva</b> (Economias de proximidade e de aglomeração aos níveis nacional, sectorial, regional, local ou urbano)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior prudência no processo de priorização de projectos enquadrados em EEC: parecendo razoável o modelo adoptado até ao momento, deverá ser mantida abertura a projectos com mérito significativo que eventualmente não se enquadrem nas EEC reconhecidas; em fase posterior, quando existir um grau de maturação mais significativo das EEC reconhecidas, fará sentido acentuar a priorização do aproveitamento de sinergias decorrentes deste tipo de estratégias no âmbito dos SI.</li> <li>- Apreciar a viabilidade de solicitar às entidades dinamizadoras das EEC reconhecidas um parecer de suporte à classificação das candidaturas aos SI inseridas nas respectivas EEC.</li> </ul>	AG  AG
		<b>Prioridade à produção transaccionável de novos bens e serviços</b> (Orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais e para segmentos mais competitivos e diferenciados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoptar alguma prudência nas exigências ex-ante impostas aos promotores dos projectos candidatos, uma vez que o aumento da intensidade exportadora das actividades de produção de bens e serviços é dinâmica e, em certos sectores e/ou empresas, encontra-se ainda num estágio muito incipiente, embora possa apresentar um potencial futuro significativo.</li> <li>- Acautelar a realidade particular dos projectos de I&amp;DT, onde os objectivos pós-projecto assumem um grau de incerteza normalmente muito significativo, tornando mais difícil o estabelecimento de metas de valorização económica de resultados em mercados externos.</li> <li>- Contemplar a valorização de projectos que tenham impacto relevante na substituição de importações, aspecto que aliás já é acautelado também na avaliação dos projectos que se candidatam ao estatuto PIN.</li> </ul>	AG  AG  AG



### Recomendações de Natureza Operacional (continuação)

Objectivo	Questão	Incidência	Recomendações	Entidade
Acompanhamento e Gestão	QA 6.1 QA 6.2	<b>Processos de divulgação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior focalização das acções de divulgação em públicos restritos com o intuito de captar uma procura qualificada, com características muito delimitadas face à estratégia definida ou a definir, através dos meios de divulgação adequados e com especial enfoque nas acções presenciais ou em <i>mailing lists</i> seleccionadas para o efeito. A utilização de meios de divulgação para públicos mais alargados deverá cingir-se à divulgação de resultados e boas práticas.</li> <li>- Reforço da articulação entre as AG e os OI no que respeita ao planeamento e realização de acções de comunicação e divulgação, potenciando as capacidades de actuação individuais.</li> <li>- Adopção, no quadro da avaliação dos resultados das acções de divulgação dos SI, de um conjunto de indicadores comuns aos seis PO, que devem ser acompanhados sistematicamente e analisados nos relatórios de execução dos Programas e de avaliação dos Planos de Comunicação.</li> </ul>	AG/OI  AG/OI  IFDR/ OBS
	QA 2.2	<b>Processos concursais e submissão de candidaturas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhor planeamento do lançamento de concursos, evitando a simultaneidade de concursos em análise no mesmo OI.</li> <li>- Adopção, na sua plenitude, da flexibilidade inerente aos AAC enquanto reguladores da procura e selectividade.</li> <li>- Aumento da selectividade ex-ante, restringindo a adesão através das condições de elegibilidade e mérito, em consonância com os objectivos visados em cada AAC.</li> </ul>	AG/OI  AG  AG
	QA 5.1 QA 5.2	<b>Ciclo de vida das candidaturas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior flexibilidade e mobilidade na afectação dos recursos humanos entre as tarefas de análise/contratação e as de acompanhamento.</li> <li>- Disponibilização das FACL validadas na data de encerramento dos concursos.</li> <li>- Aproximação dos prazos efectivos aos prazos previstos para a emissão de pareceres por parte das CCDD (quando aplicável), dos Organismos especializados e dos peritos externos.</li> <li>- Diminuição dos tempos médios de decisão das AG, sugerindo-se a utilização da consulta escrita nos casos em que as CD não reúnem com a regularidade necessária à expedita decisão sobre a aprovação de candidaturas.</li> <li>- Diminuição dos tempos médios de comunicação ao promotor após a decisão, sobretudo no caso dos Vales.</li> <li>- Maior articulação entre os actores envolvidos na análise e liquidação dos pedidos de pagamento, implicando, por um lado, um acompanhamento mais proactivo por parte dos OI relativamente aos pedidos de pagamento que prevêem receber, a fim de comunicarem às AG com a maior antecedência possível as suas necessidades “extraordinárias” de tesouraria e, por outro lado, maior celeridade por parte das AG e do IFDR na comunicação e transferência de verbas.</li> <li>- Simplificação dos procedimentos associados à análise da validação de despesas com pessoal alocado aos projectos de I&amp;DT e criação de uma ferramenta que permita verificar a imputação das despesas com base em valores de referência.</li> <li>- Definição da metodologia para imputação de custos indirectos.</li> </ul>	AG/OI  AG POFC  AG  OI/AG  AG/OI/ IFDR  AG/OI  IFDR

### Recomendações de Natureza Operacional (continuação)

Objectivo	Questão	Incidência	Recomendações	Entidade
Acompanhamento e Gestão	QA 7.1	<b>Acompanhamento dos resultados dos projectos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenção mais pró-activa, numa fase precoce do ciclo de vida do projecto, que garanta o seu desenvolvimento sustentado e o alcance dos resultados visados.</li> <li>- Os OI (e as AG, complementarmente) deverão promover um acompanhamento mais regular da evolução dos projectos, abrangendo uma multiplicidade de vertentes de intervenção, de forma a potenciar e a estimular o arranque e a execução dos projectos, identificando eventuais factores de bloqueio na execução e garantindo, por esta via, condições para que os objectivos e demais condições contratuais se efectivem e mantenham.</li> <li>- No caso dos Grandes Projectos, (i) aprofundamento do apoio “personalizado” e “pró-activo” aos investimentos e aos promotores e (ii) efectiva concretização de actividades de acompanhamento dos projectos de investimento após a contratação dos incentivos.</li> </ul>	<p>OI/AG</p> <p>OI/AG</p> <p>AG/OI</p>
	QA 5.3	<b>Sistema de Informação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção da comunicação entre a equipa responsável pelo sistema de informação e os seus utilizadores internos, designadamente por via: (i) da divulgação de todas (por oposição apenas às mais importantes) as alterações que são efectuadas no Sistema; (ii) da elaboração de um manual de utilização do sistema actualizado; e (iii) do desenvolvimento de acções de formação, dirigidas aos diferentes perfis de utilizadores.</li> <li>- Criação de um <i>disaster standby site</i>, que permitiria elevar a fasquia de requisitos de segurança, salvaguardando um conjunto fundamental de informações relacionadas com os incentivos e com os próprios promotores.</li> <li>- Maximizar a utilidade e fidedignidade da informação disponibilizada pelo Sistema para efeitos de gestão global e de avaliação (i) reforçando os mecanismos que impossibilitem a inserção de tramitações não sequenciais ao longo do ciclo de vida da operação, (ii) estabelecendo um mecanismo que garanta a coerência e veracidade de todos os dados dos promotores que submetam mais que uma candidatura e (iii) garantindo, para além da pontuação atribuída, a inclusão no Sistema de Informação das ponderações afectas aos critérios de selecção utilizados na análise de cada candidatura.</li> </ul>	<p>AG POFC</p> <p>AG POFC</p> <p>AG POFC</p>

Fonte: Equipa de Avaliação

#### Legenda:

AG – Autoridade de Gestão

CMC – Comissão Ministerial de Coordenação

IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

OBS – Observatório do QREN

OI – Organismos Intermédios

POFC – Programa Operacional Factores de Competitividade



## 2. INTRODUÇÃO

O presente documento corresponde ao Relatório Final da Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos (SI) ao Investimento Empresarial no contexto da Agenda Factores de Competitividade do QREN, desenvolvido pela empresa Augusto Mateus & Associados (AM&A). O período de referência do presente exercício de avaliação medeia entre o início da implementação do QREN e dos SI, em 2007, e 30 de Junho de 2010.

O presente estudo enquadra-se no conjunto dos exercícios de avaliação previstos no Plano Global de Avaliação (PGA) do QREN e dos PO 2007-2013, os quais têm como finalidade contribuir para a melhoria da operacionalização dos Programas Operacionais, através da análise das suas diferentes fases de implementação. Os correspondentes processos avaliativos revestem-se de particular oportunidade, numa altura em que o QREN perfaz cerca de três anos de funcionamento efectivo e em que existem já evidências suficientes para aferir a qualidade dos diversos mecanismos associados à governação e implementação dos PO em geral e dos SI em particular, tendo em vista a indução dos necessários ajustamentos para garantir a prossecução dos objectivos definidos.

De acordo com o especificado no Caderno de Encargos que serviu de base ao presente Estudo, as questões de avaliação específicas a que o mesmo pretende dar resposta foram organizadas em sete domínios principais, a saber: avaliação *ex-ante*, regulamentação, candidaturas elegíveis e perfil esperado, formulários e critérios de selecção, gestão interna e articulações institucionais, divulgação e execução e acompanhamento.

A necessidade tornar a leitura do documento mais objectiva e de sintetizar os resultados da Avaliação, conduziu à opção de, por um lado, iniciar os subcapítulos mais densos em termos de informação quantitativa com a sistematização dos principais resultados analisados posteriormente, com o intuito de enquadrar e facilitar a leitura dos mesmos e, por outro lado, apresentar o Estudo em três volumes, sendo que o Volume I inclui o Corpo Central do Relatório, o Volume II os quatro Estudos de Caso analisados e o Volume III os Anexos, onde se encontra uma parte substancial da informação de suporte à análise desenvolvida ao longo do estudo e o tratamento global dos inquéritos aos promotores e aos consultores. O Volume I, que constitui o essencial do relatório, subdivide-se em três grandes partes:

- ▶ Uma parte de enquadramento (Parte 1), onde são abordadas temáticas globais associadas aos SI QREN nomeadamente o seu enquadramento comunitário, a alteração do contexto sócio-económico de base e o ponto de situação sobre os níveis de aprovação e execução dos Incentivos à data de reporte da avaliação;
- ▶ A Parte 2 apresenta os grandes resultados do presente exercício de avaliação, com o intuito de dar resposta às questões de avaliação elencadas para o estudo, compreendendo abordagens específicas sobre a regulamentação de base dos SI, a arquitectura do modelo de governação adoptado, a dimensão e os impactos dos investimentos apoiados ao longo do período

abrangido pela avaliação, bem como a vertente mais operacional relativa à gestão e acompanhamento dos projectos;

- ▶ A Parte 3 apresenta as conclusões e recomendações da Avaliação.

Em resultado das opções metodológicas assumidas pela Equipa de Avaliação – e que serão especificadas mais adiante no presente relatório - o trabalho desenvolvido requereu a interacção com um vasto conjunto de entidades associadas à governação e gestão dos SI, nomeadamente Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios e entidades associadas à governação e gestão global do QREN (IFDR, I.P. e Observatório do QREN). A Equipa de Avaliação gostaria, neste contexto, de reconhecer e agradecer o esforço e empenho manifestados pelos responsáveis e técnicos das referidas entidades, no sentido de responderem às solicitações que lhes foram dirigidas ao longo do período em que decorreu o processo avaliativo. Aos promotores de projectos contactados pela equipa com o intuito de auscultar a sua experiência particular no acesso aos SI e implementação dos projectos co-financiados, bem como aos consultores que responderam ao correspondente inquérito, agradecemos, de igual modo, toda a atenção e disponibilidade revelada no processo.

## PARTE 1 – O ENQUADRAMENTO

### 3. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS AJUDAS DE ESTADO: O REFERENCIAL NACIONAL NO SEIO DA UNIÃO EUROPEIA

O enquadramento estratégico e operacional dos Sistemas de Incentivos (SI) é sistematizado no presente capítulo no quadro de referência estratégico europeu e nacional.

O exercício foi efectuado para dois períodos distintos, o primeiro centrado na fase de concepção e operacionalização inicial dos SI e o segundo no ciclo aberto pela crise económica e financeira, e completado por uma análise de *benchmarking* dos incentivos concedidos à actividade produtiva nos QREN dos vários Estados-Membros (EM) em articulação com o enquadramento e relativização das Ajudas de Estado nacionais no contexto europeu.

#### 3.1. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS NA FASE DE CONCEPÇÃO E DE PROGRAMAÇÃO

##### *As Grandes Orientações Estratégicas ao Nível da União Europeia*

###### A Estratégia de Lisboa

O estabelecimento da **Estratégia de Lisboa** constituiu um referencial da maior importância na preparação do período de programação 2007-2013, influenciando decisivamente as opções do QREN e dos Programas Operacionais, tanto em termos estratégicos como, também, em matérias operacionais – com relevo, neste último caso, para a disciplina imposta às despesas co-financiadas pelos Fundos Estruturais (*Earmarking*).

A Estratégia de Lisboa enquadrava a situação da União Europeia no contexto económico e geoestratégico global, particularmente no que respeita às consequências estruturais da globalização, à constatação de perda de competitividade da economia europeia e à ambição de assegurar a manutenção e melhoramento das condições de vida dos cidadãos europeus.

43

A monitorização do grau de concretização das metas estabelecidas e dos Programas Nacionais dirigidos à respectiva prossecução conduziu ao estabelecimento, em 2005, da **Estratégia de Lisboa Renovada**, cujas principais inovações incluíam a clarificação das prioridades estabelecidas com maior focalização no crescimento e emprego, o lançamento de um novo ciclo de Programas Nacionais de Reforma e o reforço dos recursos financeiros consagrados à respectiva prossecução (através da melhoria do Pacto para a Estabilidade e Crescimento, da reforma dos regulamentos das Ajudas de Estado, da adopção de instrumentos pelo BEI e da consagração de novas prioridades para os Fundos Estruturais e para o Orçamento da União).

### Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão

As **Orientações Estratégicas Comunitárias em Matéria de Coesão**, aprovadas pela Comissão Europeia em 2006, definiram o referencial para a intervenção dos Fundos Estruturais nos Estados-Membros, apoiando a prossecução dos objectivos da Estratégia de Lisboa Renovada e beneficiando das oportunidades decorrentes do alargamento, consagrando **três principais prioridades**:

- (i) Reforçar a atractividade dos Estados-membros, das regiões e das cidades;
- (ii) Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento;
- (iii) Criar mais e melhor emprego.

Especificamente no que respeita aos apoios, estímulos e incentivos às empresas e ao investimento produtivo, são relevantes as **três principais dimensões**:

- (i) Reforçar e melhorar o investimento em I&DT;
- (ii) Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial;
- (i) Melhorar o acesso ao financiamento.

### As Orientações relativas aos Auxílios de Estado com Finalidade Regional

As orientações estabelecidas pela Comissão Europeia, também em 2006, sobre os **Auxílios de Estado com Finalidade Regional** assumem importância particular no contexto da presente avaliação.

Reafirmando que os “auxílios estatais destinados a promover o desenvolvimento económico de certas regiões desfavorecidas da União Europeia podem ser considerados pela Comissão compatíveis com o mercado comum” e que os “auxílios regionais só podem ser eficazes se forem utilizados com parcimónia e de forma proporcional e se se concentrarem nas regiões mais desfavorecidas da União Europeia”, estas orientações estabelecem claramente que “os **limites máximos admissíveis** devem reflectir a gravidade relativa dos problemas que afectam o desenvolvimento das regiões em causa”, admitindo regimes particulares de ajuda aplicáveis nas regiões ultraperiféricas; constatando, por outro lado, que “os indícios que sugerem a existência de barreiras significativas à criação de novas empresas na Comunidade, situação que assume proporções mais graves nas regiões desfavorecidas (...), a Comissão decidiu introduzir um **novo instrumento de auxílio** (...) destinado a promover a criação de pequenas empresas nas regiões desfavorecidas, com limites máximos de auxílio diferenciados em função da região em causa”.

44

As **principais orientações** estabelecidas sobre a forma e o nível dos auxílios regionais são as seguintes:

- ▶ Estes auxílios são concedidos para a realização de um projecto de investimento inicial;
- ▶ A forma dos auxílios é variável e admite instrumentos diferenciados;

- ▶ O nível do auxílio é definido em termos de intensidade em relação a custos de referência, calculado em equivalente-subvenção bruto (ESB);
- ▶ A intensidade máxima de auxílios concedidos a grandes empresas é inversamente proporcional à prosperidade das regiões onde se localizam os investimentos, aferida pelo PIB *per capita*;
- ▶ Os auxílios concedidos às pequenas e médias empresas podem ser majorados, por referência aos máximos estabelecidos para as grandes empresas;
- ▶ Os Estados-Membros são obrigados a notificar individualmente à Comissão os regimes de auxílios, bem como os auxílios individuais a projectos de investimento com despesas elegíveis superiores a 100 milhões de euros.

#### Orientações Relativas aos Auxílios Estatais à Investigação e Desenvolvimento e à Inovação

As principais orientações estabelecidas pela Comissão, em 2006, no âmbito dos **Auxílios estatais à Investigação e Desenvolvimento e à Inovação** determinam, pelo seu lado, que os Estados-Membros podem conceder auxílios estatais, nomeadamente, nos seguintes termos:

- ▶ Auxílios a favor de projectos de I&D, em especial no domínio da investigação fundamental e da investigação industrial;
- ▶ Auxílios às jovens empresas inovadoras e a pólos de inovação, bem como auxílios a serviços de consultoria em inovação e a serviços de apoio à inovação;
- ▶ Auxílios ao destacamento de pessoal altamente qualificado, a estudos de viabilidade técnica, a favor da inovação de processos e de organização nos serviços e, ainda, os destinados a cobrir as despesas de direitos de propriedade industrial das PME.

### **As Grandes Orientações da Programação Nacional**

#### As Grandes Prioridades do QREN 2007-2013

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013) estabeleceu, em coerência com as respectivas prioridades e opções estratégicas, que os SI ao investimento empresarial passassem a privilegiar o investimento destinado a **reforçar a base produtiva transaccionável** da economia portuguesa, definindo duas grandes tipologias de prioridades:

- ▶ Prioridades horizontais relacionadas com os factores críticos de competitividade no contexto das economias baseadas no conhecimento e na inovação;
- ▶ Prioridades relacionadas com o aproveitamento das sinergias decorrentes de estratégias de eficiência colectiva para a consecução de economias de proximidade e de aglomeração.

Em conformidade, o QREN fundamenta a criação de **três grandes Sistemas de Incentivos** - Investigação & Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT), Inovação Empresarial (SI Inovação) e



Qualificação PME (SI Qualificação PME) - introduzindo uma alteração substantiva em relação aos Quadros Comunitários de Apoio: estabelece uma responsabilidade repartida entre o Programa Operacional dos Factores de Competitividade e os Programas Operacionais Regionais, cuja operacionalização assenta no enquadramento dos projectos de médias e grandes empresas pelo PO Temático, enquanto os projectos das pequenas e micro empresas são apoiados pelos PO Regionais (com excepção dos POR de Lisboa e do Algarve, onde a responsabilidade pelo respectivo financiamento é integralmente assumida numa base regional).

#### Agenda Operacional para os Factores de Competitividade da Economia

Uma das três Agendas Operacionais Temáticas do QREN é dedicada ao Reforço dos Factores de Competitividade, prosseguindo um **conjunto restrito de prioridades** centradas na inovação e no desenvolvimento científico e tecnológico, na modernização e internacionalização empresariais, na promoção da atractividade do investimento directo estrangeiro qualificante, na promoção da sociedade da informação e do conhecimento e na redução dos custos públicos de contexto e promoção da eficiência e a qualidade das instituições públicas.

A vertente desta Agenda dedicada aos Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização estabeleceu como objectivos específicos da intervenção a promoção da inovação no tecido empresarial, especialmente através do incremento da produção transaccionável de novos bens e serviços, do reforço da orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais, reposicionando-se nos segmentos mais competitivos e diferenciados, do incentivo ao empreendedorismo qualificado e ao investimento estruturante de grande dimensão em novas áreas com potencial de crescimento e da promoção da produtividade através da qualificação das PME, reforçando a internalização de factores dinâmicos de competitividade. Estes objectivos específicos valorizaram ainda a promoção e o desenvolvimento de intervenções sustentadas em lógicas de eficiência colectiva e na promoção de economias de aglomeração. Foram definidas duas grandes tipologias de prioridades a adoptar neste quadro: o fortalecimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação e a concretização de estratégias de desenvolvimento ou de requalificação sustentadas em lógicas de eficiência colectiva.

### 3.2. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS NA CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA

A crise económica e financeira de natureza global, que foi despoletada em toda a sua extensão no segundo semestre de 2008 produzindo uma recessão na economia mundial com especial incidência no mundo mais desenvolvido e industrializado onde provocou um conjunto alargado de desequilíbrios, com relevância para o nível do desemprego, num quadro de impactos muito diversificados, seja ao nível das actividades económicas, seja ao nível dos territórios, países e regiões, suscitou, em 2009, ao nível das políticas económicas, a tomada de um conjunto de medidas de mitigação dos seus efeitos e de estímulo à actividade empresarial, que se traduziram, também, num esforço de revisão e adaptação própria da gestão dos fundos estruturais europeus.

## Alterações nos Normativos Comunitários

A expressão muito significativa das **consequências da crise** nas economias europeias conduziu, assim, ao estabelecimento de um conjunto de **alterações e adaptações, permanentes ou temporárias, aos normativos comunitários relativos às Ajudas de Estado e aos financiamentos pelos Fundos Estruturais**.

As **modificações mais relevantes**, particularmente na perspectiva do presente estudo de avaliação, são sinteticamente as seguintes:

- ▶ Comunicação da Comissão 2009/C 83/01, de 4 de Abril (Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a actual crise financeira e económica), que concede autorizações temporárias – especificamente regulamentadas – para, designadamente, as seguintes formas de auxílios às empresas:
  - (i) Concessão de montantes limitados de auxílios (“semelhantes ao regime *de minimis*”<sup>23</sup>) não superiores a 500 mil euros por empresa;
  - (ii) Concessão de reduções máximas do prémio anual a pagar em relação a novas garantias (25% para PME e 15% para grandes empresas);
  - (iii) Concessão de empréstimos públicos ou privados a uma taxa de juro que seja pelo menos igual à taxa *overnight* do Banco Central, majorada de um prémio igual à diferença entre a taxa interbancária média a um ano e a média das taxas *overnight* do Banco Central durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 30 de Junho de 2008, acrescida do prémio de risco de crédito correspondente ao perfil de risco do beneficiário;
  - (iv) Concessão de empréstimos bonificados para o fabrico de “produtos verdes”;
  - (v) Elevação do limiar de admissibilidade automática dos investimentos de capital de risco, a fim de atenuar o crescimento do défice de fundos próprios e baixar temporariamente a percentagem da participação mínima do investidor privado para 30%, também no caso de medidas destinadas às PME situadas em regiões não assistidas.
- ▶ Regulamento n.º 539/2010, de 16 de Junho (alterações ao Regulamento Geral dos Fundos Estruturais):
  - (i) Estabelecimento do limiar único de 50 milhões de Euros (custo total) para os “grandes projectos” co-financiados pelo FEDER ou Fundo de Coesão;
  - (ii) Clarificação das elegibilidades dos investimentos co-financiados pelo FEDER no quadro de instrumentos de engenharia financeira;
  - (iii) Flexibilização da aplicação da regra  $n+3/n+2$ ;
  - (iv) Diversas medidas de simplificação de procedimentos.

---

<sup>23</sup> *Cujo montante máximo tinha sido aumentado para 200 mil euros pelo Regulamento n.º 1998/2006, de 15 de Dezembro.*

## As Medidas Nacionais de Flexibilização

No contexto do “plano europeu” destinado a impulsionar o relançamento da economia da UE em resposta à crise económica e financeira, o Governo apresentou, no início de 2009, um **conjunto de medidas** - onde se destacam a implementação de condições e regras de flexibilidade a adoptar no âmbito dos SI QREN, tendo em vista a dinamização do apoio às empresas e à actividade económica, através do estímulo ao investimento e emprego.

Estas medidas foram formalizadas através da publicação do Decreto-Lei n.º 65/2009, de 20 de Março (Enquadramento Nacional dos Sistemas de Incentivos), bem como da Portaria n.º 353-A/2009, de 3 de Abril (SI Qualificação PME), da Portaria 353-B/2009, de 3 de Abril (SI I&DT) e da Portaria 353-C/2009, de 3 de Abril (SI Inovação), tendo **alargado a atribuição de incentivos** a investimentos de empresas com impacte relevante no produto, no emprego ou nas exportações, mantendo o apoio a projectos de inovação de produtos ou processos que o enquadramento inicial já previa, **alargado** o SI PME e o SI I&DT ao **sector da construção civil**, **aumentado as taxas de incentivos às empresas** (respeitando, naturalmente, os limites comunitários aplicáveis), **facilitado a atribuição do prémio de realização e alargado o período de carência do incentivo reembolsável**, **facilitado as condições de avaliação do equilíbrio financeiro** exigido e estabelecido **condições mais favoráveis no pagamento por adiantamento** de incentivos aprovados.

### 3.3. A DIMENSÃO QUANTITATIVA DOS APOIOS ESTRUTURAIS À ECONOMIA NAS ECONOMIAS EUROPEIAS

#### Os Incentivos à Actividade Produtiva no QREN

A sistematização e comparação da informação disponível sobre os QREN de todos os Estados-membros, embora não apresente dados sobre, especificamente, os sistemas de incentivos ou as ajudas de Estado, permite analisar as dotações dos Fundos Estruturais para I&DT, Inovação e Empreendedorismo.

Os indicadores mais expressivos e reveladores da situação portuguesa foram obtidos através do peso relativo destas dotações ao desenvolvimento das empresas e da actividade produtiva no conjunto das dotações dos Fundos Estruturais em cada Estado-membro, por um lado, e do seu peso relativo no PIB a preços de mercado de cada economia (em valores correspondentes à média anual), por outro lado. As duas conclusões centrais de enquadramento, que conferem uma dimensão “acrescida” global a estes incentivos no caso português, são:

- ▶ O QREN atribui, em Portugal, cerca de 21,1% do montante global dos Fundos Estruturais ao investimento em I&DT, Inovação e Empreendedorismo, colocando-se num patamar mais elevado do que a média europeia (18,7%);



- ▶ O QREN consagra, em Portugal, dotações médias anuais à I&DT, à Inovação e ao Empreendedorismo que correspondem a 0,39% do PIB a preços de mercado, valor significativamente mais alto do que o valor médio na UE27 (0,08%).

As conclusões da análise a um nível mais detalhado permitem salientar:

- ▶ Verifica-se uma enorme diversidade de situações entre Estados Membros, nos vários parâmetros de análise;
- ▶ As dotações atribuídas pelo QREN português à I&DT, Inovação e Empreendedorismo situando-se, como referido, acima da média europeia, localizam-se, todavia, quase na cauda do conjunto dos velhos EM, sugerindo uma leitura cuidada desta posição - seguramente favorável quando comparada com a Grécia (onde estes investimentos representam apenas 9,3% dos Fundos), mas eventualmente não tão significativa quanto deveria ser em relação a outras economias europeias mais competitivas;
- ▶ As dotações atribuídas pelo QREN português comparativamente ao PIB evidenciam, como vimos, uma posição de Portugal mais significativa e interessante, do que na relativização anterior. Esta posição deve, no entanto, ser matizada em consequência do peso relativo dos Fundos Estruturais nos diversos EM comparativamente aos respectivos PIB, surgindo Portugal claramente integrado no grupo dos novos EM, enquanto a Grécia, a Espanha e, mesmo, a Itália, se localizam na 'área' de transição entre novos e velhos EM.

## **As Ajudas de Estado no Contexto Europeu**

A posição das Ajudas de Estado portuguesas no contexto europeu também pode ser aproximada de forma quantificada. A informação disponível para analisar a situação na União Europeia (DG Concorrência, situação em 2009), que distingue a intensidade e focalização das Ajudas de Estado com e sem a consideração das medidas anticrise, permite não só constatar não só que as medidas anti- crise fizeram crescer exponencialmente o valor das ajudas de estado (em 2009, cerca de 73.200 milhões de Euros para o conjunto da UE27 sem medidas anticrise e cerca de 427.400 milhões de Euros com essas medidas), como se concentraram nos serviços financeiros (onde assumem, respectivamente os valores de cerca de 1.300 e de 351.500 milhões de Euros).

A situação portuguesa não acompanha este forte contraste, quer porque o montante global das Ajudas de Estado não se altera significativamente em resposta à crise económica e financeira (1.680 e 1.615 milhões de Euros com e sem medidas anticrise em 2009), quer porque as Ajudas aos serviços financeiros são muito elevadas em qualquer dessas situações (1.345 e 1.280 milhões de Euros, respectivamente).

A forte concentração das Ajudas de Estado nos serviços financeiros, que naturalmente evidencia opções de política pública, é acompanhada pela constatação de que, em dois sectores particularmente relevantes para concretização da estratégia e das prioridades assumidas pelo QREN e pela Agenda Factores de Competitividade - ajudas regionais e ajudas relativas à I&D e Inovação - são,

sobretudo no que respeita a esta última, significativamente inferiores aos correspondentes valores médios da UE27.

A análise das séries temporais disponibilizadas pela DG Concorrência permitem pelo seu lado verificar que se regista um crescimento significativo das ajudas regionais em Portugal a partir de 2007, coincidente com o início da vigência formal do QREN, embora não com o início da aplicação efectiva dos SI.

#### 4. A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA ECONÓMICA (2007-2010) E OS NOVOS DESAFIOS COLOCADOS À EXECUÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS

O QREN 2007-2013 foi preparado num contexto macroeconómico marcado, à **escala mundial**, por uma perspectiva de manutenção de um ritmo sustentado de crescimento económico impulsionado pelo desenvolvimento das grandes economias emergentes, à **escala europeia**, por uma perspectiva de sinergias, de crescimento e criação de emprego, entre um dinamismo quantitativo, alavancado pela consolidação do mercado interno e pelo alargamento às economias emergentes da Europa central e oriental, e um dinamismo qualitativo associado a uma mais pragmática implementação da “Estratégia de Lisboa Renovada” e à **escala nacional**, por uma perspectiva de inversão da tendência de divergência económica, verificada no ciclo de programação estrutural de 2000-2006.

A expectativa de relançamento do processo de convergência europeia da economia portuguesa era alicerçada pela combinação de um novo ciclo de investimento público, melhorando quer a qualidade das infra-estruturas de desenvolvimento, quer o contexto de suporte das actividades económicas, com uma reorientação do investimento privado em direcção a actividades de bens transaccionáveis mais intensivas em conhecimento e melhor inseridas no mercado mundial, isto é, de um “salto qualitativo” em matéria de competitividade.

A consolidação desse salto qualitativo era encarada, justamente, em sintonia com as grandes orientações comunitárias para a programação estrutural no ciclo 2007-2013 (concentração temática e financeira; descentralização estratégica), com o contributo de um conjunto de projectos estruturantes na promoção da coesão económica e social e da coesão territorial<sup>24</sup>.

O cenário macroeconómico prevalecente no período de preparação do QREN 2007-2013 era, também, marcado por um ambiente de **crescimento, à escala mundial, do investimento privado** num quadro onde a globalização financeira parecia, então, não gerar fenómenos de excessivo risco e insustentabilidade.

O papel do **investimento público** e dos **incentivos públicos ao investimento privado** surgia, nesse contexto, com um carácter **supletivo e qualitativo**, isto é, orientando e estimulando a iniciativa privada, alargando os campos de aplicação das parcerias entre o sector público e o sector privado e alargando a dotação de bens públicos e semipúblicos.

O contexto macroeconómico da preparação do QREN 2007-2013 foi, assim, muito marcado pela influência de um ciclo favorável ao crescimento económico, com a economia mundial a manter ritmos bem dinâmicos situados em torno dos 5% no período 2004-06, alimentado por uma crescente interpenetração dos fluxos de investimento e comércio internacional, com o comércio mundial a crescer 7,4% em 2005 e 9,2% em 2006.

---

<sup>24</sup> O ciclo 2007-2013 é, como se sabe, o primeiro em que o enquadramento das regiões portuguesas se faz num contexto muito diversificado de objectivos e apoios.

O contexto macroeconómico oscilou, ao longo do período de arranque do QREN entre pressões contraditórias de **“arrefecimento”** - redução fortemente desigual, mas geral, do ritmo de crescimento económico – e de **“aquecimento”** - novas pressões inflacionistas em alimentos e matérias.

O início do período de execução do QREN coincidiu, assim, com uma **viragem qualitativa na conjuntura económica mundial** marcada pela progressiva interpenetração de **dois “choques” complexos**, diferenciados na sua origem e na sua natureza, mas convergentes na sua interacção para gerar um novo quadro de forte incerteza e volatilidade global, nas esferas financeira e real.

O primeiro choque assumiu a forma de uma subida significativa dos preços nos mercados internacionais de matérias-primas de relevância transversal alargada no funcionamento das economias (petróleo, alimentos, metais), configurando-se como um **choque real de procura**. O segundo choque configurou-se como um **choque financeiro global** que se manifestou através de uma turbulência generalizada nos mercados financeiros, sob o impulso de uma profunda reavaliação das condições de risco num quadro mais geral de quebra de confiança dos investidores, para se converter numa das mais graves crises financeiras de sempre.

As perturbações despoletadas no sector financeiro e no núcleo duro do mundo mais industrializado e desenvolvido generalizam-se a todas as actividades económicas e a todas as economias, numa conjuntura dominada por uma turbulência sem precedentes na experiência da segunda metade do século XX, consumando uma **profunda crise económica e financeira de natureza global**.

A forte queda do comércio mundial, na viragem para 2008, prolongada no início de 2009, que arrastou a própria economia mundial, no seu conjunto, para um quadro recessivo, veio reforçar drasticamente a pressão nos mercados de trabalho fazendo aumentar rapidamente os níveis de desemprego. As economias mais desenvolvidas conheceram, assim, uma recessão sem precedentes próximos que marcou o final de 2008 e o primeiro semestre de 2009.

A viragem conjuntural, que alterou radicalmente o contexto macroeconómico de execução do QREN, produziu-se através de processos caracterizados por uma importante diferenciação, nas formas e ritmos, quer entre as “economias avançadas” e as “economias emergentes e em desenvolvimento”, quer, sobretudo, entre as próprias “economias avançadas” sob o impacto das diferentes opções tomadas em matéria de política económica.

A degradação do desempenho conjuntural da economia portuguesa acentuou-se no processo de saída da recessão e, sobretudo, ao longo de 2010. Para isso contribuíram **factores internos** – crescimento excessivo do consumo privado e público e debilidade competitiva de muitos segmentos do tecido empresarial, que originaram um aumento significativo do endividamento externo da economia – e **factores externos** – insuficiências na governação económica da União Europeia e da Zona Euro que permitiram o desenvolvimento de importantes movimentos especulativos em articulação com a crise das dívidas soberanas que afectaram mais significativamente os chamados “países da coesão” (Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha).

O contexto económico de execução dos SI QREN configura, pela dimensão do contraste entre cenário de referência utilizado na preparação da sua concepção e a difícil conjuntura económica que marcará todo o seu ciclo de vida e pela dimensão dos ajustamentos associados à inexorável consolidação orçamental e ao perfil recessivo da evolução da procura interna, um **desafio novo e relevante** que exigiu e exige, entre muitos outros aspectos, o desenvolvimento de formas adequadas de flexibilidade e adaptabilidade na sua reconfiguração e gestão.

**QUADRO 4.1:**  
**O desempenho conjuntural da economia portuguesa**  
*(Taxas de crescimento em volume)*

Ano	2007	2008	2009	2010
Produto (PIB)	2,4	0,0	-2,5	1,4
Consumo Privado	2,4	1,3	-1,1	2,2
Consumo Público	0,5	0,5	3,7	1,8
Investimento (FBCF) Total	2,0	-0,1	-13,7	-5,5
Procura Interna	2,0	0,9	-2,9	0,7
Exportações	7,6	-0,1	-11,6	8,8
Importações	5,5	2,3	-10,6	5,2
Balança Externa (em %PIB)	- 8,9	- 11,1	-10,1	-8,7
Saldo Orçamental (em %PIB)	-3,1	-3,5	-10,0	-8,6
Taxa de Desemprego (definição Eurostat)	8,0	7,6	9,5	10,8
Taxa de Inflação (IHPC)	2,4	2,7	-0,9	1,4

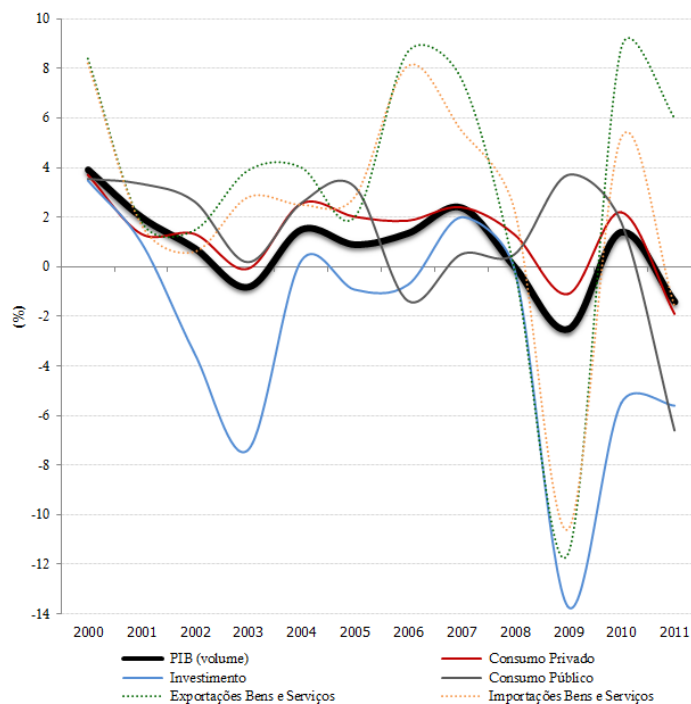
Fonte: INE e Banco de Portugal

O **contexto económico** de execução dos SI QREN constituiu, pelo conjunto de dificuldades que representa para a actividade empresarial (ao nível do comportamentos dos mercados, ao nível das condições de concorrência internacional, ao nível das condições de financiamento e ao nível das condições de rentabilidade face à persistência de tensões nos custos de matérias primas fundamentais), um elemento central na **formação das expectativas dos empresários e na determinação dos níveis de investimento em quantidade e qualidade**.

A avaliação dos SI QREN não pode deixar de ressaltar este elemento central de compreensão e análise dos processos relativos à respectiva execução e gestão. A conjuntura económica de duradouras dificuldades constituirá, ao longo de todo o seu período de execução, um elemento determinante na explicação das grandes tendências e nas grandes mudanças que marcam a evolução da procura que lhes foi dirigida.

O contexto económico de execução dos SI não é, no entanto, apenas marcado por **uma conjuntura especialmente desfavorável** e muito diferente do cenário macroeconómico de referência utilizado para definir os respectivos objectivos e ambição. O contexto económico de execução dos SI é, também, marcado pela manifestação e desenvolvimento de **alterações de natureza estrutural** que vieram mudar de forma muito significativa as condições de concorrência no mercado interno europeu e nos mercados internacionais e, desse modo, desestabilizar modelos de negócio e factores competitivos.

**GRÁFICO 4.1:**  
**Uma conjuntura económica com dificuldades crescentes**



Fonte: OCDE, INE e Banco de Portugal.

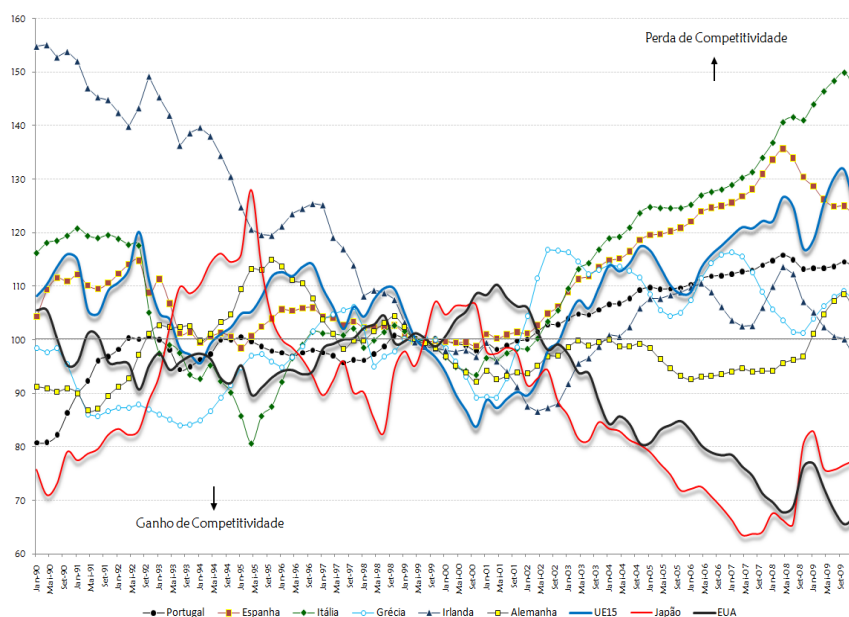
A economia portuguesa conheceu ao longo da passada década o impacto dessas mudanças de forma muito expressiva através de dois fenómenos que, embora concretizados antes do presente período de programação estrutural, o vieram a marcar decisivamente.

Em primeiro lugar a economia portuguesa integrou-se plenamente na **disciplina monetária e orçamental da Zona Euro**, passando de um quadro de “moeda fraca” para um quadro de “moeda forte”, isto é, para um quadro onde a competitividade depende, em primeiro lugar, da dinâmica de ajustamento real das empresas e da economia baseada em aumentos relativos da produtividade em ambiente de custos salariais nominais nivelados, na sua evolução, com as grandes tendências da inflação nos mercados de referência. Para a economia portuguesa esta alteração representou, até agora, uma **trajectória de perda de competitividade com reflexos relevantes na degradação da rendibilidade do sector dos bens e serviços transaccionáveis**.

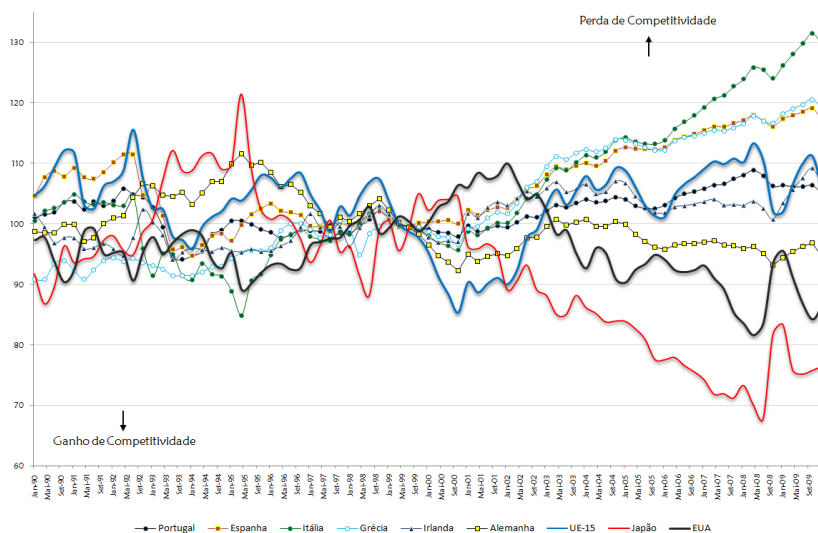
Em segundo lugar a economia portuguesa sofreu o **impacto da concretização do alargamento da União Europeia** que deslocou o seu “centro de gravidade” para o Leste e para Norte, favoreceu o surgimento de novas polarizações sub-regionais no espaço europeu e, sobretudo, gerou, no interior da própria União, uma nova realidade traduzida em países com baixos salários e escolaridade elevada e com padrões de especialização produtiva relativamente semelhantes aos prevalecentes na “Europa do Sul”.

Para a economia portuguesa esta alteração representou, até agora, uma profunda alteração no peso relativo dos seus quatro **principais clientes ou grandes mercados de exportação**, com impactos relevantes no comportamento e dinamismo da procura externa.

**GRÁFICO 4.2:**  
**O desempenho competitivo da economia portuguesa**  
EVOLUÇÃO DA TAXA DE CâMBIO REAL (1990-2010)  
(CTUP – INDÚSTRIA, 1999=100)



EVOLUÇÃO DA TAXA DE CâMBIO REAL (1990-2010)  
(DEFLATOR DAS EXPORTAÇÕES, 1999=100)



Fonte: Comissão Europeia, Direcção Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, *Price and Cost Competitiveness*

A evolução da taxa de câmbio real<sup>25</sup> revela com clareza a dimensão da **perda de competitividade da economia portuguesa ao longo da última década**. A evolução conjugada dos custos salariais unitários e da produtividade amplificou, a partir de 2003, a perda de competitividade implícita na apreciação da taxa de câmbio nominal do euro, confirmando a relevância e necessidade da obtenção de progressos assinaláveis na produtividade.

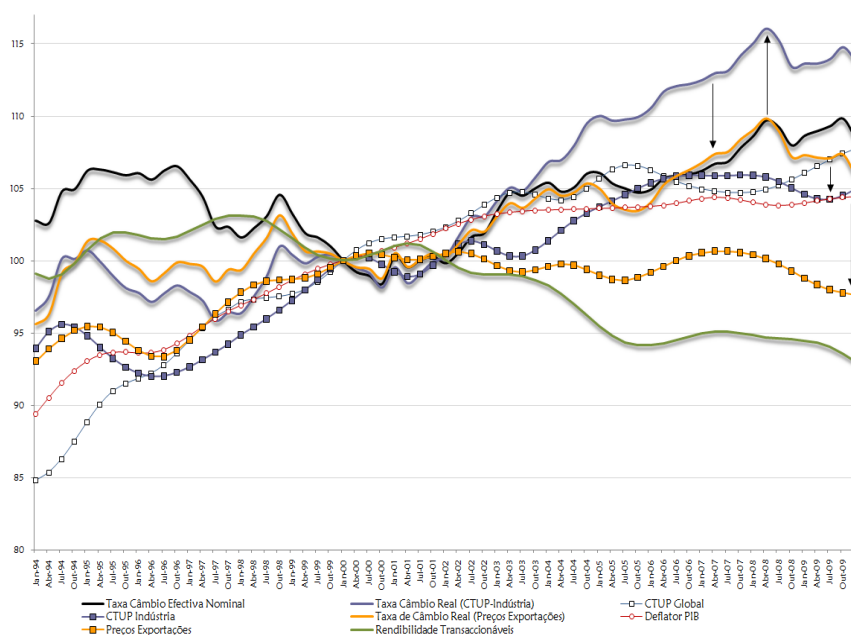
A experiência portuguesa revela uma relação assimétrica entre evolução de preços e custos que tende a penalizar significativamente a rentabilidade das actividades de bens e serviços transaccionáveis.

A degradação da posição competitiva externa surge mais forte, quando avaliada em termos de custos e preços para o conjunto da economia, do que quando avaliada em termos de custos das actividades de bens transaccionáveis e, sobretudo, em termos de preços de exportação, onde se regista uma bem menor apreciação da taxa de câmbio real.

### GRÁFICO 4.3:

#### A evolução da rentabilidade do sector exportador

EVOLUÇÃO DA TAXAS DE CÂMBIO E DOS DEFLATORES DE CUSTOS E PREÇOS (1999=100)



Fonte: Comissão Europeia, Direcção Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, *Price and Cost Competitiveness*

O alinhamento da evolução da taxa de câmbio real, quando calculada com a variação dos preços de exportação, com a taxa de câmbio efectiva nominal evidencia que o principal mecanismo de

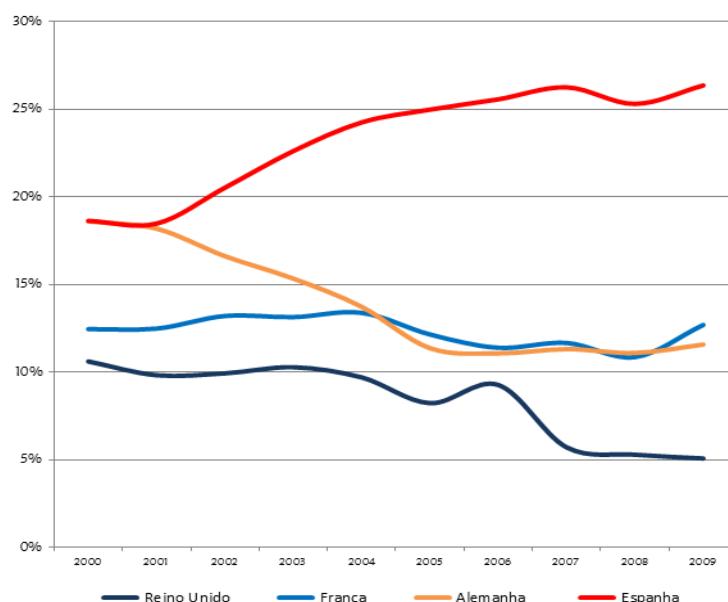
<sup>25</sup> A evolução da taxa de câmbio real constitui um bom indicador de competitividade, em especial porque possibilita leituras micro e macroeconómicas, mas não deve ser utilizado como se fosse um indicador completo da competitividade, sobretudo porque, centrado na lógica de custos e preços unitários relativos, não capta os factores de competitividade ancorados nos elementos qualitativos, imateriais e institucionais.



ajustamento competitivo em acção se traduziu numa compressão dos preços de exportação, medidos em euros, reflectindo a importância que a lógica de “tomada de preços” ainda detém no funcionamento do nosso sector exportador e a adopção de lógicas mais pró-activas de defesa das quotas de mercado à custa do sacrifício de uma parte das margens.

A análise do comportamento dos principais mercados de destino das exportações portuguesas revela o desenvolvimento de profundas alterações no respectivo peso relativo, com destaque para os caminhos inversos seguidos pelos mercados alemão (perda de relevância e abandono da posição de primeiro cliente) e espanhol (ganho de relevância e ascensão a primeiro cliente de Portugal), no quadro mais geral, de um declínio lento do mercado francês e de um declínio mais longo e intenso do mercado do Reino Unido.

**GRÁFICO 4.4:**  
**A dinâmica das exportações portuguesas:**  
**a evolução da quota dos principais mercados externos**

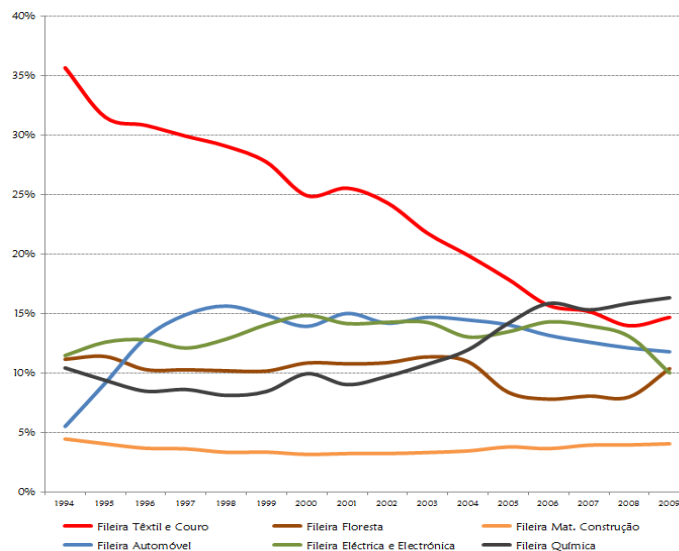


Fonte: Base de dados CHELEM

A volatilidade dos mercados de destino das exportações portuguesas foi acompanhada pela volatilidade da sua composição ao nível dos produtos e fileiras, reflectindo, também aqui, uma dificuldade específica das novas realidades dinâmicas conseguirem compensar, com os seus ganhos, as perdas associadas ao declínio das realidades menos dinâmicas.

A dinâmica de avanços e recuos nas quotas de exportação portuguesas, numa óptica de grandes fileiras de produtos, sugere uma mais fácil ascensão do mercado espanhol nas fileiras menos exigentes no plano tecnológico e onde as vantagens comparativas portuguesas são mais evidentes (Têxtil e Couro, Floresta e Materiais de Construção) do que em fileiras de maior exigência tecnológica e expressão do comércio intra-industrial (Electrónica e Automóvel).

**GRÁFICO 4.5:**  
**A dinâmica das exportações portuguesas:**  
**a evolução da composição das exportações por**  
**grandes fileiras de actividade**



Fonte: Base de dados CHELEM

O impacto do alargamento na reconfiguração do mercado interno europeu contribuiu, assim, quer para uma **perda de dinamismo da procura externa dirigida à economia portuguesa**, tanto mais forte quanto mais evidentes as vulnerabilidades competitivas das actividades afectadas, quer para uma limitação do aproveitamento, pela economia portuguesa, do impulso dinamizador da aceleração do crescimento na economia alemã na recuperação em curso.

O contexto de execução dos SI QREN constitui-se, portanto, num desafio muito relevante para a respectiva eficácia, não apenas em função do reforço da probabilidade de um cenário de “crescimento diminuído” no período de vigência do QREN, que dificulta fortemente o relançamento de uma trajectória de convergência efectiva da economia nacional e das suas regiões, no quadro de uma UE alargada, mas também, porque o desempenho da economia portuguesa, num contexto de crise económica generalizada, comporta ameaças e riscos relevantes que importa considerar.

A valorização do contexto económico de enquadramento da execução dos SI, para além de se constituir como um elemento relevante na avaliação da sua execução, seja para compreender os comportamentos dos “investidores” e a evolução da procura dirigida aos SI, seja para impedir análises precipitadas sobre as condições e realizações do seu desempenho, revela-se importante, sobretudo, para situar, com clareza, as grandes linhas de redefinição e reprogramação que importa adoptar para garantir níveis de eficácia, utilidade e sustentabilidade que estejam à altura do contributo reforçado que a programação estrutural pode e deve dar ao desenvolvimento económico e social na União Europeia.

A evolução da conjuntura económica ao longo do período de implementação dos SI QREN, isto é, ao longo da manifestação da crise financeira e económica, do mergulhar numa recessão global com uma duração de cerca de três trimestres, da recuperação parcial dessa mesma recessão e do presente ajustamento imposto pela crise do financiamento externo da economia portuguesa, que soma a um novo quadro recessivo um quadro muito mais restritivo do acesso das empresas ao financiamento, seja pelo seu custo mais elevado, seja, sobretudo, pela escassez no plano quantitativo, colocou como questão central, no quadro mais geral de uma forte recuo global do nível de investimento, a própria **alteração do valor dos incentivos previstos nos SI percebido pelos seus destinatários** que se traduziu na progressiva "desvalorização" do efeito do prémio e numa progressiva "valorização" do acesso ao financiamento, com consequências relevantes na procura que lhes foi sendo dirigida.

## 5. A EXPRESSÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS NO PERÍODO DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Situado o papel dos SI no quadro das ajudas de Estado, a nível nacional e europeu, e caracterizada a evolução do contexto económico de execução do QREN em Portugal, importa agora fazer **um ponto de situação sintético dos SI** - conforme “Pontos de Situação dos Sistemas de Incentivos da Agenda de Competitividade QREN” -, a **30 de Junho de 2010** (período de referência da avaliação) e, sempre que relevante (permitindo perceber a evolução ocorrida entre a data de reporte da avaliação e uma situação mais actualizada), a **28 de Fevereiro de 2011**, incidindo a análise em duas variáveis: **os projectos candidatos e os projectos apoiados**. Pretende-se compreender, numa primeira instância, a **dimensão, encaixe e significância dos projectos apresentados a concurso**, numa **perspectiva estática**, para os dados de reporte mais recente, e, numa **perspectiva dinâmica, por via da evolução temporal**, no sentido da apreensão da estrutura das diferentes variáveis caracterizadoras dos projectos (quantitativas e qualitativas).

Neste quadro, as “ventilações” das variáveis apresentadas - em Anexo ao presente relatório - assentam, primeiramente, na visualização da situação global verificada a 30 de Junho de 2010, enquadrando os projectos em **tipologias específicas de análise** - Instrumento, Medida, Grandes Sectores de Actividade Económica (6), Sectores de Actividade Económica (19), Escalões de Dimensão Empresarial, Região, Autoridade de Gestão, Organismo Intermédio e Tipo de Promotor -, conducente à percepção do **perfil das candidaturas apresentadas e apoiadas**. Numa segunda fase, procurar-se-á, de facto, compreender as dinâmicas observadas e reflectir acerca do impacto das mudanças de contexto na evolução dos SI.

O arranque dos SI, reportado ao lançamento do primeiro AAC, ocorreu a 15-11-2007, tendo, até 30 de Junho de 2010, sido apresentadas 10.088 candidaturas, que totalizaram mais de 17 mil milhões de euros de investimento total. No universo de projectos candidatos, foram efectivamente apoiadas 4.453 candidaturas, que totalizam mais de 7,4 mil milhões de euros de investimento total, 6,2 mil milhões de euros de investimento elegível, 2,3 e 1,6 mil milhões de euros de incentivo, respectivamente, aprovado e contratado, 0,5 mil milhões de euros de pagamentos, correspondentes a taxas de compromisso, de contratação e de pagamento face ao contratado, respectivamente, de 103%, 70% e 31%.

**QUADRO 5.1:**  
**Projectos candidatos - Situação a 30/06/2010**

Instrumento	N.º Projectos	%	Investimento Total (euros)	%
SI I&DT	2.147	21,3%	1.775.252.925	10,4%
SI Inovação	2.934	29,1%	13.500.250.330	79,1%
SI PME	5.007	49,6%	1.783.602.404	10,5%
Total Geral	10.088	100,00%	17.059.105.659	100,00%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

**QUADRO 5.2:**  
**Projectos apoiados - Situação a 30/06/2010**

Instrumento	N.º Projectos	%	Incentivo Total Aprovado (euros)	%
SI I&DT	984	22,1%	319.188.725	13,6%
SI Inovação	1.178	26,5%	1.736.708.405	74,2%
SI PME	2.291	51,5%	285.348.319	12,2%
<b>Total Geral</b>	<b>4.453</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.341.245.449</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Os dados a 28/2/2011 reportam 4.876 candidaturas apoiadas, que são responsáveis por 6,7 mil milhões de euros de investimento elegível, 2,5 e 2,3 mil milhões de euros de incentivo, respectivamente, aprovado e contratado, 0,8 mil milhões de euros de pagamentos, correspondentes a taxas de compromisso, de contratação e de pagamento face ao contratado, respectivamente, de 111%, 92% e 34%. Nesta data, existiam 67 projectos encerrados, responsáveis por 70,7 milhões de euros de incentivo, correspondendo a um nível de encerramento face ao contratado de 3%. De forma correspondente, a taxa de execução passa de 19,7%, a 30/6/2010, para 32,1%, a 28/2/2011.

Comparando os valores reportados para os vários PO, a 28/2/2011, verifica-se uma subida da taxa de compromisso global em 8 pontos percentuais, em resultado sobretudo do aumento dos níveis de compromisso do Algarve e do POFC, mas as grandes alterações ocorrem nas taxas de pagamento (de 22% para 35%) e de contratação (de 70% para 92%), revelando os resultados dos esforços envidados pelas AG no sentido de acelerar a execução.

Por instrumento de política pública, a contratação e o pagamento face ao contratado assumem maior expressão no SI Inovação e no SI Qualificação e Internacionalização de PME (SI PME), comparativamente ao SI I&DT.

**QUADRO 5.3:**  
**Projectos contratados - Situação a 30/06/2010 e a 28/02/2011**

Programas Operacionais	Ponto Situação a 30/06/2010			Ponto Situação a 28/02/2011		
	Taxa de Compromisso	Taxa de Contratação	Taxa de Pagamento	Taxa de Compromisso	Taxa de Contratação	Taxa de Pagamento
POFC	111%	70%	28%	122%	91%	41%
PO Norte	99%	70%	18%	104%	97%	32%
PO Centro	92%	70%	17%	96%	93%	27%
PO Lisboa	88%	76%	16%	86%	97%	25%
PO Alentejo	79%	71%	6%	78%	96%	12%
PO Algarve	48%	67%	5%	63%	94%	14%
<b>Total</b>	<b>103%</b>	<b>70%</b>	<b>22%</b>	<b>111%</b>	<b>92%</b>	<b>35%</b>

Nota: As taxas de compromisso são calculadas a partir das dotações indicativas afecta pelos PO aos SI.

Fonte: Ponto de Situação dos SI QREN a 30 de Junho de 2010 e a 28 de Fevereiro de 2011

A situação global a 30 de Junho de 2010 por instrumento demonstra a prevalência do SI SI PME em termos de número de projectos candidatos (49,6%) e apoiados (51,5%). Contudo, é o SI

Inovação, com os investimentos integrados de maior dimensão, que concentra a maior proporção de investimento total candidato (79,1%) e apoiado (79,3%), de investimento elegível apoiado (80,8%) e de incentivo total atribuído (74,2%).

A tipologia SI PME/Projecto Individual e de Cooperação acolhe a maior proporção de projectos candidatos (40%) e apoiados (36%). A tipologia Inovação Produtiva segue-se à anterior ao nível da representatividade em número de projectos e acolhe a maior fatia do investimento total apoiado (36,6%), elegível apoiado (36,1%) e incentivo total (49,1%). A destacar ainda a medida “Projectos do Regime Especial” na segunda posição ao nível do investimento total e elegível, embora represente somente 0,5% dos projectos candidatos e 0,3% dos projectos apoiados.

Os **sectores** da “Indústria Transformadora” e de “Serviços”, por esta ordem, concentram 72% dos projectos apresentados a candidatura e 75% dos projectos apoiados, sendo que, em termos de representatividade no investimento total, elegível e incentivo total, o primeiro sector destaca-se claramente (em virtude da dimensão média mais elevada dos seus investimentos).

Uma abordagem mais detalhada a **19 sectores de actividade económica** demonstra a relevância, em número de projectos candidatos e apoiados, do sector “Serviços Empresariais” (26,3% e 25,4%, respectivamente), que concentra também a maior proporção do incentivo total (11,8%), seguido, neste último aspecto, pela “Hotelaria e Restauração” e pelas fileiras Química e Metálica. As “Indústrias Mecânicas e Electrónicas”, por seu turno, representam 6,7% dos projectos apoiados, mas apresentam o maior volume de investimento total (19,2%) e elegível (19,3%) apoiado, seguidas pelas “Indústrias Químicas” (que representam somente 5,3% do total de projectos apoiados).

Os projectos enquadrados nos SI até 30 de Junho de 2010 foram maioritariamente apresentados por micro e pequenas empresas (conjuntamente, 64,3% dos projectos apoiados e 70% dos projectos candidatos). Porém, neste contexto, são as **“Não PME”** que **concentram a maior proporção do investimento total e elegível**, o que resulta da dimensão financeira dos projectos apresentados, nomeadamente, por grandes empresas.

As **Regiões Norte e Centro** são as maiores emissoras de projectos candidatos (46,5% e 30,8%, respectivamente) e apoiados (48,4% e 33,0%, respectivamente). A referir, contudo, que a Região Centro concentra os projectos com maior significância em termos de investimento total, elegível e incentivo.

A “ventilação” da análise **por Autoridade de Gestão** permite destacar, em número de projectos, o POFC, com 28,5% dos projectos candidatos e 35% dos projectos apoiados, e o PO Norte, englobando 34,2% de projectos candidatos e 32,4% dos projectos apoiados. A acrescer que a representatividade do POFC é significativamente elevada no que concerne ao investimento total, elegível e incentivo total, o que tem a ver, naturalmente, com o facto de, no modelo de gestão e de delegação de competências concebido para os SI de base empresarial do QREN, terem sob a sua responsabilidade os projectos apresentados por médias e grandes empresas.

A análise **por Organismo Intermédio** permite observar um número elevado de entradas de candidaturas e projectos apoiados no IAPMEI, que se assume como o principal canal receptor e avaliador de iniciativas de desenvolvimento empresarial (70% das candidaturas). Contudo, é o organismo intermédio AICEP que recebe os projectos com maior envergadura financeira (investimento total e elegível), de interesse estratégico e do regime especial.

A decomposição **por tipo de promotor**, englobando entidades públicas, associações empresariais, empresas, associações sem fins lucrativos, entre outros, permite compreender o perfil de instituições que compõem a procura dos SI. Verifica-se, a este nível, a prevalência de projectos candidatos e apoiados oriundos de sociedades por quotas e um maior peso das sociedades anónimas em termos de investimento total, elegível e incentivo total.

Uma palavra ainda para os **projectos enquadrados em Estratégias de Eficiência Colectiva** (pólos de competitividade, *clusters* e PROVERE). A 28/2/2011 existiam 331 projectos apoiados pelos SI - 313 oriundos de pólos e *clusters* e 18 de PROVERE, e 30 projectos âncora e 301 projectos complementares - entre um número total de 4.876 projectos apoiados (6,8% do total), responsáveis por um investimento elegível de 560,4 milhões de euros (8,4% do total) e por um incentivo de 345,5 milhões de euros (13,7% do total). A majoração e maior dimensão destes projectos explicam estes registos. Os projectos âncora são responsáveis por 20,5% do incentivo, 18,2% do investimento elegível e por 9% dos projectos apoiados no quadro das EEC, explicando-se estes diferentes registos, uma vez mais, pelo carácter estratégico e dimensionamento destes investimentos. Relevo, a este nível, ainda, em matéria sectorial, para a maior iniciativa dos pólos de competitividade do turismo, da moda, das TICE, agro-industrial e de *Engineering & Tooling*, por esta ordem, responsáveis, no seu conjunto, por mais de 50% dos projectos apoiados e por mais de 56% do incentivo concedido neste âmbito.

A **taxa média de co-financiamento** (incentivo total/investimento elegível) por autoridade de gestão e instrumento (Quadro 5.4) permite observar o perfil de apoios concedidos por estas diferentes entidades/instrumentos, tendo em conta os limites aos auxílios comunitários, as taxas máximas de ESB e a diferente natureza e limites dos incentivos por tipologia de projecto. Neste contexto, verificam-se taxas relativamente baixas de incentivo nos projectos do SI Inovação encaixados no POFC (29%) e no PO Algarve (24%), ao contrário do que acontece, nomeadamente, com os projectos do SI&DT em todos os PO (taxas entre 55% e 71%) e com os projectos do SI Inovação nos PO Norte (65%) e Centro (63%). A taxa média global de co-financiamento é de 38%, liderada claramente pelos PO Centro (60%) e Norte (59%), por contrapartida do POFC (32%) e do PO Algarve (28%). No caso do POFC, as menores taxas de apoio atribuídas aos projectos de maior dimensão financeira constituem um dos factores explicativos para este resultado. No caso do Algarve, a limitação do apoio, em termos de valor do incentivo, a projectos na área do Turismo justifica a taxa registada.

**QUADRO 5.4:**  
**Taxa média de co-financiamento por instrumento**

Autoridade de Gestão	Instrumento	Taxa de co-financiamento (Incentivo Total/Investimento Elegível)
PO FC	SI I&DT	55%
	SI Inovação	29%
	SI PME	45%
	<b>Total</b>	<b>32%</b>
PO Norte	SI I&DT	63%
	SI Inovação	65%
	SI PME	47%
	<b>Total</b>	<b>59%</b>
PO Centro	SI I&DT	65%
	SI Inovação	63%
	SI PME	47%
	<b>Total</b>	<b>60%</b>
PO Lisboa	SI I&DT	56%
	SI Inovação	41%
	SI PME	42%
	<b>Total</b>	<b>51%</b>
PO Alentejo	SI I&DT	71%
	SI Inovação	51%
	SI PME	46%
	<b>Total</b>	<b>50%</b>
PO Algarve	SI I&DT	62%
	SI Inovação	24%
	SI PME	45%
	<b>Total</b>	<b>28%</b>
<b>Total Geral</b>		<b>38%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

A **evolução temporal/dinâmica do número de projectos por trimestre** - candidaturas totais (10.088), candidaturas não apoiadas (não elegíveis + elegíveis não seleccionadas, totalizando 3.504 candidaturas), candidaturas anuladas (567), candidaturas apoiadas (4.453) e candidaturas desistidas antes da fase de decisão (835) - demonstra diferentes “andamentos” para cada um dos grupos considerados, **reflectindo de perto, como é natural, a programação dos concursos**.

O número de projectos apresentados a candidatura por trimestre apresenta um perfil oscilatório, em grande medida, de facto, coincidente com a abertura e encerramento de concursos. Por outro lado, observa-se um “pico” de desistências (antes da decisão) no 2.º trimestre de 2008, um “pico” de candidaturas apoiadas no 3.º trimestre de 2009, um “pico” de candidaturas não apoiadas no 4.º trimestre de 2008, o crescimento das candidaturas não apoiadas a partir do 4.º trimestre de 2009 e uma evolução razoavelmente constante do número de candidaturas anuladas.

A evolução do investimento total<sup>26</sup> evidencia um crescimento das candidaturas apoiadas em valor a partir do 1.º trimestre de 2010, dois picos de desistências no (2.º trimestre de 2008 e 4.º trimestre de 2009) e um máximo de anulação de candidaturas no 1.º trimestre de 2010.

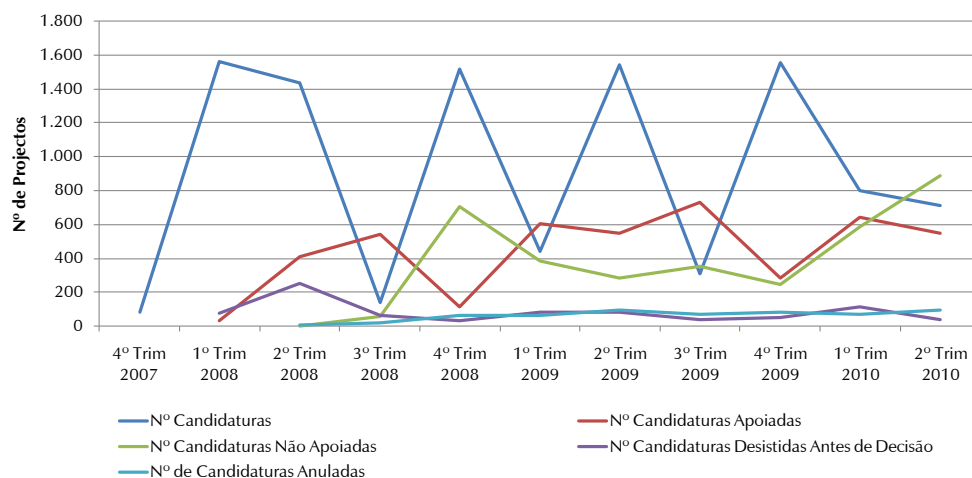
---

<sup>26</sup> *Investimento Total Corrigido para os projectos decididos e Investimento Total inscrito originalmente nas*



**GRÁFICO 5.1:**

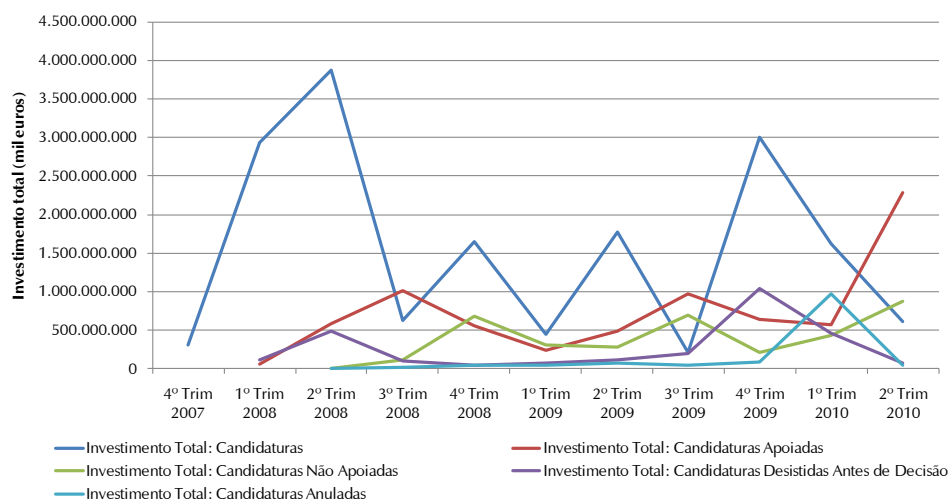
**Evolução do número de projectos por trimestre**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

**GRÁFICO 5.2:**

**Evolução do Investimento Total por trimestre  
(mil euros)**



Notas: 1. Candidaturas: referência temporal relativa à data de candidatura; 2. Candidaturas apoiadas: referência temporal relativa à data do último parecer; 3. Candidaturas não apoiadas: referência temporal relativa à data do último parecer; 4. Candidaturas desistidas antes da decisão: referência temporal relativa à data da desistência; 5. Candidaturas anuladas: referência temporal relativa à data da anulação.

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

## 6. OS FUNDAMENTOS DO ESTUDO DE AVALIAÇÃO: OBJECTIVOS E OPÇÕES METODOLÓGICAS

O Estudo de Avaliação da Operacionalização Inicial dos SI QREN no contexto da Agenda Factores de Competitividade tem por objectivo *“avaliar a operacionalização dos Sistemas de Incentivos nas cinco regiões do Continente nas suas múltiplas dimensões, funcionando como um primeiro teste de qualidade dos instrumentos criados e ao modelo de governação e gestão instituído, designadamente no que se refere à eficácia e eficiência dos processos e dos resultados”*. O Estudo de Avaliação realizado incidiu, por conseguinte, sobre o modelo adoptado para a implementação e execução das intervenções previstas no âmbito dos SI ao investimento empresarial (não visando, portanto, a avaliação da arquitectura ou da natureza dos Sistemas de Incentivos); culmina num conjunto de conclusões e na apresentação de recomendações para melhorar o seu desempenho.

### 6.1. OS OBJECTIVOS EXPRESSOS EM “QUESTÕES DE AVALIAÇÃO” A RESPONDER

A natureza da presente “Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos” foi assumida pela equipa de avaliação não como um exercido depurado e aligeirado, uma “avaliação simplificada”, mas como um **exercício exigente e tão completo quanto possível, uma avaliação “compósita”**, procurando, ao contrário, carrear os elementos de informação, análise e reflexão susceptíveis de contribuir para uma melhoria dos instrumentos de política em avaliação.

Os objectivos assumidos pela avaliação procuram, neste quadro, alcançar uma identificação dos factores centrais de consolidação e correcção da experiência em curso, privilegiando os aspectos de eficiência que possam permitir, em tempo útil, mudanças pragmáticas, e os aspectos de eficácia que possam permitir otimizar quer a combinação da agenda estrutural da competitividade com a conjuntura concreta que enquadra a acção dos governos e o comportamento das empresas, nomeadamente no horizonte de 2013-2014, quer a projecção da mesma no horizonte de médio prazo fornecido pelo próximo período de programação estrutural (2014-2020).

A concretização dos objectivos de avaliação referidos, em plena sintonia com o Caderno de Encargos que previu especificamente a 15 questões de avaliação (ver Quadro seguinte) organizadas em sete domínios, nomeadamente (i) Avaliação *ex-ante*, (ii) Regulamentação, (iii) Candidaturas elegíveis e perfil esperado, (iv) Formulários e critérios de selecção, (v) Gestão interna e articulações institucionais, (vi) Divulgação e (vii) Acompanhamento, foi organizada em termos de resposta a cada uma dessas questões.

A articulação entre as 15 questões de avaliação e os instrumentos metodológicos mobilizados na Avaliação encontra-se sistematizada no quadro seguinte, sendo posteriormente explicitada a utilização particular de cada grupo de instrumentos.

**QUADRO 6.1:**  
**Questões de Avaliação e instrumentos metodológicos utilizados**

Questões de Avaliação		Recolha				Análise e Avaliação			
		Recolha Documental/ Estatística	Sistema Informação	Entrevistas	Inquéritos	Análise Documental e de inf. qualitativa	Análise Estatística	Estudos de Caso	Focus group
<b>1. AVALIAÇÕES EX-ANTE</b>									
1.1	As recomendações das avaliações <i>ex-ante</i> com repercussões na operacionalização dos SI têm vindo a ser consideradas na sua implementação?								
<b>2. REGULAMENTAÇÃO</b>									
2.1	Os regulamentos específicos dos SI são relevantes e pertinentes face às necessidades dos públicos-alvo e à estratégia implícita no COMPETE e nos PO Regionais do Continente na Agenda Factores de Competitividade?								
2.2	Os Avisos de Abertura de Concurso (AAC) são adequados aos objectivos e âmbito de actuação específico de cada Programa Operacional?								
<b>3. CANDIDATURAS ELEGÍVEIS E PERFIL ESPERADO</b>									
3.1	As candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil esperado para cada um dos instrumentos?								
3.2	Qual o grau de penetração dos instrumentos nos diferentes segmentos relevantes dos destinatários?								
3.3	A implementação de novas tipologias de projectos (Vales I&DT e Inovação, I&DT Colectiva, etc.) é adequada aos objectivos e à procura?								
<b>4. FORMULÁRIOS E CRITÉRIOS DE SELECÇÃO</b>									
4.1	Os formulários têm-se mostrado simples, adequados à regulamentação, aos AAC, e com grau de exigência em consonância com a dimensão do projecto?								
4.2	As grelhas de análise e critérios de selecção são os mais adequados face aos objectivos e metas definidas (concentração, selecção, efeito de discriminação)?								
4.3	Como se estão a operacionalizar conceitos-chave como a inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo ao nível da análise? Poder-se-ão introduzir melhorias nos modelos de análise instituídos?								
<b>5. GESTÃO INTERNA E ARTICULAÇÕES INSTITUCIONAIS</b>									
5.1	O modelo de governação da Agenda Factores de Competitividade pode ser melhorado, com vista a obter ganhos de eficiência de recursos e de eficácia das intervenções? Que domínios a melhorar e em que sentido?								
5.2	O modelo instituído em relação à delegação de competências nos Organismos Intermédios garante a eficiência e eficácia pretendida?								
5.3	O Sistema de Informação SiQREN assegura o acesso a dados relevantes e produz de forma atempada informação adequada a um bom desempenho da gestão?								
<b>6. DIVULGAÇÃO</b>									
6.1	A divulgação dos apoios foi devidamente publicitada junto dos públicos-alvo?								
6.2	Como são percebidos os SI pelos destinatários? A mensagem é clara?								
<b>7. EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO</b>									
7.1	Os processos previstos para acompanhamento dos resultados dos projectos serão os mais eficazes (assegurando que os objectivos dos projectos serão cumpridos e que as condições que permitiram a sua aprovação serão respeitadas)?								

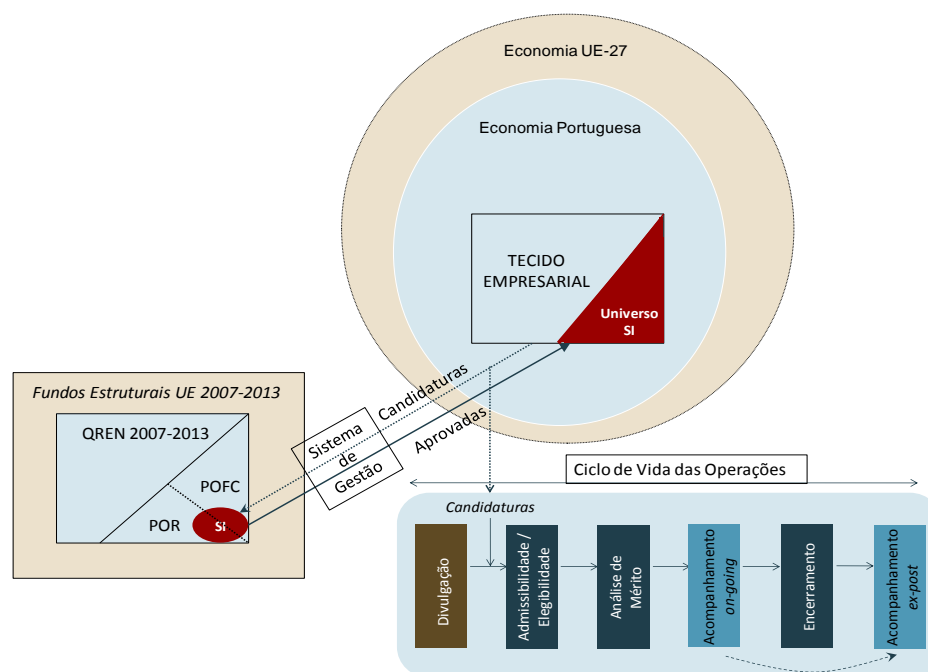
*Nota: As cores escuras reflectem, para cada questão de avaliação, o principal instrumento metodológico utilizado, por um lado, na fase de recolha de informação e, por outro lado, na fase de análise e avaliação.*

Fonte: Equipa de Avaliação

O presente estudo de avaliação configura, portanto, um exercício relativamente específico com contornos particulares de aproximação a aspectos de uma avaliação “intercalar” e de aproximação a uma revisitação com informação melhorada e actualizada a aspectos de um avaliação “ex-ante”.

O presente estudo de avaliação foi, neste quadro, orientado metodologicamente sob o **primado de um privilégio de garantia da sua utilidade**, avançando já para uma análise dos primeiros efeitos da intervenção dos SI e visando alcançar resultados concretos susceptíveis de serem utilizados pela gestão como alavancas de optimização da respectiva eficiência e eficácia, isto é, como contributos para a melhoria da respectiva gestão na óptica global da cadeia de processos que dá corpo ao ciclo de vida dos projectos incentivados, isto é, concepção, divulgação, análise, decisão, contratação, acompanhamento *on-going*, encerramento, acompanhamento *ex-post*.

**FIGURA 6.1:**  
**A procura e realizações dos SI e o ciclo de vida das operações de gestão no contexto europeu e nacional**



Fonte: Equipa de Avaliação

A metodologia seguida respeitou, assim, integralmente a lógica da resposta às questões de avaliação. No entanto, sem prejuízo de todas as dimensões de análise e correspondentes questões específicas de avaliação serem abordadas ao longo do relatório, a Equipa de Avaliação optou, em articulação com o Grupo de Acompanhamento da Avaliação, por uma forma de apresentação diferente da que corresponderia ao tratamento sequencial das questões de avaliação, privilegiando uma abordagem mais integrada das mesmas em torno de três temáticas que permitem uma leitura mais focalizada nas questões essenciais da **concepção**, dos **resultados** e do **governo** dos SI.

## 6.2. AS GRANDES OPÇÕES METODOLÓGICAS: A SELECÇÃO DE DIMENSÕES-CHAVE PARA GARANTIR UMA ADEQUADA FOCALIZAÇÃO

O presente estudo de avaliação, como um exercício centrado em instrumentos que servem políticas orientadas para o desenvolvimento económico e social, adoptou uma abordagem integrada, envolvendo formas diversificadas de audição e participação, bem como diferentes dimensões de análise, para tentar abranger e compreender a multiplicidade de questões, temáticas e perspectivas necessárias à formulação equilibrada e objectiva dos juízos de avaliação.

A abordagem metodológica adoptada foi construída com base em dois pressupostos centrais.

Em primeiro lugar, tratando-se de sistemas de incentivos ancorados na consolidação das políticas estruturais europeias, procura-se incorporar o acervo de conhecimentos e metodologias que resultam, quer das políticas que estruturam a agenda europeia de promoção da convergência e da coesão, sujeitas a uma renovação significativa no quadro da preparação do ciclo de programação 2007-2013, quer das políticas que dão corpo a uma agenda europeia de promoção da competitividade, nascida do cruzamento das referências da renovação da “Estratégia de Lisboa” e da incorporação de objectivos ambientais progressivamente mais exigentes numa lógica aprofundada de desenvolvimento sustentável susceptível de permitir à UE encontrar respostas mais eficientes e eficazes aos desafios da globalização<sup>27</sup>.

Este acervo encontra, aliás, na “Estratégia 2020” um esforço relevante de actualização, aprofundamento e sistematização que será, naturalmente, tido em conta com os necessários cuidados, uma vez que se trata de iniciativa posterior aos trabalhos de programação para o ciclo 2007-2013<sup>28</sup>.

Em segundo lugar, tratando-se de sistemas de incentivos operacionalizados numa economia concreta e num tempo concreto, procura-se incorporar de forma rigorosa e explícita os elementos que permitem situar esses elementos de concretização, espacial e temporal, nas agendas europeias atrás referidas. A metodologia desenhada destaca, assim, a necessidade de tratar os aspectos mais relevantes à luz da evolução da experiência portuguesa, seja nas políticas de promoção da competitividade, seja no desempenho nos grandes indicadores de competitividade internacional.

---

<sup>27</sup> A formação da agenda europeia da competitividade, materializada nas grandes finalidades da criação de “um lugar mais atractivo para investir e trabalhar”, da colocação do “conhecimento e da inovação no coração do crescimento europeu” e do desenho de “políticas para permitir às empresas criar mais e melhores empregos” e onde se articulam estreitamente os aspectos de eficiência (nomeadamente os associados ao mercado interno europeu, às suas condições de regulação e à sua efectiva dinâmica concorrencial), e de eficácia (nomeadamente os associados à melhoria do desempenho competitivo das empresas europeias na globalização, à evolução mais rápida do padrão de especialização em direcção ao paradigma da “economia baseada no conhecimento” e ao crescimento económico e ao emprego) pode ser facilmente apreendida num conjunto de documentos chave onde se encontram as grandes orientações de política pública e as respectivas fundamentações.

<sup>28</sup> Veja-se, nomeadamente, Comissão Europeia, 21010, “EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, Comunicação, COM(2010) 2020 final, Bruxelas, 3.3.2010.

As opções metodológicas efectuadas conduziram, neste contexto, a dar uma especial relevância aos seguintes factores e vertentes de análise:

- ▶ Análise da articulação **nacional/regional** na gestão dos SI valorizando-se o facto de, pela primeira vez, a integração das regiões portuguesas no referencial das acções estruturais ser diversificada e de as AG dos PO Regionais participarem activamente na gestão dos SI;
- ▶ Análise da articulação das **escalas dimensionais** dos promotores e dos projectos, verificando, nomeadamente, o papel dos grandes projectos na prossecução dos esforços de concentração temática e financeira implícitos nos grandes princípios orientadores e objectivos do QREN;
- ▶ Aferição do **grau de selectividade** na gestão dos Incentivos num quadro de mudança para a modalidade concursal com período limitado para apresentação de candidaturas;
- ▶ Análise do alcance dos efeitos quantitativos e qualitativos esperados de **evolução estrutural** dos incentivos concedidos, quer na vertente de transformação do padrão de especialização da economia portuguesa, quer na dimensão de orientação para a produção e distribuição de bens e serviços transaccionáveis, no quadro mais geral do visado reforço da internacionalização;
- ▶ Análise de elementos exploratórios do contributo dos SI na **dimensão microeconómica** de reestruturação empresarial, incorporando factores competitivos mais avançados nos respectivos modelos de negócio, com base na avaliação da qualidade dos projectos aprovados, recorrendo a variáveis “fortes” de caracterização e *earmarking* das aplicações relevantes, nomeadamente no terreno da I&D e da Inovação;
- ▶ Análise, transversal ao Estudo, da forma como a gestão dos SI respondeu, sobretudo por via das **alterações e adaptações regulamentares** introduzidas em Março de 2009, aos desafios que a alteração do contexto económico e financeiro português colocou aos incentivos ao investimento empresarial.

### 6.3. AS GRANDES FONTES DE INFORMAÇÃO: A COMBINAÇÃO DE ELEMENTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS PARA GARANTIR UMA SUFICIENTE DIVERSIDADE E DENSIDADE

70

A metodologia utilizada no presente estudo de avaliação encontra-se ancorada num leque diversificado de **instrumentos de recolha de dados e de análise e tratamento de informação quantitativa e qualitativa e de avaliação**, conjugando técnicas mais “clássicas” com instrumentos mais “inovadores”, e privilegiando uma abordagem participativa envolvendo os grandes protagonistas e conferindo transparência do processo de avaliação.

A metodologia utilizada procurou, também, valorizar as opiniões e as características dos destinatários numa dupla lógica de projecto e de promotor.

## A mobilização de fontes de informação de natureza mais qualitativa

A organização das fontes de informação necessárias para o desenvolvimento do estudo de avaliação da operacionalização inicial dos sistemas de incentivos do QREN contemplou uma **primeira direcção** orientada para a mobilização das fontes de informação de natureza mais qualitativa, já existentes ou a encontrar e produzir de novo. Os principais esforços desenvolvidos são identificados de seguida.

### A) A recolha e sistematização do acervo documental existente e relevante

A recolha documental revela-se fundamental para o aprofundamento da compreensão do objecto da Avaliação, seja ao nível da concepção dos SI ou da sua posterior operacionalização, seja relativamente à envolvente externa que condiciona a implementação das intervenções.

Este trabalho de *back-office* consistiu na identificação, selecção e recolha de relatórios de execução, documentos de gestão, manuais de procedimentos, regulamentos, avisos de abertura de concurso, normas e circulares, formulários de candidatura, estudos técnicos e outros documentos, relacionados com os SI ou com regulamentação nacional e comunitária relativa aos fundos estruturais ou às regras de concorrência aplicáveis.

### B) A audição interactiva organizada e focalizada dos protagonistas

A concretização deste objectivo metodológico foi desenvolvida através da realização de *Focus Group* temáticos.

A metodologia *Focus Group* é referida no EVALSED - *Evaluating Socio Economic Development* enquanto método adequado para a realização das avaliações das intervenções promovidas pelos Fundos Estruturais, tendo sido amplamente testada, aplicada e desenvolvida enquanto instrumento de pesquisa de informação qualitativa, onde se obtêm volumes de informação padronizáveis e utilizáveis com elevado grau de fiabilidade e representatividade. Sendo um instrumento que integra o conjunto dos instrumentos de informação primária ao nível dos dados qualitativos é também utilizado como um instrumento da família das metodologias de discussão.

As sessões de *Focus Group* temáticos foram realizadas em Março de 2011 subordinadas aos seguintes temas: “*Sistemas de Incentivos, Eficiência Colectiva e Mudança do Padrão de Especialização da Economia Portuguesa e dos Modelos de Negócio Empresariais*” e “*Governança e Gestão dos Sistemas de Incentivos*”. A síntese dos temas discutidos e as principais conclusões de cada *Focus* são apresentadas em Anexo, no Volume III do Estudo de Avaliação.

A utilização deste método teve como objectivos complementar a informação quantitativa e qualitativa obtida através dos restantes instrumentos metodológicos, auscultar as entidades envolvidas na implementação de EEC associadas aos Pólos e outros *clusters* e a discussão e validação de algumas conclusões e recomendações a apresentar em sede de Relatório Final.



### C) A audição dos responsáveis pela gestão dos programas e pelos organismos intermédios

As características do presente estudo de avaliação, nomeadamente no que respeita à sua focalização em aspectos de operacionalização, conferiram particular pertinência a utilização de metodologias de *sound analysis*, que permitiram auscultar as experiências e opiniões dos actores que têm estado envolvidos na implementação dos SI.

Os actores aqui privilegiados correspondem às duas lógicas centrais de cuja combinação depende, em grande medida, os níveis de eficiência e eficácia alcançados, isto é, a lógica da gestão dos fundos estruturais (gestores de PO's, nomeadamente) e a lógica da acção das agências públicas nacionais responsáveis por objectivos de política (responsáveis de organismos intermédios, nomeadamente).

Através deste instrumento – fundamental para a resposta à generalidade das questões de avaliação, mas particularmente para as relacionadas com a governação, gestão e acompanhamento dos SI –, pretendeu-se fundamentalmente atingir os seguintes objectivos: (i) recolher informações provenientes de fontes privilegiadas, no sentido de complementar, confirmar e actualizar as análises realizadas a partir de fontes documentais e do SiQREN e ii) incorporar na avaliação diferentes perspectivas, internas e externas, sobre as questões de avaliação, procurando sempre privilegiar os pontos de vista institucionais.

As entrevistas concentraram-se em Novembro e Dezembro de 2010, seguiram um modelo semi-estruturado, com base num guião pré-definido, e envolveram cerca de 90 pessoas em diversas entidades (ver Anexo ao Capítulo 6). Foram entrevistados representantes dos seis PO (ouvindo, separadamente, a Comissão Directiva, os Secretários Técnicos relevantes, o Controlo Interno, a equipa de Verificações no Local e a Comunicação) e dos quatro Organismos Intermédios (reuniões separadas de equipas técnicas, abordando aspectos operacionais e de responsáveis de topo, focando em questões mais estratégicas).

### **A mobilização de fontes de informação de natureza mais quantitativa já disponíveis**

A organização das fontes de informação necessárias para o desenvolvimento do estudo de avaliação da operacionalização inicial dos sistemas de incentivos do QREN contemplou uma **segunda direcção** orientada para a mobilização das fontes de informação de natureza mais quantitativa, já disponíveis seja ao nível dos sistemas estatísticos nacional e europeu, seja ao nível do próprio sistema de informação do QREN que, embora construído numa óptica de privilégio às necessidades de gestão, contem valiosa informação para a óptica da avaliação. Os principais esforços desenvolvidos são identificados de seguida.

#### A) A utilização das fontes de informação estatística

A recolha de informação estatística visou sobretudo caracterizar o contexto de concepção e implementação dos SI e o tecido empresarial português. Neste último caso a informação estatística foi cruzada com a disponibilizada pelo SiQREN, para efeitos de comparação das características dos promotores e dos potenciais beneficiários e de cálculo da penetração dos SI no tecido empresarial.

As principais fontes de informação estatística utilizadas foram o Instituto Nacional de Estatística (estatísticas das empresas, contas nacionais e contas regionais, estatísticas do comércio internacional de bens), o GEPE do MTSS (Quadros de Pessoal), o Banco de Portugal, o Eurostat, a Comissão Europeia e a OCDE.

#### B) A utilização do Sistema de Informação (SiQREN) como fonte de informação

O SiQREN foi uma das principais fontes de informação utilizadas na Avaliação – de forma autónoma ou por cruzamento com outras fontes ou instrumentos de auscultação –, sobretudo para a caracterização dos projectos e respectivos resultados, para a análise da pontuação de mérito das candidaturas e para o cálculo dos tempos médios de decisão. O SiQREN disponibilizou bases de dados com informação detalhada sobre candidaturas e projectos, bem como sobre as datas dos principais trâmites associados ao ciclo de vida das candidaturas.

A informação disponibilizada pelo Sistema visa no essencial suprir as necessidades de gestão e acompanhamento das intervenções (muito mais focalizadas nos projectos efectivamente apoiados), limitando o alcance da análise avaliativa na caracterização da procura (onde relevam igualmente os projectos não apoiados, desistidos e anulados) e condicionando a análise dos promotores candidatos e apoiados (nos casos em que o mesmo promotor apresenta mais do que uma candidatura surgem dados de enquadramento do promotor substancialmente diferentes ao longo do tempo). As limitações deste tipo de informação foram ultrapassadas pela equipa de avaliação através de pesquisas diversas que permitissem completar alguns dados sobre os promotores ou pela adopção de metodologias especificadas em cada um dos capítulos quando se tratam os respectivos dados (é o caso, por exemplo, da análise dos tempos médios de decisão, onde se excluíram da análise alguns concursos que não tendo seguido os mesmos trâmites desvirtuavam a análise efectuada).

#### **A produção de nova informação através da realização de inquéritos específicos**

A organização das fontes de informação necessárias para o desenvolvimento do estudo de avaliação da operacionalização inicial dos SI QREN contemplou uma **terceira direcção** orientada, ainda no quadro de fontes de informação de natureza mais quantitativa, para a produção de informação complementar directamente obtida junto do universo de referência da operacionalização dos SI QREN. Os principais esforços desenvolvidos são identificados de seguida.

73

Os inquéritos visam proceder à recolha de informação primária tipificada junto de um número elevado de respondentes. Neste estudo de avaliação foram elaborados dois questionários para proceder à auscultação de beneficiários dos SI e dos principais consultores envolvidos na elaboração de candidaturas. Os dois questionários têm um conjunto de questões comuns que permitiram depois a comparação de opiniões dos dois grupos de inquiridos.

#### A) A realização de um inquérito aos promotores

A base de observação deste inquérito foi constituída pelos promotores de candidaturas submetidas aos SI QREN desde o início do QREN até 30/6/2010.

O questionário (ver Anexo 1) foi apresentado no Relatório Metodológico e posteriormente reproduzido em formato HTML, utilizando para o efeito uma aplicação *web* que permite aos inquiridos responder *on-line*, controlar as respostas (evitando duplicações) e apurar os resultados para posterior tratamento. O inquérito foi enviado previamente para destinatários-tipo não incluídos na amostra para realização de testes com o intuito de validar a compreensão do mesmo por parte dos respondentes e a fiabilidade da base de dados estruturada para receber as respectivas respostas.

O inquérito aos promotores foi desenvolvido com base em opções metodológicas precisas tendo em conta os seus objectivos e as características básicas dos SI em avaliação, nomeadamente, a sua diferente articulação com instrumentos de política (os 3 grandes sistemas: I&DT, Inovação e Qualificação PME) e a sua diferente inserção regional, ao nível das NUTS II, no território do continente (regiões de convergência e outras regiões), por um lado, e a sua natureza de incentivos ao investimento, por outro lado.

O desenho metodológico do inquérito foi concretizado, tendo em conta a diferenciação dos instrumentos utilizados e das regiões influenciadas, com base numa amostra estratificada onde as variáveis de estratificação utilizadas foram, sequencialmente (estratificação bietápica), a localização do projecto (regiões de convergência *versus* outras regiões e multi-regiões) e os três Sistemas de Incentivos (SI I&DT, SI Inovação e SI PME).

**QUADRO 6.2:**  
**Estratos considerados no processo de amostragem**

Estrato	Abreviatura utilizada
<b>Regiões de convergência</b>	
SI I&DT	C_SIIDT
SI PME	C_SIPME
SI Inovação - candidaturas analisadas pelo POFC	SII_POFC
SI Inovação - candidaturas analisadas pelos PO Norte, Centro e Alentejo	SII_NCA
<b>Outras situações (Lisboa, Algarve e Multi-regiões)</b>	
SI I&DT	O_SIDT
SI Inovação	O_SII
SI PME	O_SIPME

Fonte: Equipa de Avaliação

74

O desenho metodológico do inquérito foi concretizado, tendo em conta a natureza central dos incentivos, isto é, incentivos de apoio ao investimento empresarial. O inquérito foi centrado, assim, exclusivamente nos promotores empresariais, por um lado, e utilizou-se o investimento total como variável de estratificação, por outro lado. Esta última opção, que permite valorizar o conhecimento das características da distribuição estatística dos investimentos acolhidos pelos sistemas de incentivos, nomeadamente a sua dispersão, para otimizar a configuração da amostra aleatória, conduz, também, a aproximar o referencial de estudo na óptica da variável-chave visada pelos SI, isto é, o investimento.

O universo de referência considerado para a selecção da amostra não coincidiu, portanto, totalmente com o universo dos projectos, uma vez que só foram incluídos os projectos de promotores empresariais e não foram incluídos os projectos cujo nível de investimento se situava num terreno de “outlayer” (o que foi determinado a partir dos valores dos percentis 10 e 90).

A representatividade estatística do inquérito ficou, assim determinada, pela escolha do intervalo de confiança (utilizou-se a referência corrente e consensual, neste tipo de inquéritos, dos 95%) e pela escolha da margem de erro, aqui determinada, pelo conhecimento da distribuição estatística da variável de referência do universo (o investimento total), como a garantia de uma aproximação ao valor médio do investimento da amostra, em relação ao valor médio do investimento do universo, situada entre os 15% e os 25%, consoante os casos.

O aspecto metodológico central que o desenho da operacionalização do inquérito privilegiou foi, assim, o da optimização da aproximação a uma validade estatística orientada para os próprios fundamentos assumidos pelos SI, isto é, para um *assessment* de promotores de investimentos diferenciados enquadrados em instrumentos de política diferenciados e concretizados em regiões diferenciadas.

As opções metodológicas justificam-se, também, pela própria natureza concreta assumida pelos projectos apoiados pelos SI em avaliação, isto é, realidades que abrangeram promotores e investimentos de dimensões muito variadas e, também, percepções empresariais diferenciadas do “contacto” com estes instrumentos de política, e que exigiam uma abordagem focalizada e controlada de valorização dessas diferenças e não uma abordagem genérica e indistinta, como se todos os promotores e sistemas fossem iguais. Estes dois parâmetros estabelecem, com clareza, quer a segurança, quer as limitações que devem ser tidas em consideração na análise dos resultados obtidos com o inquérito aos promotores<sup>29</sup>.

A amostra “teórica” de referência determinou a necessidade de obter 244 respostas distribuídas pelos estratos considerados de acordo com o QUADRO 6.3. Obtiveram-se 231 respostas válidas, depois de operações complementares de lançamento de uma amostra de substituição<sup>30</sup>, alcançando, assim, uma taxa de resposta de 94,7%, que se pode considerar plenamente satisfatória, até porque não se tornava possível ultrapassar os calendários de apuramento previamente fixados.

---

<sup>29</sup> A interpretação dos resultados obtidos deve ser feita com este entendimento, isto é, não como uma sondagem em que se espera que a distribuição da variável inquirida se aproxime da distribuição normal, mas como um inquérito em que o conhecimento prévio da distribuição da variável de controlo permite uma aproximação segura e optimizada da amostra ao universo. Neste caso a margem de erro incide sobre o grau de aproximação da amostra ao universo em termos do montante médio de investimento.

<sup>30</sup> O primeiro contacto com os promotores foi efectuado por mail enviado pelo COMPETE no início do mês de Fevereiro de 2010 e assinado pelo Gestor do Programa. A baixa taxa de resposta inicialmente obtida determinou primeiro um apelo à participação e depois novos envios de inquéritos (ver Anexo 1)

**QUADRO 6.3:**  
**Estrutura do universo e amostra por estratos**

Estratos	Uníverson base da Amostra			Amostra "teórica" (intervalo de confiança 95%)		Amostra "concreta" (respostas efectivas ao inquérito)		
	Nº projectos	Invest. Total (M€)	Inv. Total (%)	Dimensão (N)	Margem de erro	Dimensão (N)	Invest. Total (M€)	Inv. Total (%)
<b>Regiões de convergência</b>								
C_SIIDT	743	348	4,4%	30	15%	30	18	3,4%
C_SIPME	3.020	618	7,9%	41	20%	41	9	1,7%
SII_POFC	710	4.521	57,6%	67	20%	64	361	70,1%
SII_NCA	860	1.643	20,9%	52	25%	52	101	19,6%
<b>Outras situações (Lisboa, Algarve e Multi-regiões)</b>								
O_SIDT	615	458	5,8%	25	15%	22	18	3,5%
O_SII	196	160	2,0%	12	25%	9	3	0,6%
O_SIPME	309	101	1,3%	17	25%	13	6	1,2%
<b>Total</b>	<b>6.453</b>	<b>7.849</b>	<b>100,0%</b>	<b>244</b>		<b>231</b>	<b>516</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação

O relatório utiliza a informação veiculada pelas respostas ao inquérito numa base onde, previamente, ela foi sujeita a um tratamento de passagem do referencial da amostra para o referencial do universo inquirido, de forma a garantir que os utilizadores tenham sempre acesso à informação com validade estatística<sup>31</sup>. Os resultados foram apurados em termos do número de respostas para todas as questões e em termos de investimento associado às respostas para algumas questões em que tal apuramento fazia sentido (neste caso os quadros indicam que os resultados se apresentam em função do investimento).

#### B) A realização de um inquérito aos consultores

A opção por incluir em termos metodológicos a auscultação dos consultores justifica-se pelo facto de cerca de 60% das candidaturas submetidas no período de avaliação terem sido realizadas com recurso a serviços de consultoria.

Foram seleccionados para envio do inquérito todos os consultores que estiveram envolvidos na elaboração de cinco ou mais candidaturas aos SI (260, envolvidos em 4345 candidaturas, que correspondem a 72% das candidaturas que foram realizadas com recurso a consultores). O inquérito (ver Anexo 2) foi enviado para os 194 consultores (envolvidos em 3688 candidaturas) para os quais foi possível obter o endereço de *mail*.

---

<sup>31</sup> O tratamento das respostas ao inquérito e a passagem da amostra para o universo de referência foram efectuadas, tendo em conta as diferenças nas respectivas estruturas, por forma a manter a validade estatística e respeitar a estrutura do universo. Assim, o tratamento do inquérito implicou numa primeira fase o apuramento dos resultados por estrato e a reponderação das respostas em função da distribuição do universo e só posteriormente se procedeu ao cálculo dos valores finais por questão.

A metodologia de envio e recolha seguiu os mesmos trâmites do inquérito aos promotores, tendo sido recepcionadas na aplicação *web* 41 respostas, a que corresponde uma taxa de resposta de 21% (representando, pelo menos<sup>32</sup>, 31% das 3688 candidaturas visadas na auscultação).

### **As diferentes formas de tratamento das fontes de informação**

As diferentes fontes de informação foram objecto de uma organização que permitiu a sua utilização em todos os domínios de observação para que se mostravam relevantes e sujeitas a diferentes metodologias de tratamento onde importa destacar as que são de seguida referidas.

#### **A) Análise documental e de informação qualitativa**

A análise da informação documental e da informação recolhida nas entrevistas revelou-se fundamental para a resposta às questões associadas à concepção dos SI (capítulo 7), ao modelo de governação e ao sistema de gestão e acompanhamento (capítulos 8 e 10) e para o enquadramento do Estudo. Foi utilizada em conjunto com outros instrumentos, viabilizando a triangulação da informação no processo avaliativo, em particular com os resultados dos *Focus Group* (por exemplo, no caso do modelo de governação), com a análise estatística (por exemplo, na análise do ciclo de vida das candidaturas ou nos processos concursais) e com os inquéritos (como sucedeu no caso da divulgação).

#### **B) Análise estatística**

A análise estatística visa tratar a informação quantitativa ou a informação qualitativa passível de quantificação (como sucede nas respostas aos inquéritos) com o intuito de caracterizar o objecto de avaliação ou o contexto onde este se insere, retirar conclusões e confirmar/infirmar as opiniões/percepções transmitidas pelos actores entrevistados. Revelou-se também fundamental na presente avaliação, seja na análise efectuada no Capítulo 9, onde se estudam os resultados intermédios das intervenções apoiadas e o nível de selectividade, seja no Capítulo 10, quando se analisam os tempos médios de decisão e os processos concursais.

A análise estatística efectuada comportou apuramentos simples, mas sobretudo análises mais elaboradas e/ou complexas, com recurso a ferramentas informáticas de cálculo estatístico, nomeadamente no cálculo do Referencial para a Competitividade e Internacionalização (RCI), dos tempos médios de decisão, dos dados de caracterização económico-financeira dos promotores e na análise dos critérios de selecção, onde foram utilizados também métodos multi-variados, em particular a análise de componentes principais e a análise de *clusters* (ainda que neste último caso os resultados apurados não se revelaram suficientemente robustos para fundamentar conclusões).

---

<sup>32</sup> Apenas as respostas identificadas (nome ou NIF) permitem aferir, com base nos dados do SiQREN, o número de candidaturas associado a cada consultor respondente.

### C) Estudos de caso

Os estudos de caso são utilizados com o objectivo de demonstrar, com exemplos práticos e a uma escala mais refinada ou mais temática, determinadas realidades identificadas no âmbito das avaliações.

Na presente estudo de avaliação foram analisados estudos de caso subordinados às seguintes temáticas: “*Projectos com forte ligação à Estratégia Territorial na área do Turismo*”, “*Projectos Conjuntos e em Co-promoção*”, “*Vales I&DT e Inovação*” e “*Grandes Projectos*”. Estes estudos de caso são apresentados autonomamente no Volume II da Presente Avaliação e permitiram sobretudo responder à questão de avaliação 3.3, sobre as novas tipologias de projectos adoptadas, aferir a opinião particular dos promotores visados sobre a experiência no contacto com os SI e analisar o potencial impacto dos resultados previstos nos projectos do Regime Especial e de Interesse Estratégico.

## 6.4. A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO: OS CONCEITOS-CHAVE QUE ORIENTAM UMA ADEQUADA VALORIZAÇÃO DOS RESULTADOS EXPECTÁVEIS

O presente estudo de avaliação, como um exercício onde o carácter estrutural dos objectivos prosseguidos é relevante, procurou adoptar e desenvolver de forma objectiva um conjunto de conceitos-chave que se revelam especialmente relevantes para valorar os principais resultados expectáveis e a eficácia das orientações de gestão dos SI, implementadas por referência a esses mesmos objectivos de dimensão estrutural.

Os principais conceitos-chave que importa situar neste capítulo metodológico referem-se às seguintes questões centrais:

- ▶ Como compatibilizar a adopção de um critério de inovação suficientemente adaptado á realidade de referência composta quer pelo tecido empresarial, quer pelo tecido de instituições de investigação e de suporte e transferência tecnológica, na economia portuguesa com critérios mais gerais de *benchmarking* de competitividade num contexto europeu e internacional de concorrência aberta?
- ▶ Como identificar adequadamente na realidade portuguesa as características e dimensão do “sector transaccionável” de forma a poder valorar os esforços de focalização na orientação dos recursos para as actividades de bens e serviços transaccionáveis susceptíveis de melhorar a inserção externa da economia portuguesa?
- ▶ Como garantir uma adequada articulação entre promoção da competitividade e da coesão nas regiões onde existem procuras menos dinâmicas e/ou menos qualificadas por parte do tecido empresarial no que respeita à utilização dos SI QREN?

O desenvolvimento metodológico destes conceitos é realizado no corpo central do presente relatório.

Apresentam-se, neste ponto metodológico, as principais orientações prosseguidas pela equipa de avaliação em relação a cada uma das três questões evocadas a propósito da concepção e da gestão dos SI e, sobretudo, a propósito da valoração complexa dos resultados relativos ao **grau de selectividade** alcançado.

A abordagem metodológica adoptada, embora ancorada numa sólida medição quantificada através de indicadores adequados, privilegia as dimensões qualitativas associadas aos objectivos das agendas de política pública relevantes, na medida em que **é mais importante poder interpretar objectivamente os efeitos qualitativos e estruturais dessa selectividade, do que centrar a atenção numa taxa global de rejeição/acolhimento** de projectos nos SI, cujo significado, tomada isoladamente, seria sempre razoavelmente subjectivo, nomeadamente numa conjuntura onde a gestão dos fundos estruturais acomodou, com a crise económica e financeira, uma dimensão de suporte ao relançamento da actividade económica.

### **A compatibilização da aplicação de um referencial de inovação com um referencial de competitividade e internacionalização**

O **conceito de inovação** adoptado no presente estudo de avaliação procurou articular equilibradamente o estado da arte da teoria – onde as abordagens associadas aos “crescimento endógeno” e ao “institucionalismo” vieram alargar e dinamizar a própria concepção da inovação como processo aberto e dinâmico envolvendo uma crescente colaboração e cooperação entre empresas, universidades, instituições especializadas e políticas públicas –, os contributos dos estudos de avaliação conduzidos em todo o mundo mais industrializado e, em particular, na própria União Europeia, nomeadamente no quadro da avaliação *ex-post* do período 2000-2006 e na preparação do período 2007-2013 e a própria apropriação do conceito revelada pela evolução das agendas das políticas públicas na União Europeia e em Portugal.

O conceito de inovação retido é, assim, um conceito que integra diferentes segmentos e actividades, da I&D à transferência de tecnologia, da adopção de novos processos e materiais à introdução de novos produtos, bens e serviços, nos mercados, das melhorias incrementais às melhorias radicais, da adopção de novos modelos de produção à adopção de novos modelos de negócio.

O conceito de inovação retido valoriza, assim, a própria segmentação visada com a lógica tripartida dos SI em avaliação na medida em que, embora valorizando o mercado e a empresa como os locais privilegiados de manifestação da inovação, não adopta juízos de avaliação abstractos e globais, mas antes juízos de avaliação concretos que permitem situar adequadamente o cruzamento dos instrumentos de política utilizados com as características dos promotores e os objectivos dos investimentos concretos que captam os incentivos concedidos.

A operacionalização do conceito de inovação foi ainda objecto de um exercício complexo e “trabalhoso” baseado numa lógica de combinação de três tipologias, isto é, natureza da **despesa**, o objectivo do **investimento** e o enquadramento do **instrumento de política**, visando construir um referencial de análise global, onde a inovação está presente como elemento estruturante, mas que foi



construído no quadro mais alargado das grandes tendências de progresso competitivo nos mercados internacionais. O cruzamento das três tipologias referidas (despesa x investimento x instrumento de política) permite aferir, com bastante segurança, a qualidade dos investimentos apoiados através de um referencial onde a aproximação à inovação se faz numa lógica *bottom-up* suficientemente detalhada “somando” contributos substanciais numa lógica de inovação.

O Referencial para a Competitividade e Internacionalização (RCI), construído para a produção de juízos de avaliação baseados em evidência objectiva detalhada, permite situar, num plano de *benchmarking* associado às exigências concorrenciais dos mercados globalizados, os pontos de aproximação e afastamento dos projectos apoiados pelos SI e oferecer à análise dos resultados em matéria de inovação um elemento adicional de validação na medida em que trabalha a um nível muito preciso com a natureza das despesas e a orientação dos investimentos que os diferentes instrumentos apoiaram.

### A identificação e focalização nas actividades transaccionáveis

O peso assumido pelas actividades transaccionáveis de bens e serviços na economia portuguesa é claramente minoritário alcançando, em 2005, na melhor estimativa, isto é, envolvendo as actividades directas e indirectas, cerca de 34,1% do PIB (apenas 19,6% quando se contabilizam apenas as actividades transaccionáveis directas)<sup>33</sup>.

O presente Estudo de Avaliação considerou uma classificação de actividades transaccionáveis (ver Anexo ao subcapítulo 9.1, Caixa 6.2) que foi determinada pelo **critério objectivo** do posicionamento de cada sector, definido pelos respectivos produtos, em relação ao grau de abertura pelas vendas e pelas compras no contexto relativo fornecido pela economia nacional (onde o peso das exportações e das importações no valor bruto da produção alcançou, respectivamente, 13,3% e 19,6% em 2005).

O Quadro 6.4 permite verificar que existem fortes desequilíbrios na abertura das diferentes actividades de bens e serviços ao comércio internacional e, sobretudo, permite interpretar as conclusões e juízos de avaliação apresentados ao longo do relatório relevando, nomeadamente, os seguintes aspectos:

- 80
- ▶ O universo de referência dos SI QREN, entendido como a procura sectorial potencial definida pelas actividades económicas neles enquadráveis, corresponde, já, a uma focalização nas actividades transaccionáveis facto que deve ser devidamente valorizado, por um lado, e deve ser motivo de incentivo para perceber que **a focalização nos transaccionáveis** constitui, aqui, uma **questão mais qualitativa mais fina** de aceleração e reequilíbrio da inserção em mercados concorrenciais numa **lógica global** pela cadeia de valor (actividades directas e indirectas) e pelo mercado (mercados externos e mercado interno em concorrência com importações);

---

<sup>33</sup> Veja-se “Relatórios CGD – Desenvolvimento da Economia Portuguesa 2010”, pp. 34-35.

- ▶ O estímulo ao reforço da orientação da economia nacional para as actividades transaccionáveis não pode ser avaliado com base num único indicador relativo ao peso global assumido por essas actividades no universo dos beneficiários dos incentivos devendo ser, necessariamente, acompanhado por **indicadores específicos relativos à indução, pelos SI, do aproveitamento de oportunidades de reforço da orientação transaccionável**, seja através de processos sustentáveis de substituição de importações, seja através de processos de aprofundamento da especialização internacional sinalizados pelo reforço do grau de abertura pelas vendas em actividades transaccionáveis, seja pela reorientação dos mercados de certas actividades que sendo não transaccionáveis actualmente podem “virar-se” com mais ou menos facilidade para um enquadramento nas actividades transaccionáveis (os exemplos da edição e impressão, dos serviços culturais e de lazer, dos serviços de suporte aos transportes constituem bons exemplos desta oportunidade).

As conclusões sobre a focalização para as actividades transaccionáveis requerem a adopção de uma dupla perspectiva para uma adequada valoração: a perspectiva global onde o contributo dos SI é claramente positivo e a perspectiva qualitativa orientada para o reforço e reequilíbrio da inserção nos mercados concorrenciais onde se apontam, ao longo do relatório, elementos de valoração que ajudam a compreender que será possível melhorar o contributo dos SI implementando essa visão mais fina, desagregada e detalhada do tratamento da orientação dos recursos para as actividades transaccionáveis.

### QUADRO 6.4:

A abertura pelas vendas e pelas compras das actividades de bens e serviços  
na Economia Portuguesa e a dimensão do sector transaccionável  
[Peso das Exportações (X) e das Importações (M) na Produção Bruta (VBP)]

Nº	Actividades e Produtos	X/VBP	M/VBP
1	Agricultura e serviços conexos	5,4%	33,1%
2	Floresta e serviços conexos	11,7%	22,0%
3	Pesca e serviços conexos	14,4%	32,5%
4	Minerais Metálicos	100,0%	2,6%
5	Outros minerais	9,9%	649,1%
6	Alimentação e Bebidas	15,0%	31,6%
7	Tabaco	27,0%	20,3%
8	Têxteis	47,7%	40,6%
9	Vestuário	49,9%	28,0%
10	Couro e Calçado	58,6%	37,2%
11	Madeira e Cortiça	39,9%	16,3%
12	Pasta e Papel	64,3%	47,6%
13	Impressão e Edição	2,4%	15,5%
14	Carvão, Refinarias e Nuclear	23,2%	39,1%
15	Produtos Químicos	41,8%	112,3%
16	Borracha e Plásticos	48,4%	54,1%
17	Outros Produtos Minerais não Metálicos	27,3%	18,5%
18	Metais Básicos	48,8%	154,2%
19	Produtos Metálicos	25,2%	26,9%
20	Máquinas e Equipamentos	51,5%	106,6%
21	Computadores e Equipamentos de Escritório	75,4%	125,2%
22	Máquinas e Aparelhos Electricos	63,3%	80,3%
23	Aparelhos e Equipamentos de Televisão e Comunicação	80,2%	131,6%
24	Instrumentos Médicos e de Precisão	44,7%	198,2%
25	Veículos Automóveis	88,2%	139,1%
26	Outro Equipamento de Transporte	59,7%	43,0%
27	Mobiliário	32,9%	38,6%
28	Reciclagem	0,0%	0,0%
29	Electricidade e Gás	1,0%	3,7%
30	Água	0,1%	0,1%
31	Construção	0,0%	0,0%
32	Comércio e reparação Automóvel	0,1%	0,0%
33	Comércio Grossista	7,5%	2,0%
34	Comércio Retalhista	1,8%	0,0%
35	Hóteis e Restaurantes	3,6%	3,7%
36	Transportes Terrestres	20,5%	0,3%
37	Transportes Marítimos	59,3%	5,4%
38	Serviços Transporte Aéreo	63,6%	29,3%
39	Serviços de Suporte aos Transportes	15,5%	10,7%
40	Post and telecommunication services	6,1%	4,3%
41	Intermediação Financeira	1,5%	6,5%
42	Seguros e Pensões	2,6%	5,6%
43	Serviços auxiliares da Intermediação Financeira	14,1%	9,9%
44	Imobiliário	0,0%	0,1%
45	Renting Equipaentos	3,9%	6,1%
46	Serviços Informáticos	6,0%	11,2%
47	Serviços de Investigação e Desenvolvimento	4,5%	3,8%
48	Outros Serviços às Empresas	5,6%	5,9%
49	Administrações Públicas	0,0%	0,0%
50	Serviços de Educação	0,0%	0,0%
51	Serviços de Saúde	0,0%	0,2%
52	Serviços de Saneamento	0,3%	0,8%
54	Serviços de Lazer, Cultura e Desporto	5,3%	10,5%
55	Outros Serviços	0,2%	0,1%
Total da Economia		13,3%	19,6%

Fonte: INE e OCDE - Sistemas Input-Output Harmonizados

## **A articulação entre competitividade e coesão**

Os conceitos de competitividade e coesão, pelo seu lado, foram utilizados para fornecer uma base de formulação dos juízos de avaliação relativos a regiões onde a procura dos sistemas de incentivos se apresenta menos dinâmica ou menos qualificada, numa perspectiva global, como é, nomeadamente, o caso das regiões do Alentejo e, sobretudo, do Algarve.

A operacionalização destes conceitos conduz em termos de conclusões e recomendações a uma lógica central de compatibilização entre critérios sólidos de garantia de probabilidade de obtenção de impacto sustentáveis e úteis através do cumprimento de condições básicas de competitividade associadas à análise dos projectos de acordo com critérios de notação adequados, por um lado, com critérios não menos sólidos de contribuição dos projectos para as estratégias regionais de inovação e de desenvolvimento económico e social, acomodando objectivamente o enquadramento dos projectos num referencial de valorização regional suficientemente ancorado nas realidades empresariais da região e nos objectivos de alargamento e aprofundamento da respectiva especialização económica, por outro lado.

O alargamento territorial e a densificação empresarial da especialização turística do Algarve, em articulação com os processos de regeneração urbana, bem como o aproveitamento das oportunidades de valorização dos recursos endógenos diversificados do Alentejo em mercados mais vastos, constituem bons exemplos de como iniciativas empresariais podem, em regiões menos dinâmicas no investimento empresarial, podem ser acolhidas e estimuladas pelos SI, sem quebra de “conforto competitivo” e com contributos apreciáveis em matéria de “coesão”.

Os juízos de avaliação formulados adoptam assim a ideia de que existe um patamar de “conforto” de valia competitiva, que todos os projectos apoiados devem poder passar como condição necessária para o seu apoio, que deve ser articulado com um patamar de “conforto” de valia regional, que deve ser relevante para determinar méritos relativos e gerir a adequação dos recursos à satisfação e dinamização das procuras específicas à escala regional.

## PARTE 2 – A RESPOSTA ÀS GRANDES QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### 7. A QUALIDADE DA CONCEPÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS

O presente capítulo tem dois objectivos principais: avaliar se a regulamentação específica dos SI (incluindo os AAC) se mostra relevante e pertinente face às necessidades dos públicos-alvo e à estratégia implícita no COMPETE e nos PO Regionais do Continente na Agenda Factores de Competitividade e se as recomendações das avaliações *ex-ante* com repercussões na operacionalização dos SI têm vindo a ser consideradas na sua implementação. Este capítulo tem ainda como objectivo complementar fazer a análise preliminar da forma como têm vindo a ser operacionalizadas nos SI as dimensões-chave relativas à inovação, à internacionalização, à qualificação e ao empreendedorismo, bem como da forma como conceptualmente foram implementadas as novas tipologias de projectos.

#### 7.1. O EDIFÍCIO REGULAMENTAR

Os SI QREN foram operacionalizados com base em **três “pilares” regulamentares** essenciais: o Enquadramento Nacional dos Sistemas de Incentivos ao Investimento nas Empresas (consagrado, na sua primeira versão, no Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de Agosto), os Regulamentos de cada um dos três SI (consagrados, na sua primeira versão, nas Portarias n.º 1462/2007, 1463/2007 e 1464/2007) e várias Normas Específicas (nomeadamente orientações de gestão e orientações técnicas, mas também alguns referenciais, protocolos e regras de elegibilidade).

O Quadro regulamentar foi, depois, complementado por aspectos particulares estabelecidos em sede de AAC (designadamente, nos pontos relativos a objectivos e prioridades, condições de acesso, tipologias de projectos a apoiar, despesas elegíveis e respectivos limites, taxas máximas e majorações e metodologias de apuramento do mérito dos projectos) e, progressivamente, reajustado através de modificações e de novos elementos à regulamentação de base.

84

O bloco de **alterações introduzidas durante o ano de 2009 em resposta à mudança de contexto**, quer ao nível do Enquadramento Nacional dos Sistemas de Incentivos ao Investimento nas Empresas (DL n.º 65/2009), quer dos Regulamentos de cada SI: Portaria n.º 353-B/2009 (SI I&DT), Portaria n.º 353-A/2009 (SI SI PME) e Portaria n.º 353-C/2009 (SI Inovação). Igualmente relevantes foram as alterações introduzidas em matéria de orientações de gestão<sup>34</sup> e a publicação de novas orientações técnicas<sup>35</sup> deve ser destacado neste processo. O processo “reformista” prosseguiu com a **introdução**,

---

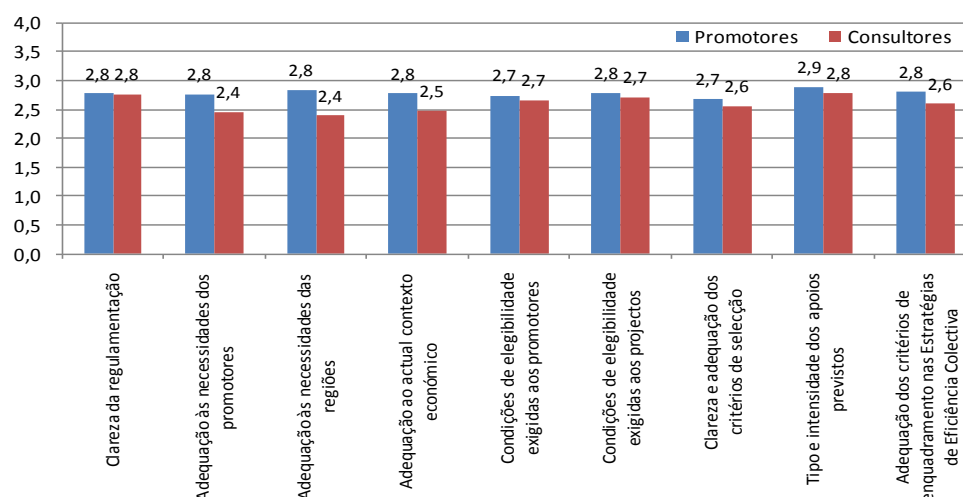
<sup>34</sup> OG n.º 02.REV1/POFC/2009; OG n.º 05.REV1/POFC/2009.

<sup>35</sup> OT n.º 09/2009; OT n.º 10/2009; OT n.º 13/2009.

em 2010 e 2011, de novas alterações relevantes nos Regulamentos de cada SI<sup>36</sup> e nas orientações técnicas<sup>37</sup>.

O anexo ao presente subcapítulo sistematiza os aspectos que a Equipa de Avaliação considerou mais relevantes nos três pilares referenciados, tendo em conta, não apenas, a fase de concepção, mas também o ciclo pós-crise. Da sua análise, importa destacar o elevado número de alterações introduzidas ao longo do tempo, facto que, com certeza, teve consequências globalmente positivas (dado que uma grande parte das alterações visaram o *fine tuning* do edifício regulamentar inicial), mas que, ainda assim, constituiu um factor de perturbação do normal funcionamento dos SI, sobretudo para os promotores (mesmo quando recorrem a consultores).

**GRÁFICO 7.1:**  
**Avaliação de características-chave dos SI por promotores e por consultores**



*Nota: Média das respostas numa escala de 1 (avaliação muito negativa) a 4 (avaliação muito positiva)*

Fonte: Equipa de avaliação com base em dados dos Inquéritos efectuados a promotores e consultores

Ainda assim, em termos globais, existe uma opinião relativamente positiva por parte de promotores e de consultores sobre o edifício que suporta a operacionalização dos SI QREN. Com efeito, nos resultados dos inquéritos realizados a estes “actores”, verifica-se que na resposta a um conjunto restrito de questões sobre algumas características-chave dos SI (clareza da regulamentação, adequação às necessidades, adequação ao contexto, condições de elegibilidade, critérios de selecção, tipo e intensidade de apoios, enquadramento em EEC), a classificação média das respostas numa escala de 1 (muito negativo) a 4 (muito positivo) ficou compreendida entre o 2,4 e o 2,9 (Gráfico 7.1).

<sup>36</sup> Portaria n.º 1101/2010 (SI Qualificação e Internacionalização de PME), Portaria n.º 1102/2010 (SI I&DT) e Portaria n.º 1103/2010 (SI Inovação) -, nas orientações de gestão (OG n.º 04.REV2/2010; OG n.º 04.REV2.1/2010; OG n.º 07/2010; OG n.º 08/2010; OG n.º 08/2010; OG n.º 09/2010).

<sup>37</sup> OT n.º 15/2010; OT n.º 16 2011.



## 7.2. A RELEVÂNCIA, PERTINÊNCIA E ADEQUAÇÃO AOS OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS DOS PO

Pretende-se neste ponto efectuar uma **análise da relevância e pertinência dos SI QREN** face à estratégia implícita do POFC/COMPETE e dos PO Regionais do Continente na Agenda dos Factores de Competitividade. Para o efeito, procedeu-se à identificação das principais orientações estratégicas dos programas em apreço e, seguidamente, para cada uma delas, efectuou-se um exercício qualitativo de análise do grau de conformidade do Enquadramento Nacional dos SI, dos seus Regulamentos, das suas Normas e dos próprios AAC com essas orientações. Nesse exercício, tomou-se em consideração quer as bases iniciais da fase de concepção dos SI, quer as alterações mais relevantes introduzidas no ciclo pós-crise.

**QUADRO 7.1:**  
**Análise do grau de conformidade da operacionalização dos SI QREN face à estratégia implícita no POFC e nos PO Regionais do Continente na Agenda Factores de Competitividade do QREN**

Orientações da estratégia implícita no POFC e nos PO Regionais	Grau de conformidade	
	Fase da concepção	Ciclo pós-crise
Fortalecimento da economia baseada no conhecimento e na inovação, intensificando o esforço de I&DT e a articulação entre empresas e centros de saber, acelerando a difusão, a transferência e utilização de tecnologias, bem como a incorporação de conhecimento e resultados de I&DT pelas empresas	Elevado	Elevado
Promoção da inovação no tecido empresarial, especialmente através do incremento da produção transaccionável de novos bens e serviços, do reforço da orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais, reposicionando-se nos segmentos mais competitivos e diferenciados	Médio	Médio/Alto
Promoção do empreendedorismo qualificado, nomeadamente o empreendedorismo feminino	Elevado	Elevado
Apoio ao investimento estruturante de grande dimensão em novas áreas com potencial de crescimento	Médio/Alto	Médio/Alto
Promoção da produtividade através da qualificação de PME, reforçando a internalização dos factores dinâmicos e imateriais de competitividade	Elevado	Elevado
Promoção e desenvolvimento de intervenções sustentadas em lógicas de eficiência colectiva e na promoção de economias de aglomeração	Médio/Alto	Elevado
Simplificação do modelo de gestão, com vista a um aumento da celeridade e da qualidade decisional, quer na fase de análise, quer também no período de acompanhamento da execução e da avaliação dos resultados dos investimentos	Médio/Alto	Elevado
Forte concentração de recursos nas áreas de intervenção prioritárias	Médio/Alto	Médio/Alto
Forte selectividade na apreciação de candidaturas de modo a privilegiar as que demonstrem maior relevância face aos resultados que se pretendem obter	Médio/Alto	Médio
Orientação e focalização dos SI em áreas mais imateriais da competitividade, reduzindo a extensão da intervenção em termos do número total de projectos a apoiar e, sobretudo, em termos de tipologias de investimentos elegíveis	Médio	Médio
Seleção das candidaturas através, em regra, de concursos com objectivos desenhados de acordo com as prioridades definidas	Médio	Médio/Alto
Qualificar a procura empresarial através de acções colectivas de sensibilização e disseminação de boas práticas, da sensibilização dos “prescritores” para as prioridades, da inserção nas PME de agentes de mudança (técnicos qualificados) e assistir e apoiar os empresários na formulação de estratégias e projectos	Médio/Baixo	Médio/Baixo
Realizar acções de informação e comunicação para responder a necessidades específicas em termos de notoriedade, divulgação e ampla acessibilidade	Elevado	Elevado

Fonte: Equipa de Avaliação

Os resultados essenciais deste exercício encontram-se sintetizados no quadro acima, podendo ser consultados no anexo ao presente subcapítulo todos os elementos que o suportaram. Da sua análise

sobressai claramente a ideia de que existe um **elevado grau de conformidade global** entre a operacionalização dos SI QREN e as orientações estratégicas que emanam dos textos-base do POFC e dos PO Regionais do Continente no contexto da Agenda Factores de Competitividade, muito particularmente nos domínios do fortalecimento da economia baseada no conhecimento e na inovação, da articulação entre empresas e centros de saber, da promoção do empreendedorismo qualificado e do reforço dos factores dinâmicos e imateriais de competitividade no tecido empresarial. Esta conformidade, que está patente, desde logo, na fase de concepção dos SI, revela depois evoluções mistas no ciclo de operacionalização pós-crise.

A operacionalização dos SI parece ter conseguido com sucesso induzir um bom efeito de selecção em torno das dimensões-chave que estão na sua base, dada a maior incidência identificada da procura efectiva dirigida aos mesmos por parte dos sectores transaccionáveis, com nível tecnológico mais elevado, forte intensidade em economias de escala e diferenciação do produto ou ligados à economia do conhecimento face à estrutura da procura potencial, como se poderá verificar em pontos subsequentes deste relatório. A equipa de avaliação considera, no entanto, que ainda é possível alcançar uma aproximação ainda mais relevante em matéria de promoção da inovação no tecido empresarial em articulação como o incremento da produção transaccionável de novos bens e serviços (aspecto que nos concursos mais recentes se modificou de forma significativa pela definição de condições de acesso exigentes em matéria de orientação exportadora em sede de AAC), bem como em aspectos particulares da selectividade ex-ante e da qualificação da procura empresarial.

As alterações ocorridas no ciclo pós-crise em matéria de **selectividade ex-ante** materializam um problema de relevância particular que, na opinião da Equipa de Avaliação, merece uma reflexão séria quanto ao papel que um instrumento de base estrutural como os SI deve ter no contexto das “políticas anti-crise”. O ponto essencial nesta reflexão é óbvio: apesar de ser indiscutível que a operacionalização dos SI QREN se deve ajustar às mudanças de contexto, esse ajustamento deverá evitar o mais possível a diminuição da selectividade *ex-ante*, sobretudo em alguns dos seus critérios centrais como os que respeitam às prioridades ligadas à I&D e inovação, à internacionalização e a outros factores imateriais da competitividade das empresas.

Por fim, no tocante à temática da promoção e desenvolvimento de intervenções sustentadas em lógicas de eficiência colectiva, sem deixar de reconhecer o esforço efectuado pelo POFC/COMPETE e pelos POR para consagrar Estratégias de Eficiência Colectiva (e, muito em particular, instituir PCT e Outros *Clusters*), bem como a consistência estratégica e operacional revelada na sua implantação consequente como referencial efectivo de selectividade e de concentração dos SI - requisito que a Equipa de Avaliação considera essencial para a progressiva consolidação das EEC, mesmo nas situações em que alguns PCT e *Clusters* não evidenciem capacidade de sustentação -, a Equipa de Avaliação considera, de qualquer modo, que **a compreensão e a valorização das dinâmicas de eficiência colectiva** (Caixa 7.1) beneficiariam da realização, a breve prazo, de uma avaliação específica das mesmas.



## CAIXA 7.1: ESTRATÉGIAS DE EFICIÊNCIA COLECTIVA 'VS' SISTEMAS DE INCENTIVOS

Corporizando um relevante instrumento de política pública, foram consagradas no âmbito do POFC/COMPETE e dos POR do Continente três tipologias de EEC: Pólos de Competitividade e Tecnologia (PCT) e Outros *Clusters*; Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE); e Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU), em que a primeira tem natureza temática ou sectorial e as duas últimas são eminentemente territoriais.

Para os objectivos deste trabalho, assumem relevância particular a tipologia dos PCT e Outros *Clusters*. O processo que levou à sua instituição consagrou o respectivo reconhecimento formal, subsequente à apresentação de candidaturas (por iniciativa dos promotores ou mediante convite prévio das Autoridades de Gestão dos PO) a concursos abertos pelo POFC/COMPETE. Estas candidaturas, que incluíram um Programa de Acção, foram apreciadas por uma Comissão de Avaliação e por audiências públicas dos promotores. O Relatório de Avaliação de cada candidatura apresentada foi, nas situações pertinentes, objecto de reconhecimento como EEC através de despacho ministerial.

Encontram-se actualmente reconhecidos onze PCT (Saúde, Moda, Agro-industrial, Energia, Indústrias de base Florestal, Engineering & Tooling, Indústrias de Refinação, Petroquímica e Química Industrial, Indústrias da Mobilidade, Tecnologias de Produção, Tecnologias de Informação, Comunicação e Electrónica e Turismo) e oito Outros *Clusters* (*Habitat* Sustentável, Agro-Industrial do Centro, Pedra Natural, Empresas de Mobiliário de Portugal, Indústrias Criativas na Região do Norte, Agro-Industrial do Ribatejo, Vinhos da Região Demarcada do Douro e Conhecimento e Economia do Mar).

Poder-se-ia considerar, nas circunstâncias expostas, que se teria justificado a fundamentação prévia (e a correspondente explicitação) da racionalidade objectiva dos PCT e Outros *Clusters* que foram objecto de reconhecimento e dinamização, designadamente no sentido de que os mesmos correspondessem a opções e a orientações de especialização e de reforço da competitividade internacional da economia portuguesa, por revelarem forte aderência às massas críticas temáticas – com impactos sectoriais e territoriais – existentes ou por evidenciarem relevantes dinâmicas emergentes.

Numa outra perspectiva, poder-se-ia entender que a distinção estabelecida no processo de reconhecimento e dinamização de EEC entre PCT e Outros *Clusters* é discutível: para além de objectivamente ser vista como correspondendo a uma graduação da sua importância e dignidade, que não parece justificada, a dimensão de 'orientação internacional' consagrada para fundamentar a distinção entre PCT e Outros *Clusters* não revela aderência à realidade, sobretudo porque muitos dos Outros *Clusters* objecto de reconhecimento demonstram significativo enraizamento no tecido económico regional e, simultaneamente, significativa penetração, tanto efectiva como potencial, em mercados internacionais.

PCTs e Outros Clusters	Entidade Dinamizadora	Sede Social	N.º de Associados	
			Set-2009	Dez-2010
Baseados em "Recursos Naturais":				
Cluster dos Vinhos do Douro	ADVID	Peso da Régua	207	180
PCT Agro-industrial	Associação Integral	Porto	48	58
Cluster Agro-industrial do Ribatejo	Animafórém	Santarém	30	40
Cluster Agro-Industrial do Centro	NERCAB	Castelo Branco	36	71
Cluster do Mar	OCEANO XXI	Porto	43	nd
Cluster da Pedra Natural	Associação Valor Pedra	Évora	29	31
Cluster do Habitat Sustentável	Centro Habitat	Aveiro	62	85
PCT das Indústrias Florestais	AIFF	Aveiro	28	nd
Centrados em "Fileiras" Tradicionais:				
Cluster do Mobiliário	APEIEMP	Paredes	5	nd
PCT da Moda	APCM	Porto	26	26
Centrados em "Fileiras" mais Avançadas:				
PCT das Tecnologias da Produção	PRODUTECH	Porto	67	71
PCT Engineering & Tooling	POOL NET	M. Grande	49	66
PCT Automóvel e Mobilidade	CEIIA	Maia	37	43
PCT da Química e Petroquímica	AIPQR	Estarreja	22	23
PCT da Saúde	HCP	Porto	93	109
PCT da Energia	Associação PCTE	Aveiro	5	13
PCT das TICE	Associação TICE.PT	Aveiro	46	51
Orientados para os "Serviços de Lazer"				
Cluster das Indústrias Criativas	ADDICT	Porto	63	100
PCT do Turismo	Turismo de Portugal	Coimbra	18	18

Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do SIQREN

O reconhecimento deste tipo de EEC condiciona o co-financiamento dos seus custos de estrutura de coordenação e de gestão, bem como a atribuição dos seguintes benefícios a projectos inseridos neste tipo de estratégias: (i) Acesso preferencial aos SI QREN (incentivos majorados, concursos de selecção específicos ou dotações orçamentais específicas em concursos de âmbito genérico, possibilidade de adaptação dos SI transversais e adaptação do modelo de gestão dos SI); (ii) Acesso preferencial aos mecanismos de engenharia financeira (dotações orçamentais ou linhas de intervenção específicas); (iii) Acesso preferencial ao desenvolvimento de acções colectivas (concursos específicos); (iv) Acesso preferencial ao Sistema de Apoios a projectos do SCTN (concursos específicos); (v) Acesso preferencial a mecanismos de apoio à criação e consolidação de infra-estruturas tecnológicas e de acolhimento empresarial; (vi) Acesso preferencial a outras tipologias de apoios no âmbito dos PO Factores de Competitividade e dos PO regionais do QREN (concursos específicos); (vii) Acesso preferencial ao POPH (concursos específicos); (viii) Acesso preferencial ao PRODER e PROMAR (concursos específicos).

Medida	Tipologia	Aviso	Dotações AAC		
			Orç. Geral	Orç. EEC	Orç. Total
I&DT	Projectos Individuais	06/2010	15.250.000	26.250.000	41.500.000
	Projectos em Co-promoção	35/2009	11.550.000	24.450.000	36.000.000
	Projectos Individuais	32/2009	17.450.000	24.900.000	42.350.000
	I&DT Colectiva	31/2009	0	9.500.000	9.500.000
Inovação	Empreendedorismo Qualificado	05/2010	11.700.000	14.300.000	26.000.000
	Inovação Produtiva	04/2010	67.100.000	110.900.000	178.000.000
	Empreendedorismo Qualificado	34/2009	11.200.000	15.800.000	27.000.000
	Inovação Produtiva	33/2009	45.500.000	130.000.000	175.500.000
Qualificação e Internacionalização PME	Proj. Individual e de Cooperação	07/2010	14.000.000	24.000.000	38.000.000
	Projectos Conjuntos	02/2010	8.200.000	19.400.000	27.600.000
	Proj. Individual e de Cooperação	01/2010	14.200.000	26.800.000	41.000.000
	Proj. Individual e de Cooperação	29/2009	21.000.000	26.500.000	47.500.000

Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do SIQREN

Tendo em conta este enquadramento, a partir de meados de 2009, a grande maioria dos concursos lançados no âmbito dos SI QREN passaram a incluir um orçamento específico para projectos inseridos em PCT ou Outros *Clusters*, com um peso quase sempre superior a 55% do orçamento total. É, portanto, indiscutível a relevância que estas EEC actualmente assumem na operacionalização dos SI QREN. Isto torna absolutamente crítico que se faça uma avaliação deste tipo de estratégias, que permita aferir a sua pertinência, relevância e robustez, sob pena de se estar a induzir uma concentração e uma selectividade particular dos SI QREN em lógicas de eficiência colectiva pouco sólidas e coerentes.

### 7.3. ADERÊNCIA ÀS AVALIAÇÕES *EX-ANTE* DO QREN

O presente ponto tem como objectivo principal analisar a conformidade do formato inicial da operacionalização e implementação dos SI QREN com as **recomendações das avaliações *ex-ante* do QREN, do POFC/COMPETE e dos POR do Continente**, bem como os **reajustamentos entretanto introduzidos motivados pelo contexto de crise** em que tem decorrido a execução mais recente da programação. Com este propósito, procedeu-se a uma sistematização de base das recomendações mais importantes das avaliações *ex-ante* atrás referidas e à sua análise à luz da metodologia proposta em sede de relatório metodológico. O resultado deste exercício encontra-se resumido no quadro que se segue, discriminando a fase da concepção do ciclo pós-crise. Os elementos mais consubstanciados que suportam este resultado podem ser consultados no anexo ao presente subcapítulo.

## QUADRO 7.2:

### Análise do grau de convergência da operacionalização dos SI QREN face às recomendações *ex-ante* do QREN, do POFC e dos PO Regionais do Continente

Orientações da estratégia implícita no POFC e nos PO Regionais	Grau de convergência	
	Fase da concepção	Ciclo pós-crise
Indução de procuras mais qualificadas pelo reforço da selectividade e aposta na concentração dos apoios e das intervenções	Médio	Médio
Primado de políticas horizontais de base regional, suficientemente diversificadas, sobre políticas verticais de base nacional, relativamente homogéneas	Médio	Médio/Alto
Concentração de recursos no apoio ao desenvolvimento competitivo de actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis	Médio/Baixo	Médio/Alto
Promoção da Inovação, da Investigação & Desenvolvimento, do Empreendedorismo Qualificado e da Ciência & Tecnologia, colocando no centro o sector empresarial e ligando activamente a oferta e a procura	Elevado	Elevado
Promoção da captação/expansão de IDE estruturante e da internacionalização das empresas portuguesas numa lógica de alargamento e qualificação das cadeias de valor e de maior equilíbrio entre concepção, transformação e distribuição	Médio/Alto	Médio/Alto
Reforço do apoio à capacitação empresarial e institucional nas ferramentas TIC	Elevado	Elevado
Reforço da capacidade de gestão estratégica da sustentabilidade das intervenções (valorização da lógica de capacitação dos promotores, satisfação de procuras sociais mais avançadas, exploração intensiva das economias de rede)	Médio	Médio
Recusa liminar de formas de apoio a “investimento recuperado”, concentrando os apoios em novo “investimento induzido”	Elevado	Elevado
Adopção de modelos de gestão mais abertos e participativos (descentralização, apropriação de estratégias regionais, coordenação estratégica preventiva da fragmentação)	Médio	Médio
“Desinvestimento” pelos organismos coordenadores nacionais das competências de execução e acompanhamento das acções, reafectando recursos para o reforço das suas competências mais estratégicas	Elevado	Elevado
Reforçar o princípio da contratualização ao nível das entidades gestoras, com maior especialização das competências envolvidas, com um efeito de junção de recursos e competências existentes em diferentes instituições e com a maior proximidade entre a gestão das acções e os destinatários finais das mesmas	Elevado	Elevado
Indução de procuras mais qualificadas pelo acompanhando mais de perto dos promotores no desenvolvimento das ideias e na configuração e desenvolvimento estratégico dos projectos	Médio/Baixo	Médio/Baixo
Montagem de procedimentos de análise e decisão suficientemente eficientes para aumentar drasticamente a selectividade com base em princípios horizontais e valorizando adequadamente a capacidade provada do promotor e a qualidade expectável do projecto	Médio/Alto	Médio/Alto
Gestão de ciclos específicos, devidamente programados e temporalmente limitados, de apoios ao investimento empresarial, em detrimento da lógica de <i>guichet</i> aberto	Médio	Médio/Baixo

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIQREN

Olhando para os resultados da análise efectuada para a fase da concepção, aprez referir que se observa um **grau de consideração globalmente satisfatório das recomendações *ex-ante* identificadas** no que concerne ao processo de concepção e operacionalização dos SI QREN. Ainda assim, **identificam-se diversas lacunas** em matéria de indução de procuras mais qualificadas pelo reforço da selectividade e aposta na concentração dos apoios e das intervenções, do primado de políticas horizontais de base regional, na concentração de recursos no apoio ao desenvolvimento

competitivo de actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis e na programação atempada dos processos concursais.

No ciclo pós-crise, observa-se uma relativa **ausência de modificações em matérias que tenham repercussões significativas nos vectores identificados pelas recomendações das avaliações ex-ante**. As excepções prendem-se com a aposta na concentração dos apoios e das intervenções e a indução de procuras mais qualificadas pelo reforço da selectividade. A estes dois níveis, as alterações introduzidas na operacionalização dos SI afastaram-se das recomendações elencadas, muito embora esse afastamento se possa justificar pelo contexto macroeconómico desfavorável e pela necessidade de actuar de forma incisiva sobre a variável emprego. Ainda assim, considera-se que, em termos estruturais, as alterações em apreço não colocaram em causa de forma significativa a essência das recomendações estabelecidas nas avaliações ex-ante.

#### 7.4. OPERACIONALIZAÇÃO DAS DIMENSÕES-CHAVE: INOVAÇÃO, INTERNACIONALIZAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E EMPREENDEDORISMO

Pretende-se neste ponto efectuar uma **análise da forma como as dimensões-chave relativas à “inovação”, à “internacionalização”, à “qualificação” e ao “empreendedorismo” foram operacionalizadas nos SI QREN**, quer no tocante à concepção dos mesmos, quer aos conceitos que estão na sua base, quer ainda na forma como estão a ser consideradas em matéria de critérios de elegibilidade e de selecção.

O quadro seguinte sintetiza os resultados desse exercício. Da sua análise, facilmente se percebe que, em termos globais, **os SI QREN estão largamente operacionalizados em torno das referidas dimensões-chave**. Como se procurará evidenciar de seguida, isto é claramente visível quer pelo destaque dado pelo Enquadramento Nacional a estas dimensões, quer pela “macro-estruturação” propriamente dita dos SI (nos três SI que se conhecem), quer pela via de algumas das tipologias de projectos centrais estabelecidas nos mesmos, quer ainda por alguns dos critérios de admissibilidade e de selecção definidos em sede de AAC.

**QUADRO 7.3:**  
**Estruturação dos SI QREN em torno das dimensões-chave da Inovação, da Internacionalização, da Qualificação e do Empreendedorismo**

“Componentes” do edifício regulamentar	Nível de estruturação em torno das dimensões-chave			
	Inovação	Internacionalização	Qualificação	Empreendedorismo
Enquadramento Nacional	Elevado	Médio	Elevado	Médio
Regulamento do SI I&DT	Elevado	Médio	Médio	Elevado
Regulamento do SI Qualificação PME	Médio	Elevado	Elevado	Médio
Regulamento do SI Inovação	Elevado	Médio	Médio/Alto	Elevado
AAC (Critérios de Admissibilidade)	Elevado	Baixo*	Médio/Alto	Neutral
AAC (Referenciais de Mérito)	Elevado	Médio/Alto	Elevado	Neutral

\* Assinale-se que esta situação se alterou substancialmente a partir de meados de 2010 pela introdução nos AAC de condições de acesso em matéria de orientação exportadora pré-projecto ou pós-projecto dos promotores

## Dimensão-chave da Inovação

Centrando a atenção na dimensão da inovação, constata-se, desde logo, a forte prioridade que esta assume no contexto do Enquadramento Nacional e da “macro-estruturação” dos SI QREN. Com efeito, dois dos três SI concebidos no âmbito do QREN assumem uma focagem clara nesta dimensão (o SI I&DT e o SI Inovação), sendo que no SI Qualificação PME se consagra uma tipologia específica dirigida à inovação. No SI I&DT, o enfoque está naturalmente nas actividades de investigação industrial e de desenvolvimento experimental associados aos processos de inovação, culminando largamente em actividades ligadas à instalação experimental/piloto e à promoção e divulgação de resultados. Diferentemente, no SI Inovação, o enfoque está na “industrialização” propriamente dita de bens, serviços, processos e métodos inovadores. Por último, no SI Qualificação PME, o enfoque está na criação e/ou reforço de elementos de suporte à I&D e inovação.

Do ponto de vista das tipologias de projectos, a dimensão-chave da inovação encontra na operacionalização em análise uma cobertura bastante completa no SI I&DT (provavelmente até excessiva) no tocante às actividades ligadas à investigação industrial e ao desenvolvimento experimental (desde os projectos individuais, em consórcio, núcleos e mobilizadores, já existentes no anterior período de programação, até aos vales I&DT, aos centros de I&DT e à I&DT colectiva, agora introduzidos no actual período de programação). No SI Inovação, a cobertura mostra-se igualmente densa, considerando a produção de novos bens e serviços ou melhorias significativas da produção actual, a par da adopção de novos, ou significativamente melhorados, processos ou métodos de fabrico, de logística e distribuição, bem como métodos organizacionais ou de marketing. No SI Qualificação PME, como já se referiu, está disponível uma tipologia de investimento integralmente dedicada à inovação, apoiando a aquisição de serviços de consultoria e de apoio à inovação e à certificação, no âmbito do SPQ, de sistemas de gestão da investigação, desenvolvimento e inovação.

Não obstante a estruturação coerente e globalmente ajustada dos SI e das tipologias de projectos que estes contemplam em torno da dimensão inovação, importa ter em atenção que a relativa estanquicidade existente entre o SI I&DT e os outros dois SI pode condicionar de forma significativa os processos de inovação, na medida em que não foram consagrados na operacionalização dos mesmos mecanismos de integração que assegurem de forma expedita o apoio à valorização de resultados decorrentes dos projectos de I&D desenvolvidos (que, quer numa visão linear do processo de inovação, quer numa visão mais iterativa, se situam em fases iniciais ou intermédias do referido processo). Em causa está, entre outras coisas, aquilo que se pode apelidar de “actividades de passagem” da I&D para a inovação propriamente dita, que usualmente se encontram entre os protótipos, pré-séries e/ou instalações experimentais/piloto decorrentes da I&DT e a “industrialização” propriamente dita (sendo que, no limite, se poderia até incluir aqui esta última). A par disso, identifica-se um outro ponto fraco no SI I&DT, que se prende com a falta de mecanismos simplificados de apoio a actividades preliminares de I&DT, desenvolvidas por pessoal técnico dos promotores empresariais (eventualmente em articulação com entidades do SCTN), conducentes a “provas de conceito” (que, como se sabe, constituem resultados preliminares fundamentais para a organização e o desenvolvimento de projectos de I&D mais estruturados e ambiciosos).

Em relação aos critérios de admissibilidade, considera-se que a generalidade dos AAC estabelece em sede de objectivos e prioridades um nível significativo de exigência aos projectos candidatos em torno da dimensão-chave da inovação (criação ou melhoria significativa de produtos, processos ou sistemas). Os mesmos são depois reforçados em sede de preceitos de selecção, constatando-se que em todos os AAC é estabelecido um critério ou sub-critério de mérito que avalia o grau de inovação dos projectos ou das principais iniciativas dos mesmos. O conceito e as tipologias de inovação adoptadas para o efeito mostram-se igualmente adequados e em total convergência com as noções estabilizadas pela OCDE e pelo Eurostat no Manual Oslo. Os referenciais de avaliação do mérito associados a estes critérios ou sub-critérios reflectem esse conceito e têm vindo a ser melhorados ao longo do actual período de execução, atingindo hoje um nível de aperfeiçoamento que se considera muito adequado. Já a aferição dos mesmos no contexto da análise de candidaturas pode eventualmente ser objecto de melhoramento no âmbito do SI Inovação, replicando o modelo de avaliação dos projectos de I&DT, onde se recorrer em regra a pareceres de peritos nas áreas científica, temáticas ou sectoriais que lhe estão associadas.

### Dimensão-chave da Internacionalização

No que concerne à internacionalização, é justo reconhecer que a operacionalização inicial dos SI QREN lhe atribuiu uma relevância particular, quer pela prioridade atribuída no Enquadramento Nacional aos bens e serviços transaccionáveis, quer pelo forte enfoque do SI Qualificação PME na promoção da internacionalização. A valorização na avaliação do mérito em sede de AAC das questões ligadas à orientação das empresas e dos projectos para o exterior também atesta esta ideia de base, mesmo no que respeita ao SI I&DT. Contudo, até de meados de 2010, não foi considerado na operacionalização dos SI nenhum pré-requisito formal determinante de uma focagem efectivamente mais restrita dos mesmos nas actividades produtoras de bens e serviços transaccionáveis (para se perceber melhor o alcance desta questão, efectue-se a comparação entre os sectores elegíveis no âmbito dos SI com os sectores transaccionáveis definidos no Referencial para a Competitividade e Internacionalização proposto pela Equipa de Avaliação). Somente a partir dessa data se começou a adoptar os referidos pré-requisitos formais, primeiro com base no estabelecimento de uma listagem de actividades económicas transaccionáveis em sede de AAC, e, subsequentemente, através da definição de níveis de orientação para o exterior (pré-projecto ou pós-projecto) dos promotores enquanto critérios de admissibilidade definidos, também, em sede de AAC.

Acresce que, até ao momento, não foi definido nenhum tipo de mecanismo de valorização de projectos com componentes significantes de substituição de importações, o que pode constituir uma limitação adicional no propósito geral de promover (directa ou indirectamente) a produção de bens e serviços transaccionáveis. Por último, refira-se ainda que a promoção da internacionalização pela via do IDE estruturante aparece muito pouco evidenciada na operacionalização dos SI, ainda que a existência da tipologia dos projectos de regime especial constitua um instrumento de extrema importância neste domínio, sobretudo pela flexibilidade que permite no estabelecimento dos níveis de incentivo e pela dispensa de processos concursais que lhe está associada.

### Dimensão-chave da Qualificação

A respeito da qualificação, é indiscutível a forte estruturação dos SI em torno desta dimensão-chave. Com efeito, a prioridade à qualificação das empresas aparece destacada, desde logo, no Enquadramento Nacional dos SI e, depois, adquire uma relevância estruturante no SI Qualificação PME e, também, destacada no SI Inovação e no SI I&DT, de tal modo que, com frequência, até se torna difícil identificar a fronteira entre o apoio ao “projecto” e o apoio ao “promotor”. No SI Qualificação PME, a promoção da qualificação assume uma natureza fortemente transversal, cobrindo domínios que vão desde a propriedade industrial e a criação, moda & design, passando pelo desenvolvimento e engenharia, organização, gestão e TIC, qualidade, ambiente, inovação, diversificação e eficiência energética, economia digital, comercialização e marketing, responsabilidade social, segurança, até à internacionalização. Mas a vertente da qualificação encontra-se igualmente presente no SI Inovação (sobretudo pela via das tipologias de despesa elegíveis) e no SI I&DT (neste caso, no âmbito sobretudo das tipologias dos Núcleos, dos Centros e dos Vales I&DT, mas também pela valorização em sede de critérios de mérito do reforço das capacidades internas de I&DT e inovação).

A par disto, a dimensão da qualificação encontra nos SI QREN uma vertente complementar que se prende com os critérios de admissibilidade (dado que os objectivos e prioridades dos concursos definidos em todos os AAC, sem excepção, estão sempre directa ou indirectamente relacionados com a qualificação das empresas) e com os critérios de selecção (que, no SI Qualificação PME, valorizam projectos coerentes, pertinentes e integrados no quadro de actuações em torno dos factores dinâmicos de competitividade, no SI Inovação, valorizam projectos coerentes e pertinentes no quadro da estratégia dos promotores e, no SI I&DT, valorizam projectos coerentes e razoáveis nos aspectos económico-financeiros, de mercado, científicos, tecnológicos e organizacionais, que promovam o aumento ou a consolidação das capacidades internas de I&DT).

### Dimensão-chave do Empreendedorismo

No tocante à dimensão do empreendedorismo, a estruturação dos SI QREN também se revela incisiva, em moldes que facilitam claramente o apoio abrangente ao empreendedorismo qualificado. Com efeito, não são visíveis em qualquer dos SI qualquer tipo de barreiras relevantes na candidatura de projectos de investimento por parte de novas empresas ou de empresas nascentes (com menos de 3 anos). Acresce que, no SI Inovação, existe uma tipologia específica de projectos centrada especificamente no empreendedorismo qualificado, com concursos e dotações específicas dirigidas à criação de empresas dotadas de recursos humanos qualificados em sectores de alta/média tecnologia, de forte intensidade de conhecimento ou de serviços qualificados ou à criação de empresas com potencial de crescimento, que valorizem a aplicação de resultados de anteriores projectos de I&DT na produção de novos bens ou serviços.



## 7.5. IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS TIPOLOGIAS DE PROJECTOS

O formato adoptado pelo QREN em matéria de SI ao investimento das empresas consagrou alterações profundas face aos anteriores Quadros Comunitários. Uma das alterações a destacar nesta matéria prende-se com a introdução de novas tipologias de projectos a apoiar: Vales I&DT e I&DT Colectiva no SI I&DT e Vales Inovação e Projectos Conjuntos no SI Qualificação PME.

**O presente ponto tem como objectivo analisar a implementação destas novas tipologias de projectos.** Em termos potenciais, como se pode constatar pela análise sistematizada no quadro abaixo, torna-se óbvio que **estamos perante tipologias de projectos que vão ao encontro dos objectivos do POFC/COMPETE e dos POR do Continente**, bem como às necessidades efectivas do tecido empresarial português e das instituições colectivas que apoiam e potenciam a sua competitividade, o que atesta a sua relevância e pertinência.

### QUADRO 7.4:

**Análise do contributo potencial das novas tipologias de projectos dos SI QREN para a concretização dos principais objectivos do POFC e dos PO Regionais do Continente**

Principais objectivos do POFC/COMPETE e dos PO Regionais	Contributo potencial		
	Vales I&DT e Inovação	I&DT Colectiva	Projectos Conjuntos
Fortalecimento da economia baseada no conhecimento e na inovação, intensificando o esforço de I&DT e a articulação entre empresas e centros de saber, acelerando a difusão, a transferência e utilização de tecnologias, bem como a incorporação de conhecimento e resultados de I&DT pelas empresas	Elevado	Elevado	Médio
Promoção da inovação no tecido empresarial, especialmente através do incremento da produção transaccionável de novos bens e serviços, do reforço da orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais, reposicionando-se nos segmentos mais competitivos e diferenciados	Médio/Alto	Médio	Elevado
Promoção do empreendedorismo qualificado, nomeadamente o empreendedorismo feminino	Médio/Alto	Médio	Médio/Alto
Apoio ao investimento estruturante de grande dimensão em novas áreas com potencial de crescimento	Baixo	Médio	Médio
Promoção da produtividade através da qualificação de PME, reforçando a internalização dos factores dinâmicos e imateriais de competitividade	Elevado	Elevado	Médio/Alto
Promoção e desenvolvimento de intervenções sustentadas em lógicas de eficiência colectiva e na promoção de economias de aglomeração	Médio	Elevado	Elevado
Simplificação do modelo de gestão, com vista a um aumento da celeridade e da qualidade decisional, quer na fase de análise, quer também no período de acompanhamento da execução e da avaliação dos resultados dos investimentos	Elevado	Médio	Médio
Forte concentração de recursos nas áreas de intervenção prioritárias	Médio	Médio/Alto	Médio/Alto
Forte selectividade na apreciação de candidaturas de modo a privilegiar as que demonstrem maior relevância face aos resultados que se pretendem obter	Baixo	Médio/Alto	Médio/Alto
Orientação e focalização dos SI em áreas mais imateriais da competitividade, reduzindo a extensão da intervenção em termos do número total de projectos a apoiar e, sobretudo, em termos de tipologias de investimentos elegíveis	Médio/Alto	Médio/Alto	Médio/Alto
Seleção das candidaturas através, em regra, de concursos com objectivos desenhados de acordo com as prioridades definidas	Baixo	Médio/Alto	Médio/Alto
Qualificar a procura empresarial através de acções colectivas de sensibilização e disseminação de boas práticas, da sensibilização dos “prescritores” para as prioridades, da inserção nas PME de agentes de mudança (técnicos qualificados) e assistir e apoiar os empresários na formulação de estratégias e projectos	Baixo	Elevado	Elevado

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Cada uma das tipologias de projectos em apreço neste ponto foi objecto de análise particular nos Estudos de Caso relativos aos Vales I&DT e Inovação e aos Projectos Colectivos. Os resultados dessa análise podem ser consultados no Volume II deste Relatório Final de Avaliação, sendo que se apresenta de seguida os aspectos mais destacados para cada um dos instrumentos.

Vales I&D e Inovação	
Concepção	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumento muito ajustado às características do tecido empresarial português (constituído esmagadoramente por PME de reduzida dimensão), que permite o acesso expedito e alargado do mesmo a competências (difíceis de internalizar) essenciais à sua competitividade pela via da contratação de serviços a entidades do SCTN qualificadas para o efeito</li> <li>▪ Questionável a pertinência da co-existência dos Vales I&amp;DT e dos Vales Inovação em separado, dado que delas perpassa alguma sobreposição - poderia revelar-se mais claro e eficiente fundi-las numa só tipologia de projectos ou, em alternativa, dar-lhe uma maior coerência temática (ex: I&amp;DT e inovação 'vs' Qualificação e internacionalização)</li> </ul>
Execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forte adesão das PME a este instrumento: até meados de 2010, tinham sido apresentadas 1.174 candidaturas aos Vales I&amp;DT e Inovação (418 I&amp;DT e 756 Inovação)</li> <li>▪ Foco sectorial centrado nos Serviços Empresariais, sendo que algumas actividades da indústria transformadora assumiram igualmente alguma relevância (Têxtil e calçado, Metálica, Madeira, Mecânica), bem como as ligadas aos Transportes, logística e distribuição</li> </ul>
Incidência	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os Vales I&amp;DT apresentam uma incidência especialmente focada nas Tecnologias e ciências dos materiais, nas TIC e na Engenharia mecânica</li> <li>▪ Os Vales Inovação focam-se sobretudo no Desenvolvimento e engenharia de produtos, serviços e processos, na Qualidade e na Organização e gestão e TIC (estranhando-se que a internacionalização não assuma qualquer relevância)</li> </ul>
Prestadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No conjunto das entidades qualificadas para prestar serviços no âmbito deste instrumento, são os Centros Tecnológicos que assumem maior relevância, sendo que a participação das Universidades, Politécnicos e Centros de Transferência de Tecnologia também é expressiva</li> <li>▪ Existem muitas entidades qualificadas para prestar serviços no âmbito deste instrumento que não foram objecto de contratação de serviços até ao presente, o que torna relevante a abertura de uma nova fase de qualificação que absorva os resultados da execução passada</li> </ul>
Projectos Conjuntos	
Concepção	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tipologia de projectos de relevância particular para o apoio ao desenvolvimento de planos colectivos de intervenções dirigidas à promoção da inovação, da modernização e/ou da internacionalização em grupos mais ou menos alargados de empresas, compostos maioritariamente por PME</li> <li>▪ Tipologia de projectos muito ajustada a um conjunto vasto de necessidades empresariais de natureza colectiva, que complementam de forma interessante e inovadora instrumentos de natureza mais transversal (como é o caso do SIAC - Sistema de Apoio a Acções Colectivas), dando continuidade às antigas PIP/ Parcerias Empresariais do POE/PRIME</li> </ul>
Execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Boa adesão dos beneficiários potenciais: até meados de 2010, tinham sido apresentadas 184 candidaturas aos Projectos Conjuntos, praticamente todas elas da iniciativa de associações de base empresarial (maioritariamente sectoriais), envolvendo um alargado número de empresas</li> <li>▪ Foco sectorial muito centrado nos sectores mais tradicionais da economia (têxtil, alimentar, madeira e metálica), o que corresponde a um padrão sem paralelo nos SI em geral e mesmo no SI Qualificação PME, onde esta tipologia se insere</li> </ul>
Incidência	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esta tipologia de projectos apresenta uma forte incidência na Internacionalização, um domínio de intervenção que representa 79% dos projectos apoiados e 70% do investimento elegível</li> <li>▪ Não se observa a predominância de qualquer outra dimensão de intervenção autonomizada para além da internacionalização</li> </ul>



I&DT Colectiva	
Concepção	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tipologia de projectos de relevância particular para resolver problemas e necessidades de I&amp;DT partilhados por conjuntos de empresas, sendo que essa I&amp;DT terá que ser contratada a entidades do SCT ou a empresas com a necessária capacidade tecnológica</li> <li>▪ Tipologia de projectos relativamente à qual existem dúvidas quanto à adequação do seu enquadramento no contexto da operacionalização dos SI (as empresas-alvo das intervenções não suportam de forma directa os custos dessas intervenções)</li> <li>▪ Tipologia de projectos onde o carácter restrito das despesas elegíveis (que não permitem considerar custos com pessoal técnico do promotor ou das empresas envolvidas) poderá limitar fortemente a boa adesão dos beneficiários</li> </ul>
Execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixa adesão dos beneficiários potenciais: até meados de 2010, tinham sido apresentadas apenas 7 candidaturas à tipologia da I&amp;DT Colectiva</li> <li>▪ Foco sectorial muito centrado nos sectores mais tradicionais da economia (têxtil, calçado e alimentar)</li> </ul>

## 8. O MODELO DE GOVERNAÇÃO

### 8.1. A ARQUITECTURA GLOBAL DO MODELO DE GOVERNAÇÃO

A arquitectura global do modelo de governação dos SI na Agenda Factores de Competitividade do QREN revela como traços fundamentais a atribuição de responsabilidades a seis Autoridades de Gestão (COMPETE e PO Regionais do Continente) e a quatro Organismos Intermédios (IAPMEI, AdI, AICEP e Turismo de Portugal), bem como a instituição de um sistema de interacções e de complementaridades coordenado e dirigido pela AG do COMPETE.

A segregação de responsabilidades entre Programas Operacionais tem essencialmente por base a dimensão das empresas que acedem aos SI QREN: os projectos apresentados por médias e grandes empresas são financiados pelo COMPETE, enquanto os projectos de micro e pequenas empresas são acolhidos pelos PO Regionais. Por seu turno, as responsabilidades atribuídas aos Organismos Intermédios abrangem a análise de candidaturas, o acompanhamento da execução dos projectos de investimento aprovados e, nalguns casos, o pagamento dos incentivos. Para além da articulação prevista para o estabelecimento das principais orientações sobre a aplicação dos SI, nomeadamente em sede de preparação de concursos, o processo de decisão envolve ainda as reuniões da Comissão de Selecção - presidida pela AG competente e onde participam todas as entidades referidas - culminando na aprovação das candidaturas por parte da AG do PO competente.

A estrutura e o modelo de governação adoptados assumem o objectivo de assegurar a participação acrescida das **autoridades regionais** no processo de decisão, procurando propiciar as melhores condições de gestão dos três SI QREN em termos de eficiência e eficácia e evidenciando, assim, avanços significativos comparativamente a anteriores períodos de programação. Neste sentido, o modelo de governação estabelecido afigura-se como uma forma de organização mais exigente, sendo simultaneamente inovador e ambicioso no que respeita aos actores envolvidos, ao implicar a intervenção de várias entidades no âmbito do mesmo instrumento de financiamento público do investimento empresarial e a participação acrescida das autoridades regionais, acarretando, por esta via, exigências acrescidas para a respectiva liderança. As maiores exigências não se cingem, aliás, à arquitectura do modelo de governação, uma vez que se avocam, em paralelo, objectivos ambiciosos sobre a natureza e as prioridades dos SI, particularmente no que respeita à concentração dos apoios na inovação e na I&DT (como requisitos para estimular produtos e serviços transaccionáveis) e, bem assim, ao aumento da selectividade.

Um dos elementos que a Equipa de Avaliação considera mais positivos na arquitectura de governação dos SI QREN respeita, por conseguinte, à valorização da **intervenção regional**, que representa uma evolução positiva face ao modelo QCA III ao potenciar a criação de condições para beneficiar da proximidade das correspondentes AG à estrutura empresarial das regiões. No QREN, as AG dos PO Regionais do Continente assumem, assim, a possibilidade e a responsabilidade de participarem activamente na governação global dos SI, cabendo-lhes ainda, em última instância, a decisão sobre o financiamento dos projectos de investimento de pequenas e micro empresas. A Equipa de Avaliação

assinala que esta descentralização da gestão se integra nos princípios actuais da política industrial regionalizada, tendo sido conseguida com equilíbrio e com garantia de homogeneidade na aplicação dos critérios na análise das candidaturas. Na opinião das entidades auscultadas no âmbito do presente exercício, a experiência tem sido globalmente muito favorável, dada a vigorosa coordenação por parte do COMPETE e o papel e a participação que os PO Regionais têm assumido ao longo do processo, designadamente na Comissão de Selecção.

Os SI QREN assumem, não obstante, a sua ambição em termos da **abrangência nacional**<sup>38</sup> visada: em paralelo com a definição de um quadro regulamentar transversal aos PO do Continente, promove-se a adopção de regras construídas e partilhadas por todas as entidades intervenientes (sob a forma de orientações técnicas ou de gestão), a concertação sobre o lançamento de avisos de abertura de concurso, bem como a articulação com a tutela governamental. A operacionalização deste aspecto institucional conduziu à institucionalização da **Rede de Incentivos QREN**, que integra responsáveis de todos os PO com intervenção nos SI e tem a liderança forte por parte da AG do COMPETE, a qual é reconhecida e legitimada pela experiência e pelo conhecimento adquiridos ao longo de anteriores períodos de programação. A participação de vários PO na governação dos SI requereu, neste enquadramento, uma nova articulação estratégica e operacional, a qual representou uma prática inovadora na gestão de Fundos Estruturais, num contexto de grande assimetria de conhecimento e de experiência acumulada entre os vários Programas.

As vantagens e os inconvenientes associados ao modelo de governação dos SI QREN não são percepcionadas de igual modo pelas entidades auscultadas pela Equipa de Avaliação, o que reflecte a multiplicidade de interlocutores e o acrescido esforço de coordenação e de concertação entre as várias entidades - quer no processo de preparação e lançamento de concursos, quer na fase de análise e decisão sobre as candidaturas.

O aumento do número de actores, as inerentes dificuldades de articulação e a complexidade acrescida que representam nem sempre são considerados como conducentes - em particular na fase de arranque do QREN - a uma maior eficácia global do sistema, a qual tem sido também entendida como demarcada pelas diferentes especificações e condições regionais e, logo, pelas disponibilidades financeiras de cada região.

98 Resulta evidente, para a Equipa de Avaliação, que, no processo de consulta das várias entidades<sup>39</sup>, os prazos que têm sido definidos para a fase de consulta são considerados muito reduzidos e limitativos, pelo que a sua dilatação seria uma condição *sine qua non* para a captação de contribuições efectivas das várias entidades.

---

<sup>38</sup> Referimos 'abrangência nacional' para simplificação formal da apresentação: os SI em apreço aplicam-se ao território do Continente, não abrangendo consequentemente as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

<sup>39</sup> As AG e os OI são consultados, na fase que antecede a adopção de normas comuns ou a publicação dos avisos, com o intuito de recolher os seus pareceres sobre os respectivos conteúdos.

Confrontado com a opinião das restantes entidades, o COMPETE reconhece a limitação dos prazos concedidos, bem como o não acolhimento de algumas das sugestões veiculadas pelos PO Regionais e pelos OI, que, embora sejam consideradas e respeitadas, revelam-se por vezes incompatíveis, pelo que requereriam amiúde esforços acrescidos no sentido da sua conciliação entre as partes, com consequências drásticas sobre os prazos previstos.

Na opinião da Equipa de Avaliação, a circunstância de o modelo instituído visar a abrangência nacional e contemplar a emissão de avisos de abertura de concurso comuns não prejudica, de forma determinante ou insuperável, a consideração das especificidades sectoriais e/ou territoriais, uma vez que existem mecanismos e instrumentos colocados ao dispor das AG dos PO Regionais para garantir a sua integração.

A natureza conceptual do AAC enquanto instrumento de gestão é susceptível de proporcionar grande flexibilidade ao permitir adaptar as prioridades e os objectivos à conjuntura e às necessidades decorrentes, designadamente em termos de focalização, sem necessidade de alterar a regulamentação, incutindo simultaneamente uma maior disciplina no cumprimento de prazos. Contudo, a transversalidade visada tem, naturalmente, implicações quanto ao grau de flexibilidade proporcionado às AG dos PO para responderem aos objectivos e prioridades da intervenção regional.

As AG dispõem, neste contexto, de alguns mecanismos no sentido de garantir a incorporação de **especificidades regionais**, que poderá ser efectivada nomeadamente por via: i) da decisão de participação (ou não) no concurso em questão; ii) do montante colocado a concurso; iii) da alteração das ponderações atribuídas aos critérios de selecção utilizados para o cálculo do mérito das candidaturas; ou, inclusivamente, iv) da definição de regras e normas a observar pelo PO em causa relativamente à concessão dos apoios em determinados sectores ou territórios. Um caso que ilustra o recurso a este último mecanismo foi o implementado pelo PO ALGARVE 21, onde foi pré-definida uma “filosofia orientadora das prioridades” assumidas pelo Programa no apoio a projectos do sector do turismo<sup>40</sup>. Adicionalmente, a incorporação da análise do mérito regional dos projectos - no que concerne ao critério de selecção que pretende aferir o contributo do projecto para a competitividade regional e para a coesão económica e territorial, no âmbito dos Regulamentos aplicáveis - afirma-se também como uma forma de reforçar o foco regional das intervenções e de integrar as especificidades regionais e o conhecimento da realidade empresarial e local na apreciação das candidaturas, sob o ponto de vista da CCDR relevante.

---

<sup>40</sup> Para além de especificar, por exemplo, a tipologia de projectos de alojamento a apoiar, restringe também as zonas do território em que os mesmos se deverão localizar; em paralelo, estabelece os serviços de animação turística e de restauração apoiáveis. Numa “atitude prudente”, a Autoridade de Gestão limita ainda a dotação disponível no âmbito dos SI a conceder a projectos no sector do turismo (reorientando, por esta via, os apoios a conceder para outros sectores de actividade), bem como o montante máximo de incentivo a conceder por projecto (2 milhões de euros), dada a reduzida dotação orçamental do Programa e passando também a reforçar a aposta numa maior selectividade e no redireccionamento dos apoios para sectores industriais específicos (os quais têm vindo progressivamente a perder peso na região), com o intuito de prosseguir a estratégia da região no sentido de diversificar a sua base económica produtiva.

Sem prejuízo dos melhoramentos processuais susceptíveis de adopção, os avaliadores salientam que as potencialidades de adaptação e de flexibilização dos avisos de abertura de concursos a especificidades regionais não conheceram – no período de referência da avaliação – concretização significativa, como se abordará mais adiante neste relatório (ver subcapítulo 10.2).

## 8.2. O PAPEL E O FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO DE SELECÇÃO

No modelo de governação dos SI QREN importa considerar ainda o papel e o funcionamento da **Comissão de Selecção**, enquanto órgão consultivo<sup>41</sup>. A diversidade de perspectivas e de posicionamentos por parte das várias entidades envolvidas foi particularmente evidente nas primeiras reuniões da Comissão de Selecção, tendo todavia evoluído favoravelmente ao longo do tempo o grau de entendimento e de articulação entre os intervenientes. A Equipa de Avaliação apurou, porém, que o verdadeiro debate em torno da qualidade e do mérito dos projectos ocorre no período que antecede as reuniões, no quadro da articulação e o diálogo estabelecidos entre as equipas técnicas daqueles Organismos e os Secretariados Técnicos dos PO, fase em que são genericamente ultrapassadas eventuais situações de divergência entre o parecer do OI e a opinião da AG sobre os projectos apresentados.

As reuniões da Comissão de Selecção terminam, Por conseguinte, em regra, no estabelecimento de consensos sobre os projectos de investimento a apoiar, não tendo materialidade quantitativa as situações que requerem uma efectiva discussão e intervenção em sede de Comissão de Selecção. Importa, contudo, assinalar que apenas no decurso da reunião os vários PO têm oportunidade para se pronunciarem relativamente aos projectos submetidos pelos restantes PO, sendo que apenas o COMPETE disponibiliza os pareceres dos projectos sob a sua responsabilidade aos restantes PO. Uma recomendação que emerge imediatamente desta situação - e que contribuiria para agilizar as reuniões e potenciar as vantagens da existência da Comissão - consistiria na consagração da possibilidade de todos os PO terem acesso, numa fase prévia e de forma automática a partir do SiQREN, a todas as propostas de financiamento a submeter nas reuniões da Comissão, bem como, numa fase posterior, às decisões finais das restantes AG no que respeita aos apoios efectivamente concedidos.

100 As opiniões recolhidas pela Equipa de Avaliação relativamente ao funcionamento e à proficuidade das reuniões da Comissão de Selecção divergem substancialmente, variando entre a reconhecida utilidade deste fórum para o debate de temáticas comuns e para a partilha de experiências entre os vários PO e a sua consideração como um mecanismo de diluição de responsabilidades e/ou um intermediário adicional, sem grande valor acrescentado, no processo de tomada de decisão sobre os

---

<sup>41</sup> A Comissão de Selecção é composta pela AG do COMPETE, que preside, e por representantes das AG dos PO Regionais do Continente e dos OI, assumindo a responsabilidade de assegurar a coordenação das aberturas de concursos e emitir pareceres sobre as propostas de decisão de financiamento, que serão posteriormente consideradas e aprovadas pelas AG responsáveis.

apoios a conceder. As evidências recolhidas e as análises efectuadas ao longo da presente avaliação conduzem-nos a especialmente valorizar as funções exercidas pela Comissão de Selecção, órgão que a Equipa de Avaliação considera indispensável para assegurar condições de eficácia e de eficiência da arquitectura global do sistema de governação que, sem o desempenho colegial e coordenado dessas funções, seria severamente penalizado. Neste contexto, foi ainda revelada, pela generalidade das entidades entrevistadas, a importância que atribuem ao estabelecimento de oportunidades para debater as temáticas associadas a SI em sede de **governação global** do QREN o que, numa fase inicial, terá sido colmatado pela intervenção do Observatório do QREN. A relevância estratégica e operacional que os avaliadores atribuem aos SI ao investimento empresarial conduzem-nos a apoiar este entendimento.

### 8.3. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM ORGANISMOS INTERMÉDIOS

A concepção do modelo de governação dos SI QREN incorpora a delegação de competências das AG em OI<sup>42</sup>, os quais são entidades públicas especializadas com reconhecida competência e experiência na gestão de incentivos às empresas, o que lhes permite gerir um fluxo elevado de candidaturas e fazer face à complexidade da análise de algumas tipologias de despesa, para o que podem inclusivamente recorrer a painéis de peritos em matérias específicas. Na repartição de funções e tarefas ao longo do ciclo de vida das candidaturas são definidos mecanismos de articulação entre as AG e os OI, competindo aos OI participar na definição das regras a aplicar aos SI, assegurar a análise das candidaturas, a contratação dos incentivos, o controlo e o acompanhamento da execução dos projectos aprovados, a interlocução com o promotor, bem como, nas situações pertinentes, efectuar pagamentos.

A delegação de competências em OI afigura-se como conceptualmente adequada, inclusivamente pela partilha de competências e recursos que proporciona, sendo que o contributo dos OI para a eficiência e eficácia do modelo é reconhecido pela generalidade dos responsáveis das AG. Os procedimentos de articulação entre as AG e os OI são considerados, pelas entidades entrevistadas, como globalmente adequados nas relevantes fases do ciclo de vida do projecto. Como aspecto menos positivo foi referida a reduzida aderência aos prazos estabelecidos e que são percepcionados, pelos actores envolvidos na gestão e execução dos SI, como demasiado curtos face à capacidade disponível para analisar os elevados volumes de candidaturas, com consequências no cumprimento dos prazos de decisão e comunicação aos beneficiários. A Equipa de Avaliação considera ainda que a reduzida prioridade atribuída ao acompanhamento dos projectos de investimento aprovados constitui um problema com dimensão estrutural nos SI (e comum à generalidade dos projectos QREN), uma vez que não é específico do actual período de programação.

---

<sup>42</sup> Prevista no Decreto-Lei n.º 74/2008 de 22 de Abril, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2009 de 28 de Abril, onde se definem as competências passíveis de delegação e onde é referido que esta deverá ser aplicada nos casos em que propicie condições para melhorar a eficácia e a eficiência da gestão ou para superar insuficiências quantitativas ou qualitativas em recursos.

A delegação de competências em OI é uma prática que tem contribuído para a eficiência e eficácia da gestão dos PO, em particular no quadro da desejável especialização das suas funções de execução de políticas públicas e dos seus instrumentos, que naturalmente não se confundem com as responsabilidades mais operacionais das AG, essencialmente incumbidas de assegurar as melhores condições de financiamento dos referidos instrumentos de política, de produção de resultados e de impactos dos investimentos financiados e a mais adequada gestão de recursos públicos. Acresce que, tratando-se de entidades com duração temporal limitada, as AG e os respectivos Secretariados Técnicos não dispõem necessariamente de recursos técnicos em volume e com a qualificação exigida para o desempenho, *per se*, de todas as funções que estão associadas à gestão e operacionalização dos SI ao investimento empresarial.

Face ao experienciado ao longo do período de vigência do QCA III, a opinião manifestada pela maioria dos responsáveis entrevistados é que se verificou uma transformação no sentido de limitar as responsabilidades e autonomia de intervenção dos OI no modelo QREN, opinando que o papel de “entidade executora” dos SI se tem sobreposto ao papel de “entidade parceira” da respectiva governação que, entendem, deveria prevalecer. Salientam ainda que esta situação se afigura como particularmente relevante num contexto em que os OI são entidades responsáveis pela aplicação da política pública, pelo que não se afigura como conceptualmente adequada uma situação de dicotomia efectiva entre, por um lado, as entidades responsáveis pela definição e concepção dos SI às empresas e, por outro, os organismos públicos responsáveis pela aplicação das políticas públicas. A Equipa de Avaliação considera, todavia, que a desejável e exigente especialização dos OI enquanto agências públicas vocacionadas para assegurar a execução de políticas públicas e dos seus instrumentos não se confunde (nem se deve confundir) com as responsabilidades operacionais das AG dos PO e que foi alcançado um equilíbrio razoável entre a autonomia e as responsabilidades de uns e dos outros.

#### 8.4. AS ARTICULAÇÕES EXTERNAS NO MODELO DE GOVERNAÇÃO

O modelo de governação instituído prevê ainda o estabelecimento de metodologias e procedimentos para assegurar sinergias e complementaridades, quer entre os SI, quer relativamente a **entidades externas ao modelo de governação** dos SI, de entre as quais se destacam os apoios concedidos no âmbito da Agenda Potencial Humano, bem como as intervenções associadas ao desenvolvimento rural por via do PRODER.

A Equipa de Avaliação considera que resulta clara, a partir das entrevistas realizadas com os responsáveis pela operacionalização dos SI uma ainda insuficiente articulação efectiva com o **PO Potencial Humano**. Com efeito, para além de estar regulamentarmente prevista e contemplada por via de Protocolo de Articulação específico, a efectiva conjugação do financiamento concedido por via dos SI com os apoios públicos à formação e à qualificação profissional potenciaria os resultados e impactos dos projectos de investimento empresarial apoiados.



Sem prejuízo de não terem sido identificadas situações de incumprimento do referido Protocolo por parte da gestão dos SI, a auscultação de actores no âmbito do presente exercício de avaliação não deixa dúvidas quanto ao facto de a desejável articulação não se ter ainda concretizado plenamente na operacionalização dos SI QREN, cingindo-se, quando pertinente e sempre *a posteriori* (após a fase de candidatura), tal como previsto no Protocolo, ao intercâmbio de listagens contendo os projectos aprovados. Neste contexto, seria desejável o alargamento do Protocolo de forma a potenciar a articulação, também numa fase prévia à decisão efectiva de financiamento.

No que respeita à articulação com as entidades responsáveis pela gestão do **PRODER**, esta revelou-se particularmente intensa e profícua na fase inicial de arranque do QREN no que respeita ao enquadramento CAE dos projectos, precedendo o estabelecimento do *“Protocolo de Articulação entre FEDER e FEADER – Sistema de Incentivos do QREN (FEDER) e do PRODER (FEADER)”*. A percepção das entidades entrevistadas quanto ao grau de complexidade e de facilidade de aplicação do referido Protocolo diverge consoante os domínios visados: em paralelo com áreas em que a sua aplicação se revela relativamente simples e linear (como por exemplo, no turismo), subsistem outras em que o referido Protocolo se afigura como complicado, difícil de interpretar e de operacionalizar (como sejam os projectos de I&DT). Por outro lado, o Protocolo continua a evidenciar algumas lacunas em termos de elegibilidade de determinadas empresas, pelo que decorre actualmente um processo de revisão do mesmo<sup>43</sup>. Também com o intuito de facilitar e promover a articulação entre as duas fontes de financiamento, as medidas recentemente lançadas para acelerar a execução de projectos contemplavam a criação de um portal único para projectos nos sectores agro-industriais e florestais. A articulação entre as duas entidades constitui, por conseguinte, um exemplo de boas práticas a promover no actual modelo de governação QREN.

Por oposição, a área do **ambiente** foi referenciada por várias entidades entrevistadas como um domínio que carece de articulação com entidades externas ao modelo de governação, cujo contributo iria certamente consubstanciar e conceder uma maior credibilidade à análise de mérito produzida pelos OI nesta matéria. Similarmente, também a ligação com entidades responsáveis pelo **licenciamento** se poderia revelar como particularmente profícua no processo de operacionalização do QREN, ao facilitar e agilizar a actuação dos OI e Secretariados Técnicos dos PO<sup>44</sup>. Na ausência de tal articulação, a responsabilidade pela evidência do comprovativo de licenciamento (não obstante a simplificação recentemente introduzida nesta matéria) acaba por recair sobre os promotores, com os inerentes atrasos em termos de disponibilização de informação e sobrecarga de procedimentos para os mesmos.

---

<sup>43</sup> A revisão do Protocolo fundamenta-se na necessidade de clarificar as áreas, os temas e/ou os sectores apoiáveis e não apoiáveis pelo QREN ou pelo PRODER, associada a limitações impostas pela regulamentação comunitária: existem actividades que inevitavelmente ficam "a descoberto" e que não são apoiáveis, nem pelos SI, nem pelo PRODER, como por exemplo, a produção primária e a primeira transformação e comercialização por grosso que, embora sendo CAE da indústria, não podem ser apoiadas, por imposição comunitária.

<sup>44</sup> Ambas as situações são inclusivamente referidas como casos de retrocesso face ao observado ao longo dos períodos de vigência de Quadros Comunitários anteriores.



## 8.5. A CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO DO MODELO

Finalmente, importaria apreciar a efectiva capacidade de adaptação do modelo de governação dos SI a uma contextualização diferente daquela em que se desenvolveu a sua concepção. Efectivamente, o modelo de governação dos SI foi submetido a uma drástica alteração de contexto económico ao longo dos últimos anos, da qual não passou incólume. As medidas anti-crise implementadas em 2009 requereram substanciais alterações regulamentares e de orientação política que, muito embora tenham permitido manter os instrumentos na sua essência e os objectivos visados em geral, moderaram o desejado enfoque na selectividade e “abriram” demasiado os SI neste período, colocando um esforço e empenho acrescidos ao longo da execução dos projectos.

Mais recentemente<sup>45</sup> foi lançada pelo Governo a “*Estratégia para a aceleração da execução de projectos empresariais*”, que visou a criação de condições transitórias para a adaptação dos projectos às novas condições de mercado resultantes da crise económica e financeira e que incluiu medidas de reformulação (recalendarização ou redimensionamento) de projectos, a consideração da simplificação de condições e processos associados à execução e pagamentos, bem como a disponibilização da linha de crédito QREN-Investe. As alterações introduzidas tiveram, inevitavelmente, implicações na operacionalização dos SI, requerendo um esforço e uma sobrecarga de trabalho acrescidos para as entidades envolvidas, bem como uma não menosprezável capacidade de adaptação das estruturas. A solução inovadora nestas medidas residiu no planeamento semestral do investimento, mediante aplicação automática de penalidades no caso de incumprimento. Por outro lado, os PO dispõem actualmente de um calendário renovado, muito embora aumentem as exigências em termos de concentração de recursos na fase dos pedidos de pagamento e na fase de acompanhamento de projectos em geral, a par com uma legitimidade acrescida sobre os projectos que não solicitaram reformulação.

O modelo de governação foi submetido a uma profunda e rápida alteração da envolvente financeira e económica que, constituindo um teste à sua capacidade de adaptação, originou a adopção de medidas anticrise. A Equipa de Avaliação salienta que a respectiva concretização e operacionalização, através da adopção de alterações regulamentares e da consagração de ajustamentos na orientação político-estratégica, não exigiram alterações estruturantes na concepção e nos objectivos dos SI, nem no correspondente modelo de governação – atenuando todavia a desejável selectividade da sua aplicação.

---

<sup>45</sup> Outubro de 2010, excedendo já o horizonte temporal da presente avaliação.

## 9. A DIMENSÃO ALCANÇADA E OS IMPACTOS EXPECTÁVEIS

### 9.1. A RELEVÂNCIA DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS PARA A ACTIVIDADE ECONÓMICA

A avaliação da operacionalização dos sistemas de incentivos do QREN não podia deixar, no plano da análise das realizações, de situar de forma objectiva e quantificada a relevância alcançada junto da actividade económica susceptível de ser dinamizada no quadro das regras e regulamentos que os enquadram.

A medição da relevância assumida pelos SI será tratada com base em três dimensões fundamentais que articulam aspectos quantitativos e qualitativos.

Em primeiro lugar importa medir **o grau de penetração dos SI** nas diferentes regiões do continente, com destaque para as regiões de convergência, nos diferentes sectores de actividade, com destaque para as indústrias que constituem o "coração" do sector dos bens transaccionáveis, e nos diferentes segmentos de dimensão empresarial, com destaque para o segmento das pequenas e médias empresas.

Em segundo lugar importa avaliar as **características dos efeitos de dinamização sobre o investimento** induzidos pelos sistemas de incentivos, seja em termos da própria dimensão da alavancagem produzida, total ou parcial, seja em termos da natureza dos próprios efeitos, envolvendo o ritmo, a dimensão e a orientação dos investimentos.

Em terceiro lugar importa perceber o alcance dos projectos apoiados sobre a evolução dos respectivos promotores, isto é, a dimensão assumida pelo investimento face à dimensão da empresa pré-projecto, seja para evidenciar impactos menos significativos, mais significativos ou mesmo claramente estruturantes.

#### *9.1.1. O grau de penetração dos Sistemas de Incentivos no plano regional, sectorial e dimensional*

Os quadros seguintes sintetizam os resultados da análise da penetração dos SI, por via das candidaturas e dos projectos apoiados, na procura potencial, em termos de número de promotores, emprego e FBCF para três dimensões de análise - sectorial, localização geográfica e dimensão empresarial - foi sistematizada em quadros-síntese que permitem uma leitura simples e objectiva

O cálculo do grau de penetração foi feito não para o conjunto da economia nacional mas, como se tornava necessário, apenas para o conjunto das actividades que podiam ser acolhidas nos SI. Com efeito, a legislação específica limita em diferentes graus o acesso dos promotores aos SI, nomeadamente por via da elegibilidade dos projectos em termos de CAE; nessa perspectiva, foram seleccionados para análise os sectores que estão cobertos, na sua totalidade, pelas CAE elegíveis dos SI (Indústrias Extractiva e Transformadora, Comércio e Turismo).

**QUADRO 9.1:**  
**O Grau de Penetração dos SI QREN nos planos Regional, Sectorial e Dimensional**  
**A Penetração nas REGIÕES**

	Candidatos		Apoiados		
	N.º Promotores	Emprego	N.º Promotores	Emprego	FBCF
Norte	2,5%	11,8%	1,4%	8,5%	7,3%
Centro	2,6%	13,0%	1,5%	9,3%	14,9%
Lisboa	0,7%	4,5%	0,3%	2,6%	3,9%
Alentejo	1,8%	10,7%	1,0%	5,8%	15,6%
Algarve	0,8%	2,4%	0,3%	1,0%	1,4%

**A Penetração nos SECTORES DE ACTIVIDADE**

	Candidatos		Apoiados		
	N.º Promotores	Emprego	N.º Promotores	Emprego	FBCF
Indústria Extractiva	9,1%	24%	7,2%	12,2%	26,5%
Indústria Transformadora	5,7%	25%	3,6%	18,6%	32,6%
Comércio	1,1%	3%	0,6%	1,6%	29,7%
Turismo	1,3%	3%	0,5%	1,5%	24,5%

**A Penetração na INDÚSTRIA TRANSFORMADORA**

	Candidatos		Apoiados		
	N.º Promotores	Emprego	N.º Promotores	Emprego	FBCF
Alimentares	4,2%	15,4%	2,2%	10,1%	93%
Têxtil, Vestuário e Calçado	3,9%	17,2%	2,5%	11,7%	17%
Madeira, Cortiça, Papel e Impressão	4,5%	21,9%	2,7%	17,5%	18%
Químicos e Outros Minerais não metálicos	10,6%	34,4%	7,0%	26,2%	58%
Metálicas	5,3%	24,5%	3,4%	16,9%	21%
Mecânicas e Electrónicas	13,3%	41,9%	9,1%	35,7%	38%
Material de Transporte	15,8%	47,0%	11,8%	39,2%	19%

**A Penetração NOS SEGMENTOS DIMENSIONAIS**

	Candidatos		Apoiados	
	N.º Promotores	Emprego	N.º Promotores	Emprego
Micro (1 - 9)	1,0%	1,3%	0,4%	0,6%
Pequena (10 - 49)	5,0%	6,2%	3,0%	3,8%
Média (50 - 249)	14,9%	16,5%	10,1%	11,5%
Não PME (+ de 250)	15,9%	12,1%	11,1%	8,7%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN, DGEEP – Quadros de Pessoal 2008 e Contas Nacionais 2007

As grandes conclusões da análise do grau de penetração dos sistemas de incentivos do QREN junto do tecido empresarial de referência podem ser enunciadas nos seguintes termos:

- ▶ **A penetração dos SI em termos regionais** revela, como não podia deixar de ser, uma maior penetração nas "regiões de convergência" (Norte, Centro e Alentejo), onde se deve destacar a liderança assumida pela região Centro, em termos de volume de emprego envolvido (9,3%), e pela região do Alentejo, em termos de penetração pela FBCF (15,6%), enquanto a região Norte, que quase acompanha o grau de penetração pelo volume de emprego da região Centro (8,5%), acaba por registar um grau de penetração ao nível da FBCF bem menos significativo (7,3%).

O desempenho da região Centro merece uma nota de destaque adicional pelo potencial de redimensionamento que comporta. A relevância da penetração dos SI é praticamente dupla em matéria de investimento, quando comparada com a relevância em matéria de emprego, facto que indicia, à escala regional, um crescimento expectável do capital físico por unidade de emprego (*capital deepening*). Em sentido contrário, deve ser assinalado o caso da região Norte.

Fora das "regiões de convergência" o destaque vai para o desempenho menos satisfatório da penetração dos SI na região do Algarve (1,0% no emprego e 1,4% na FBCF), indiciando, para além de um menor dinamismo da procura empresarial dirigida aos SI, a possível necessidade de levar mais longe os esforços de adaptação e focalização na indução e acolhimento dessa mesma procura;

- ▶ A penetração dos SI em termos sectoriais revela que ela foi, em especial, relevante, na indústria transformadora, "tocando" cerca de 4% das empresas, 19% do emprego e 33% do investimento, as grandes actividades económicas acabam por apresentar graus de penetração onde se regista um significativo equilíbrio entre as quatro grandes actividades consideradas, isto é, os SI terão tido um mínimo de relevância no Turismo (25%), com valores muito próximos para as Indústrias Extractivas (27%) e para o Comércio (30%), o que pode ser considerado como um indicador favorável<sup>46</sup>.

A análise do grau de penetração dos SI na indústria transformadora permite destacar o resultado interessante e positivo de em todas as fileiras agregadas se encontrarem valores para o grau de penetração no volume de emprego envolvido superiores a 10% e mesmo a 30% nas fileiras da mecânica e da electrónica (35,7%) e do material de transporte (39,2%).

---

<sup>46</sup> Para a avaliação da penetração dos SI via FBCF, considerou-se, atendendo à taxa de compromisso a 30/6/2010 que ronda os 100%, que o investimento total apoiado até essa altura corresponde ao investimento que vai ser alavancado pelos SI QREN ao longo do período 2008-2015, ou seja, os novos projectos a serem apresentados no futuro vão corresponder a projectos actualmente elegíveis que entretanto vão sendo anulados por falta de execução. Não se considerou alavancagem de investimento por parte dos SI em 2007 por estarmos no período da sua concepção e considerou-se investimento até 2015 uma vez que os projectos têm um período máximo de execução de dois anos. O investimento total apoiado anual corresponde então ao volume total a 30/6/2010 dividido por 8 anos correspondentes ao ciclo de investimento 2008-2015.

As fileiras das indústrias alimentares (93%) e das indústrias químicas e dos materiais de construção (58%) são, no entanto, as que registam um grau de penetração mais elevado em termos de FBCF;

- ▶ A penetração dos SI em termos dos vários segmentos de dimensão empresarial é, como não podia deixar de ser, mais significativa nos escalões de maior dimensão empresarial devendo ser, no entanto, ressaltado como um resultado bastante interessante o facto de a penetração do segmento das médias empresas ser muito próxima da penetração no segmento das grandes empresas, em termos de número de empresas e, sobretudo, claramente superior em termos de volume de emprego envolvido (11,5% contra 8,7%).

### *9.1.2. O papel dos Sistemas de Incentivos na alavancagem do investimento*

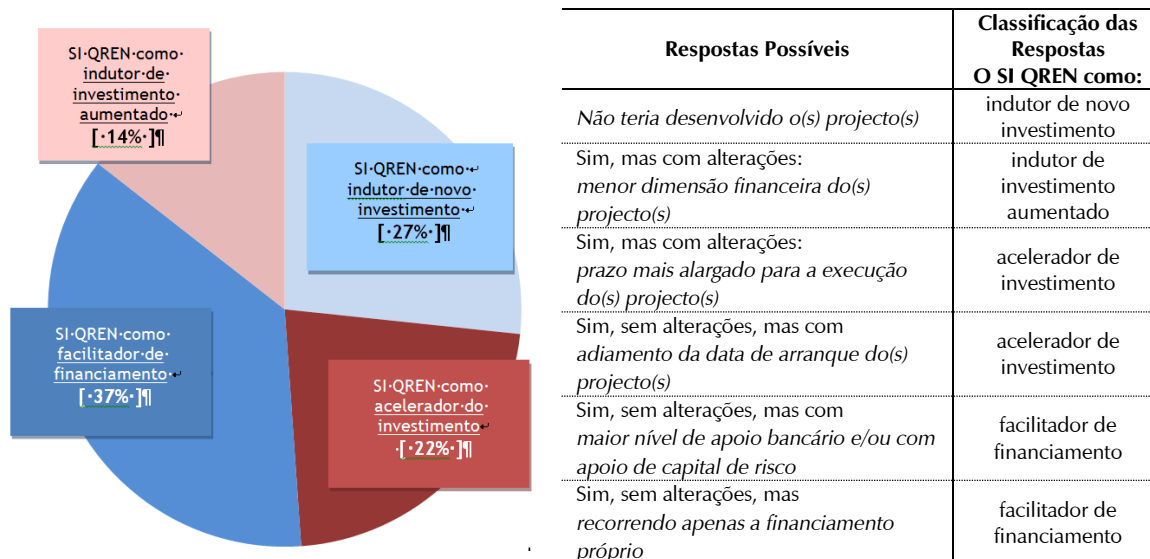
A avaliação do **efeito dos SI QREN sobre as decisões de investimento das empresas** apoiadas, desenvolvida com base no inquérito aos promotores onde se suscitaram respostas assertivas sobre a sua relevância para a concretização de projectos, permite concluir que, apesar de um nível satisfatório de alavancagem de "investimento novo", predominou a "leitura" dos SI como instrumento "facilitador do financiamento" dos investimentos (Figura 9.1). Com efeito:

- ▶ Verificamos que 27% dos promotores inquiridos indicaram que, sem o apoio por parte dos SI QREN, não teriam desenvolvido os projectos - os SI são encarados, assim, neste caso, como um **"catalisador"** do investimento, funcionando como indutores de raiz ou elemento determinante de novos investimentos;
- ▶ Verificamos, também, que 14% dos promotores inquiridos indicaram que, sem o apoio dos SI QREN, diminuiriam a dimensão financeira dos respectivos projectos - os SI são encarados, neste caso, como um **"amplificador"** do investimento, contribuindo para o aumento da respectiva dimensão - enquanto 22% dos inquiridos indicaram que, sem esse apoio, teriam adiado o início do projecto e alargado o ciclo de realização - os SI são encarados, neste caso, como um **"acelerador"** do investimento, antecipando e encurtando o respectivo ciclo de realização;
- ▶ Verificamos, finalmente, que 37% dos promotores inquiridos referiram que, sem o apoio dos SI QREN, teriam concretizado os projectos de investimento sem alterações, seja recorrendo a capitais próprios, seja recorrendo a um maior nível de capital alheio e/ou de capital de risco - os SI são encarados, neste caso, como um **"facilitador"** do financiamento dos investimentos, correspondendo, assim, mais a um mecanismo de alteração da estrutura de financiamento do que a um mecanismo de alteração ou indução da estrutura do investimento e da natureza das respectivas aplicações relevantes.

Um elemento adicional de avaliação permite comparar os 59% de inquiridos - que recorreram aos SI QREN sem alterarem, de forma relevante, a dimensão e a natureza dos investimentos - com os 41% - que reconhecem explicitamente que os SI QREN contribuíram de forma determinante para concretizar os investimentos ou para aumentar a respectiva dimensão.

**FIGURA 9.1:**

**Respostas assertivas à pergunta: “Teria concretizado o(s) projecto(s), caso não tivesse obtido o apoio financeiro dos Sistemas de Incentivos QREN?”**



Nota: Foram excluídas da análise as respostas “Não sabe/não responde”.

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito aos Promotores

A equipa de avaliação considera estes elementos de análise, no quadro de uma conjuntura de crise económica e de progressiva dificuldade, na quantidade e no preço, no acesso ao crédito para o investimento empresarial, como satisfatórios, muito embora a predominância do efeito "catalisador" sobre o efeito "facilitador", por um lado, e do efeito "amplificador" sobre o efeito "acelerador", por outro lado, tivesse representado uma indicação mais favorável relativa aos efeitos dos SI QREN sobre as decisões de investimento das empresas.

### 9.1.3. A dimensão do impacto dos projectos apoiados nas empresas promotoras

A relação entre os projectos apoiados e o desenvolvimento das empresas que os suportam constitui uma das mais relevantes questões de avaliação de um sistema de avaliação de incentivos ao investimento, na medida em que no médio e longo prazo o que conta é a melhoria do desempenho competitivo e concorrencial das empresas dinamizadas.

A optimização das condições de eficácia dos SI QREN exige uma dupla reflexão. A primeira já referida, retomando recomendações da própria avaliação ex-ante, é a da **combinação adequada, na determinação do mérito dos projectos, dos elementos relativos ao promotor e ao projecto, de cujo equilíbrio depende a segurança das decisões relativas à selectividade** na gestão dos SI.

A segunda reflexão, que aqui se desenvolve com base em cálculos possibilitados pela base de dados do SiQREN, é suscitada pela **avaliação do impacto relativo dos projectos apoiados** na própria empresa promotora, isto é, **pela valoração dos níveis de impacto dos projectos em termos de**

**transformação da empresa**, seja no aspecto dimensional quantitativo (relação entre o investimento e o volume de negócios pré-projecto), seja no aspecto qualitativo da orientação exportadora e da qualificação dos recursos humanos.

Os resultados desta análise (cf. Quadro 9.2. e Figura 9.2) foram obtidos com uma classificação do impacto do projecto na empresa em cinco níveis objectivos (marginal, moderado, significativo, forte e radical) determinados pela relação entre o investimento total e o volume de negócios pré-projecto aplicada ao universo do SI Inovação, aquele onde o impacto estruturante dimensional dos investimentos seria expectável.

Os resultados obtidos permitem concluir pela verificação de uma característica bastante positiva na valoração da implementação dos SI QREN. Com efeito, verificamos que o peso dos **projectos com impacto estruturante nas empresas promotoras**, isto é, os projectos de raiz somados aos projectos com impacto forte ou radical na dimensão da empresa promotora representam **19,8% dos promotores e 28,5% do investimento total apoiado**. Verificamos, também, que o peso dos projectos que podem ser considerados como tendo um **impacto relevante** nas empresas promotoras, isto é, incluindo os projectos com um impacto superior a 50% do volume de negócios da empresa promotora, se torna **maioritário (56,9%) no conjunto do investimento apoiado**.

A análise das dimensões qualitativas produz, igualmente, **indicações positivas em matéria de qualificação dos recursos humanos**, onde os projectos estruturantes e/ou relevantes apresentam níveis superiores aos do conjunto dos projectos apoiados. Ao contrário, **no indicador da orientação exportadora, os resultados obtidos já não são tão satisfatórios, apesar de não poderem ser considerados negativos**.

Os resultados obtidos permitem, aliás, colocar uma hipótese de trabalho, que convirá confirmar em posteriores estudos de avaliação, e que consiste em considerar diferentes posicionamentos nos ciclos de vida dos investimentos, isto é, verificando-se que algumas empresas de maior dimensão e com maior vocação exportadora surgem no Quadro 9.2 no grupo de impacto marginal dos projectos apoiados, completando lógicas de investimento há muito iniciadas, podemos esperar que algumas das empresas agora apoiadas e classificadas no grupo de impacto forte ou radical venham a obter, através dos projectos, um reforço da sua orientação exportadora (os sinais fornecidos pelas perspectivas pós-projecto permitem, com os limites de uma previsão/objectivo, suportar esta ilação).



## QUADRO 9.2:

### Avaliação do impacto do projecto na Empresa Promotora

(A RELAÇÃO ENTRE O INVESTIMENTO TOTAL E O VOLUME DE NEGÓCIOS PRÉ-PROJECTO NO SI INOVAÇÃO)

Impacto do projecto na empresa	Empresas Nº	(%)	VBP milhões €	(%)	Emprego Emprego	(%)	Investimento Total milhões €	(%)	INV/VBP (a)	VBP-INT(b)	EMP-Q(c)
									(%)	(%)	(%)
Marginal (I < 20% VBP)	201	29,5%	9.198,1	79,1%	48.321	68,1%	578,1	25,0%	6,3%	60,6%	16,2%
Moderado (I > 20% E < 50%)	185	27,2%	1.472,8	12,7%	13.230	18,6%	468,7	20,3%	31,8%	45,2%	12,4%
Significativo (I > 50% e < 100% VBP)	129	18,9%	712,7	6,1%	6.009	8,5%	515,6	22,3%	72,3%	42,0%	17,6%
Forte (I > 100% e < 200% VBP)	84	12,3%	197,5	1,7%	2.447	3,4%	272,0	11,8%	137,7%	21,2%	17,1%
Radical (I > 200% VBP)	51	7,5%	53,7	0,5%	970	1,4%	388,3	16,8%	722,9%	32,6%	21,6%
Empresas Novas	30	4,4%	34,4	0,3%	496	0,7%	140,3	6,1%			
<b>TOTAL</b>	<b>681</b>	<b>100,0%</b>	<b>11.634,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>70.977</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.313,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>19,8%</b>	<b>56,7%</b>	<b>15,7%</b>
do qual											
<b>Relevante</b>	<b>294</b>	<b>43,2%</b>	<b>998</b>	<b>8,6%</b>	<b>9.922</b>	<b>14,0%</b>	<b>1.316,1</b>	<b>56,9%</b>	<b>131,8%</b>	<b>37,5%</b>	<b>18,4%</b>
<b>Estruturante</b>	<b>135</b>	<b>19,8%</b>	<b>286</b>	<b>2,5%</b>	<b>3.913</b>	<b>5,5%</b>	<b>660,2</b>	<b>28,5%</b>	<b>262,9%</b>	<b>23,7%</b>	<b>16,0%</b>

Nota: O investimento total foi consolidado empresa a empresa, isto é, em todas as empresas com mais de um projecto no SI Inovação o valor do investimento total considerado é fornecido pela soma do investimento de todos os projectos.

Notas: (a) Peso do Investimento no Valor Bruto da Produção; (b) Peso das Exportações no Valor Bruto de Produção no período pré-projecto e (c) Peso do Emprego Qualificado no Emprego Total

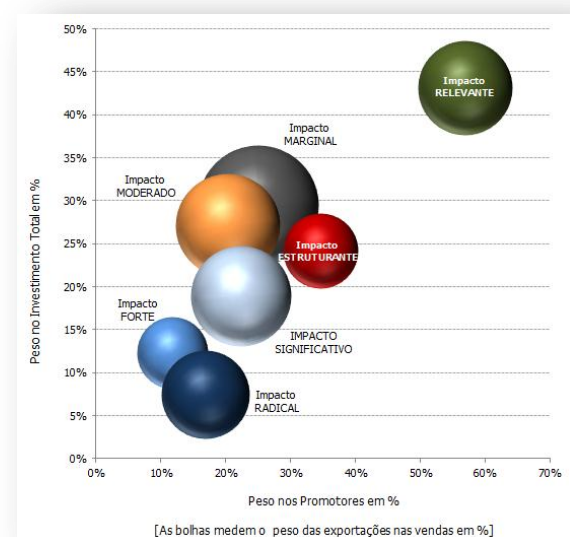
Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN,

## FIGURA 9.2:

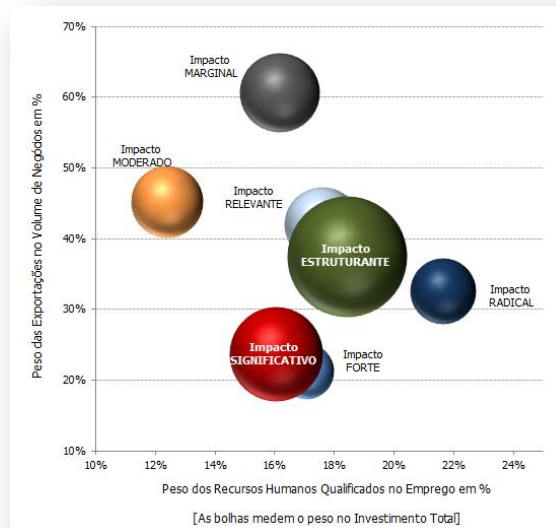
### Avaliação do impacto do projecto na empresa promotora:

#### Aspectos dimensionais e qualitativos

O impacto dos projectos na Empresa  
(peso relativo por nível de impacto)



O Potencial Competitivo  
(qualificação e orientação exportadora)



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN



A conclusão na valoração do impacto dos projectos no desenvolvimento das empresas apoiadas é, no entanto, segura e relevante. **O SI Inovação comporta uma dimensão de impacto relevante claramente maioritária no plano quantitativo**, completada por indicações positivas em matéria de qualificação do emprego e moderadamente satisfatórias em matéria de esforço de exportação, **que lhe confere um inquestionável valor transformador nas condições de competitividade e concorrência das empresas apoiadas.**

## 9.2. A RELAÇÃO ENTRE A PROCURA EFECTIVA E A PROCURA POTENCIAL DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS

### 9.2.1. *Os níveis de aproximação e afastamento nas estruturas da procura dos Sistemas de Incentivos e do tecido empresarial de referência*

A presente secção visa valorar adequadamente os elementos de aproximação e afastamento das estruturas do universo da procura dos SI QREN, nas diferentes características relevantes em função dos objectivos prosseguidos, e do universo potencial de referência constituído pelos destinatários potenciais ao nível do tecido empresarial do Continente.

Esta análise implica, primeiramente, definir o perfil de destinatários potenciais para, em seguida, avaliar o grau de adesão desses destinatários, comparando a procura efectiva com a procura potencial, identificando, sempre que possível, os factores que justificam os eventuais desvios.

A delimitação das tipologias de beneficiários potenciais dos SI foi realizada com base na sua regulamentação geral e específica, sendo o universo de destinatários potenciais dos SI constituído pelas entidades empresariais do Continente, bem como por outras entidades do tipo associativo, aferido com base em informação estatística de caracterização socioeconómica do Continente.

A análise dos eventuais desvios entre a procura potencial dos SI e a procura efectiva que a estes se dirigiu, isto é, entre as características das entidades que potencialmente se poderiam ter candidatado aos SI QREN e as características dos promotores que se candidataram efectivamente, foi realizada através da comparação entre as estruturas da procura potencial e efectiva dirigida aos SI, tendo por base as seguintes segmentações<sup>47</sup>:

---

<sup>47</sup> No Anexo ao subcapítulo 9.1., para além de um conjunto de observações prévias a propósito da natureza dos promotores de projectos acolhidos pelos SI QREN, encontram-se algumas considerações metodológicas sobre o tratamento da informação de base e as tipologias utilizadas nas análises que se seguem, nomeadamente os grandes agrupamentos sectoriais (a 18 sectores e a 6 sectores) e as taxonomias de classificação sectorial (Sectores da Economia Baseada no Conhecimento, Níveis de Intensidade Tecnológica, Factores Chave de Competitividade, Sectores de Bens/Serviços Transaccionáveis/Não Transaccionáveis e Níveis de Crescimento Sectorial).

- ▶ Localização Geográfica, Dimensão Empresarial, Distribuição Sectorial (a 18 sectores e 6 sectores);
- ▶ Factores Chave de Competitividade;
- ▶ Níveis de Intensidade Tecnológica;
- ▶ Sectores da Economia Baseada no Conhecimento;
- ▶ Intensidade Exportadora (Sector Transaccionável/Sector Não Transaccionável);
- ▶ Intensidade de Crescimento Sectorial.

No período a que se reporta esta avaliação, apresentaram-se aos Sistemas de Incentivos às empresas um total de 6.442 promotores, responsáveis por 10.086<sup>48</sup> projectos candidatos, o que representa uma média de 1,6 projectos por promotor, valor que desce para apenas 1,3 em termos de projectos apoiados<sup>49</sup>.

A análise subsequente foca a comparação, para vários tipos de segmentações, entre o universo de destinatários potenciais dos SI e os promotores candidatos/apoiados, com o objectivo de observar e qualificar as diferenças entre a procura potencial e a procura efectiva.

A **segmentação dos promotores por localização** evidencia um resultado absolutamente “normal”, tendo em conta as regras que disciplinam o acesso das diferentes regiões aos fundos estruturais, que se traduz numa muito maior procura efectiva (relativa) por parte dos promotores das regiões Norte e Centro e numa forte sub-representação da procura nos SI face ao peso da região no número de empresas e no emprego, no caso da região de Lisboa (Gráfico 9.1).

A análise do confronto entre o número de promotores e o respectivo emprego face ao investimento elegível mostra, no entanto, que a proporção de investimento elegível nas regiões de Lisboa e do Alentejo é superior face ao peso quer de promotores, quer de empregados, indiciando projectos de maior dimensão, enquanto na região Norte a tendência é inversa.

A **segmentação por dimensão dos promotores** (Gráfico 9.2) evidencia, também ela, um resultado absolutamente “normal”, isto é, verifica-se a concentração dos SI nos segmentos das PME (as não PME são responsáveis por cerca de 25% do investimento elegível) e uma maior presença nos SI, face ao universo potencial, das médias e grandes empresas, em contraponto à menor importância relativa das micro empresas. O comportamento das médias empresas, sempre acima das grandes empresas na diferenciação positiva no universo empresarial dos SI, deve ser ressaltado, tal como o peso relevante assumido pelo investimento elegível captado pelas micro empresas (acima dos 20%) e, também, como o facto de a selectividade se ter concentrado, sobretudo, no segmento das pequenas empresas.

---

<sup>48</sup> A presente questão de avaliação desenvolve-se numa lógica centrada nos promotores; como tal, optou-se por excluir da análise dois projectos apresentados por câmaras municipais, pois são entidades não elegíveis nos SI.

<sup>49</sup> No Anexo ao subcapítulo 9.1 é apresentada uma caracterização da natureza dos promotores candidatos e apoiados, cruzando a actividade do promotor e a actividade em que se enquadram os projectos candidatos.

A análise numa perspectiva de **segmentação sectorial**, tendo em consideração os 6 grandes agregados de actividades económicas, faz destacar uma forte sobre-representação da indústria transformadora na procura que se dirigiu aos SI, superando em cerca de 26 pontos percentuais (p.p.) a procura potencial no caso de entidades candidatas e em 31 p.p. no caso de entidades apoiadas (Gráfico 9.3). Em termos de emprego o desvio positivo é ainda maior, o que é explicável pela maior dimensão média das empresas destes sectores industriais e pela menor dimensão das empresas candidatas dos restantes sectores, com particular destaque para os serviços (todos os restantes sectores, com excepção das Indústrias Extractivas, mais alinhada com o seu peso no tecido empresarial nacional, se encontram, consequentemente, sub-representados).

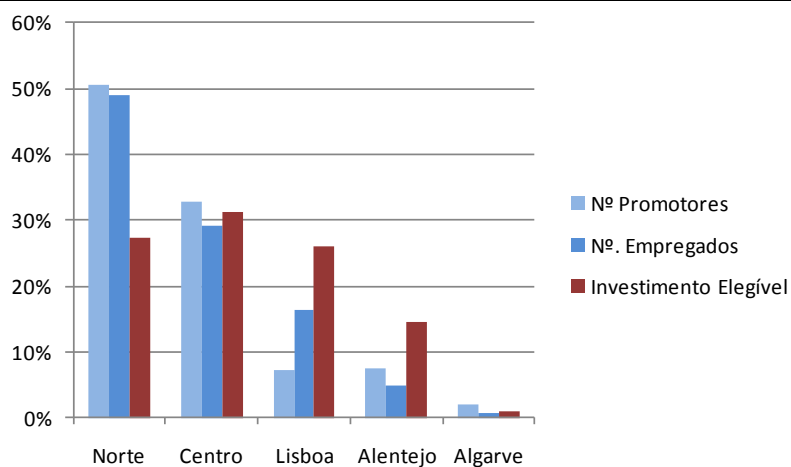
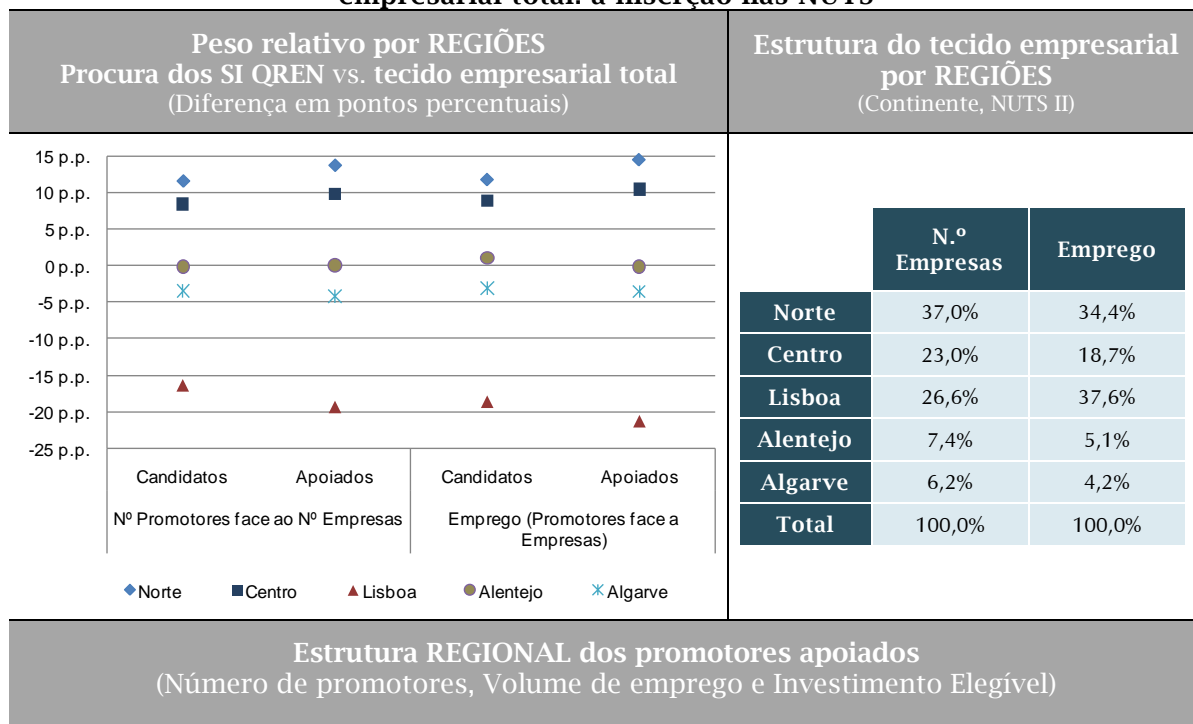
A repartição do próprio investimento elegível acompanha também, de certa forma, a distribuição do emprego por sector dos promotores de projectos apoiados, embora o investimento elegível afecto ao Turismo esteja ligeiramente mais representado ao contrário do que acontece com o Comércio e Outros Sectores.

A análise da **segmentação sectorial num plano mais detalhado** (Gráficos 9.4 a 9.6) permite, ainda, salientar:

- ▶ Que, considerando a classificação a 18 sectores de actividade e tendo como variável base o número de promotores, surgem como sectores particularmente sub-representados (face ao total nacional) a Agricultura, Silvicultura e Pescas, a Construção, o Comércio, a Hotelaria e Restauração e a Educação, Saúde e Cultura (o que em alguns destes sectores seria expectável face às restrições de âmbito sectorial colocadas aos projectos pela regulamentação dos SI).
- ▶ A Indústria e as Utilities estão, pelo contrário, sobre-representadas. No sector dos Serviços, apenas os Serviços Empresariais surgem sobre-representados.
- ▶ Que no caso da Indústria Extractiva, Papel e Publicações, Químicas, Mecânicas e Electrónicas e dos Serviços de Hotelaria e Restauração e Educação, Saúde e Cultura, se verifica que a variável investimento elegível parece reforçar a presença destes sectores quando comparada com a respectiva análise da repartição de promotores e de emprego.
- ▶ Os sectores das Indústrias Têxtil, Vestuário e Calçado e Metálicas, Construção, Transportes, Logística e Distribuição e Comércio enfrentam, por seu turno, uma certa su-representação ao nível do investimento elegível.
- ▶ Fazendo um zoom sobre a Indústria Transformadora (Gráfico 9.5), verifica-se que alguns sectores classificados frequentemente como “tradicionais” (como a Indústria alimentar, Têxteis, Vestuário e Calçado, Madeira, Cortiça e Mobiliário) surgem sub-representados. A Indústria Química, Mecânica e Electrónica, o Material de Transporte e o Material de Construção beneficiaram de uma procura efectiva superior à procura potencial em termos relativos (peso da procura face à Indústria Transformadora total).

### GRÁFICO 9.1:

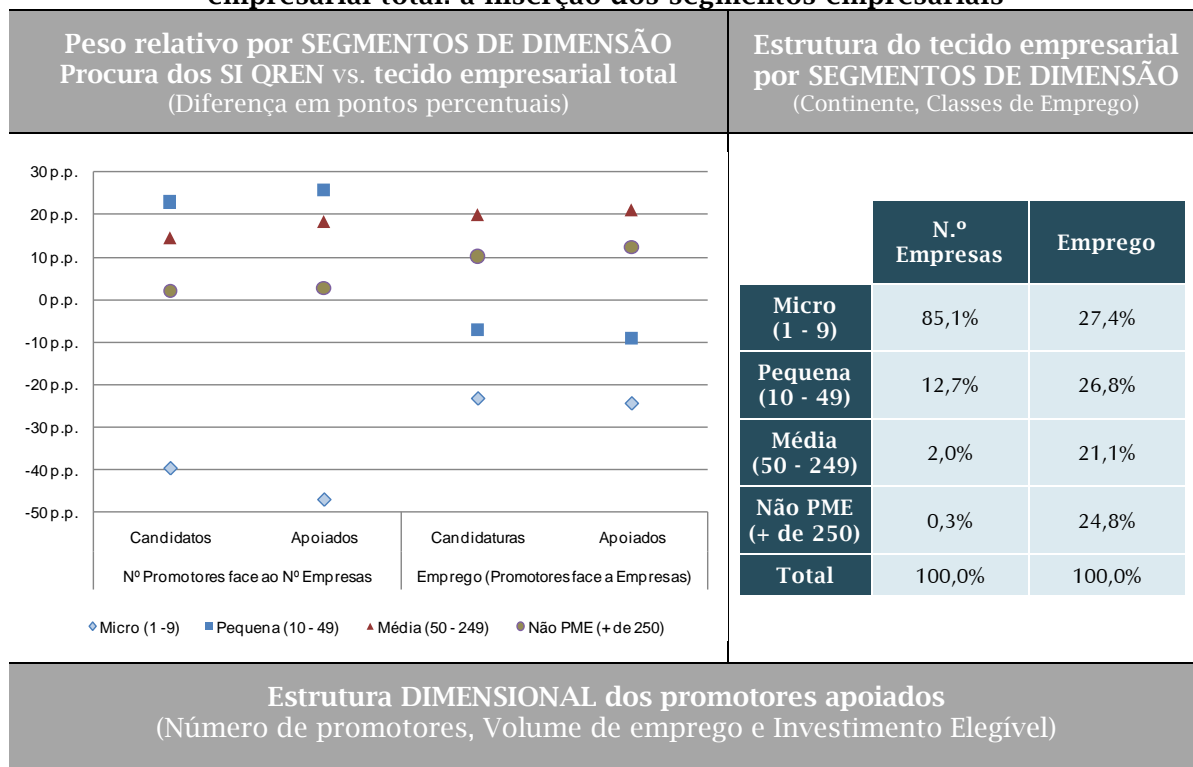
#### Análise comparativa das estruturas regionais da procura dos SI e do tecido empresarial total: a inserção nas NUTS



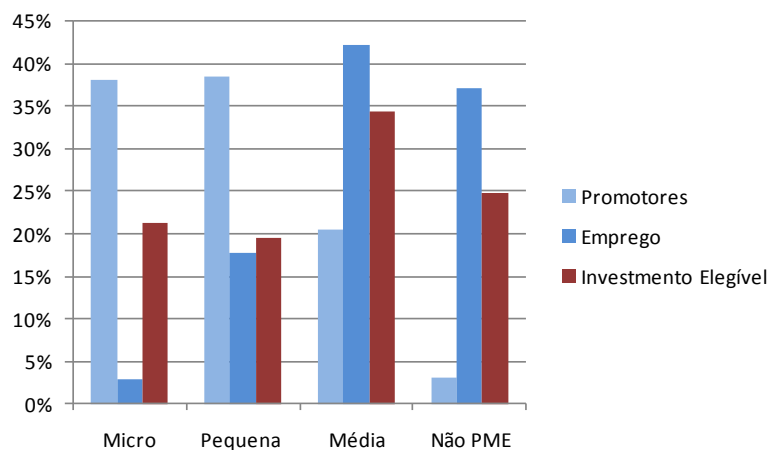
Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008

### GRÁFICO 9.2:

**Análise comparativa das estruturas dimensionais da procura dos SI e do tecido empresarial total: a inserção dos segmentos empresariais**

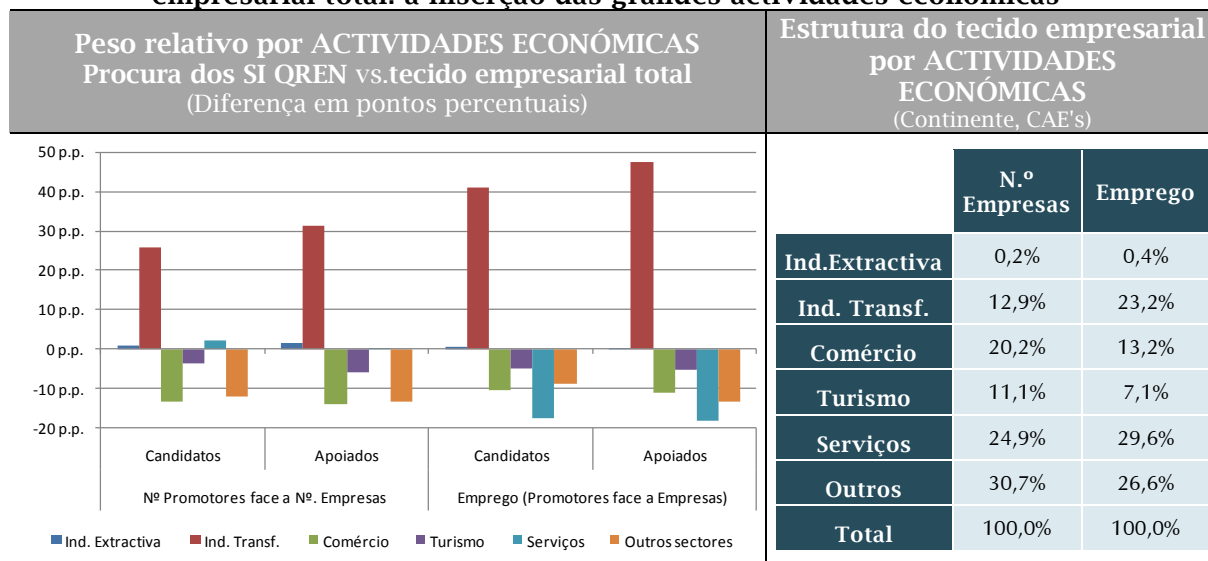


**Estrutura DIMENSIONAL dos promotores apoiados**  
(Número de promotores, Volume de emprego e Investimento Elegível)

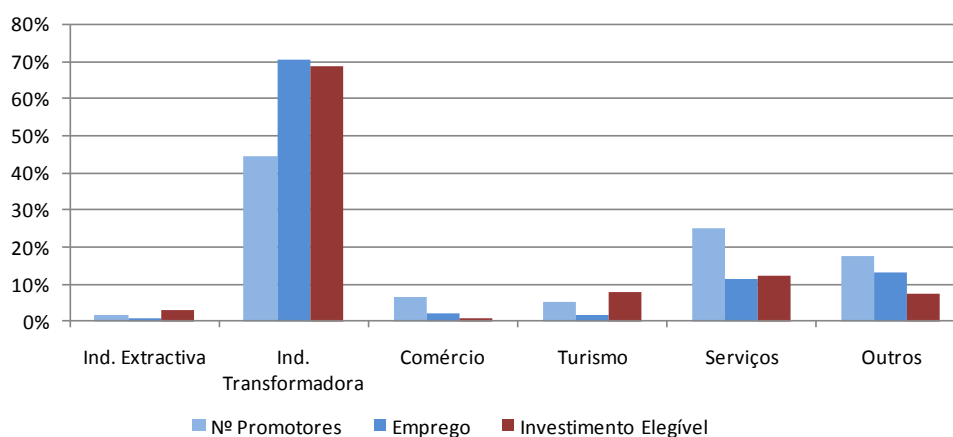


### GRÁFICO 9.3:

**Análise comparativa das estruturas sectoriais da procura dos SI e do tecido empresarial total: a inserção das grandes actividades económicas**

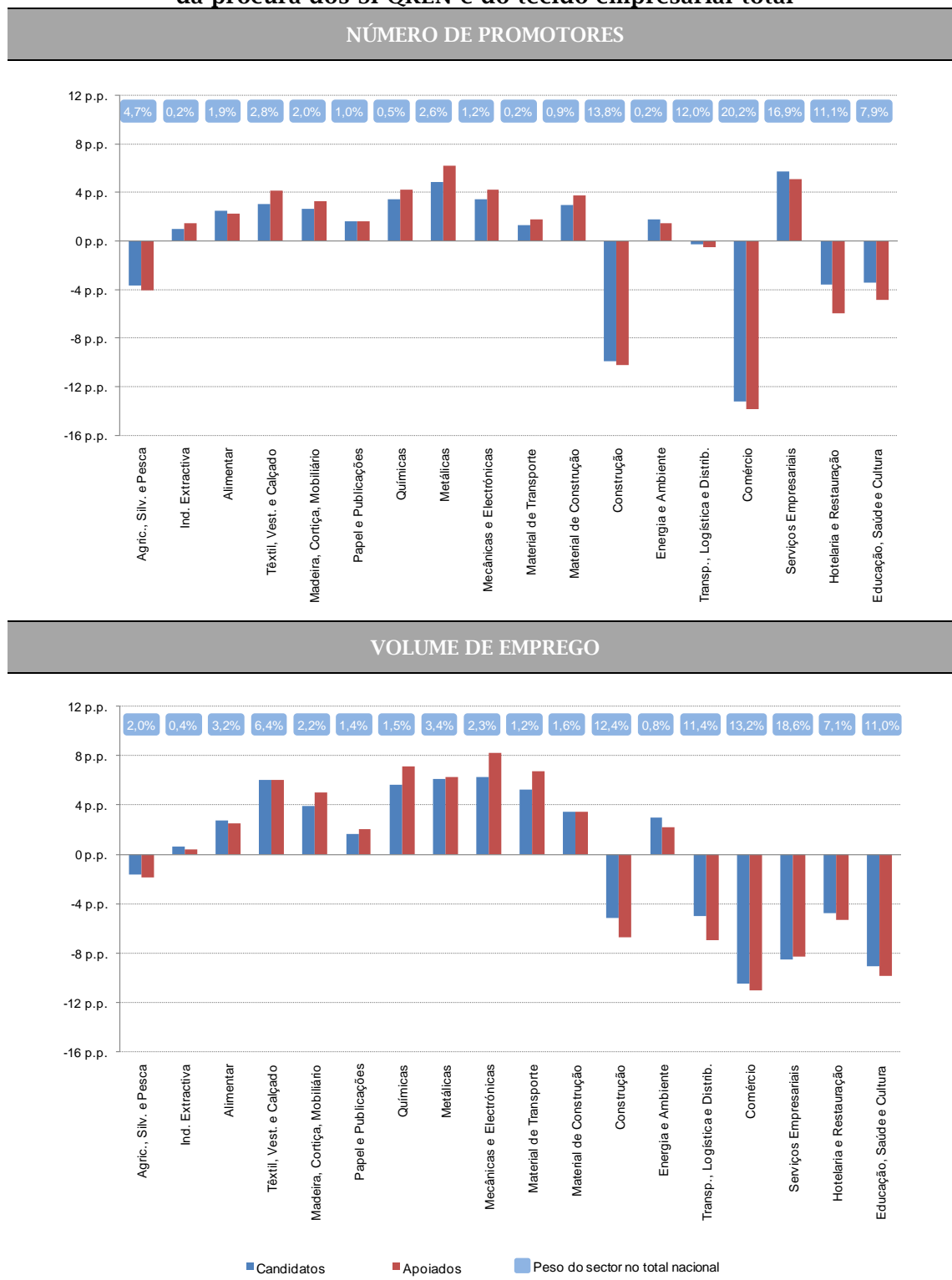


**Estrutura SECTORIAL dos promotores apoiados**  
(Número de promotores, Volume de emprego e Investimento Elegível)



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008

**GRÁFICO 9.4:**  
Análise comparativa das estruturas sectoriais  
da procura dos SI QREN e do tecido empresarial total



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008



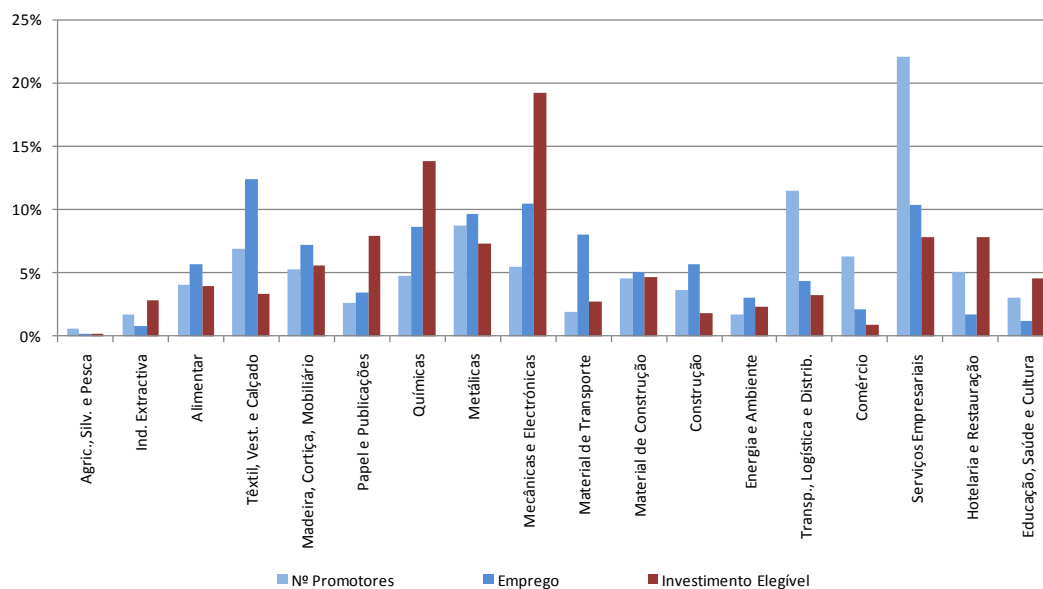
**GRÁFICO 9.5:**  
Análise comparativa das indústrias  
na procura dos SI QREN e No tecido empresarial total



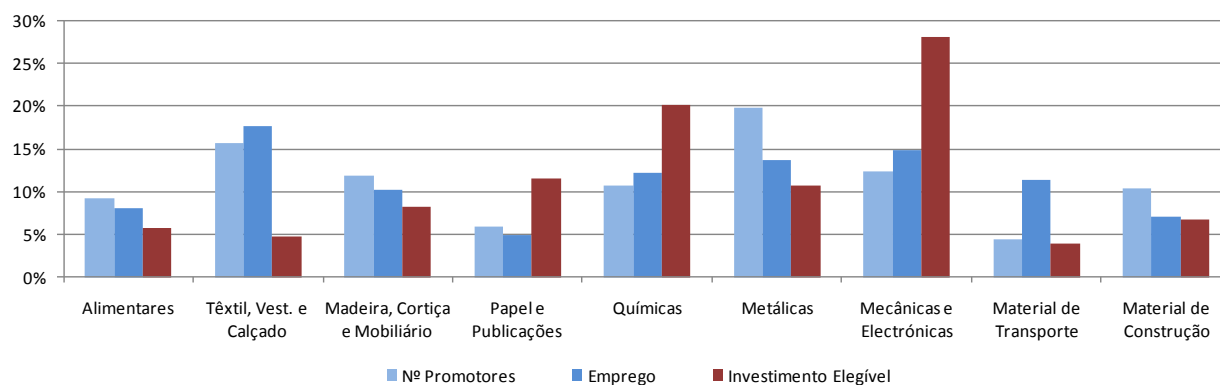
Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008

**GRÁFICO 9.6:**  
**Estrutura sectorial dos promotores apoiados**

Análise por Grandes Actividades



Análise ao nível da Indústria Transformadora



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

A análise da **segmentação por níveis de intensidade tecnológica na indústria** permite concluir que a procura dirigida aos SI apresenta uma maior representatividade dos sectores de nível tecnológico mais elevado, sobretudo médio-alto, face ao tecido empresarial nacional, enquanto os sectores de baixa intensidade tecnológica apresentam uma menor expressão face à procura potencial (Gráfico 9.7).

O investimento elegível reforça ainda mais esta tendência, já que a sua repartição quando comparada, quer com a distribuição de promotores, quer com a distribuição do respectivo emprego, promove notoriamente projectos associados a média-alta tecnologia em detrimento dos outros níveis de intensidade tecnológica.

A análise da **segmentação por factores chave de competitividade na indústria** permite verificar (Gráfico 9.8) que a procura dirigida aos SI QREN se distingue favoravelmente da exibida pelo tecido empresarial nacional apresentando, face ao perfil de especialização nacional, evidenciando uma maior representatividade de actividades que valorizam os factores competitivos mais avançados (economias de escala, diferenciação do Produto e, embora em muito menor grau, a I&D) e, em sentido contrário, uma menor representatividade das indústrias que baseiam a sua competitividade em factores menos avançados e sustentáveis (acesso aos recursos naturais e no custo de trabalho).

A análise da repartição de investimento elegível reforça esta orientação, já que a proporção de investimento elegível em sectores assentes em diferenciação do produto e, em menor escala, economias de escala aparece privilegiada face à distribuição por número de promotores ou emprego. Esta situação dá-se principalmente em contrapartida do factor custo do trabalho, que perde ainda mais peso, quando analisado pela óptica do investimento elegível.

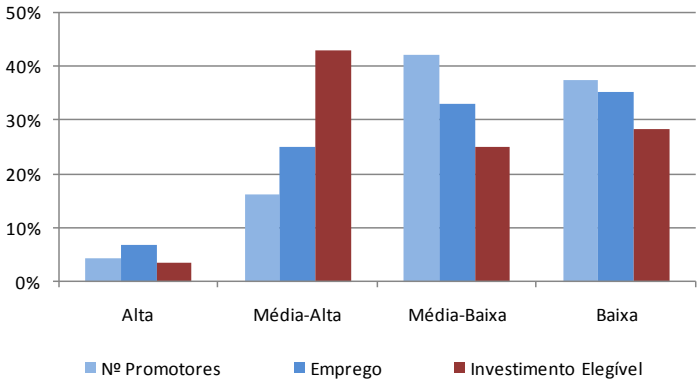
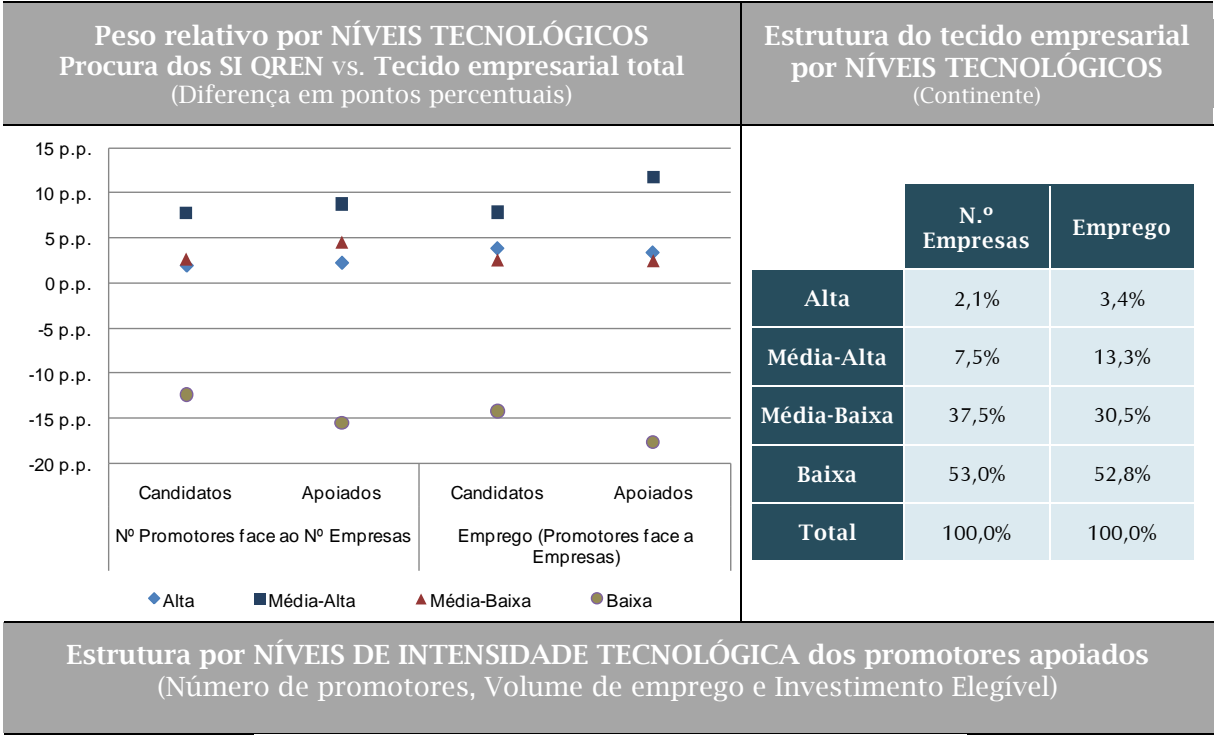
A análise da presença dos sectores que configuram a **“economia baseada no conhecimento”** (Gráfico 9.9) permite, pelo seu lado, verificar que a estrutura de procura dos SI se demarca, de forma vincada, do tecido empresarial nacional, por via de uma representação particularmente mais forte desse subconjunto de sectores. Este facto que surge ainda mais explícito no caso dos promotores apoiados e, por sua vez, na análise por investimento elegível dos promotores apoiados quando comparado com o número de promotores e com o respectivo volume de emprego.

Uma desagregação mais fina das actividades económicas classificadas enquanto EBC (classificação por grandes sectores) evidencia uma clara sobre-representação de promotores oriundos do sector industrial e das actividades ligadas às tecnologias e sistemas de informação.

A análise baseada na **intensidade exportadora** (apresentada em anexo ao presente subcapítulo) e na **exposição à concorrência internacional** dos diferentes sectores (Gráfico 9.10) permite verificar uma maior incidência da procura efectiva dirigida aos SI por parte dos sectores transaccionáveis (em comparação com a estrutura da procura potencial). Esse factor é ainda mais acentuado, face à dimensão média mais elevada das empresas exportadoras, quer na variável emprego, quer na variável investimento elegível.

A análise baseada na taxonomia que define agrupamentos de sectores segundo o **ritmo de crescimento** médio anual do VAB verificado no período 1995-2007 no conjunto da UE27 (Gráfico 9.11) permite verificar que a captação de promotores e respectivo emprego por parte dos SI privilegiou os níveis extremos, isto é, os sectores com níveis altos de crescimento médio do VAB na UE27, que correspondem a tecnologia, química/farmacêutica, transportes e comunicações e serviços financeiros/de apoio às empresas, que são ainda mais reforçados pela óptica do investimento elegível, por um lado, e os sectores com níveis de crescimento médio do VAB de sinal negativo, incluindo têxteis e vestuário, calçado e pesca e indústria extractiva, mas que são amortecidos pela perspectiva do investimento elegível, por outro lado.

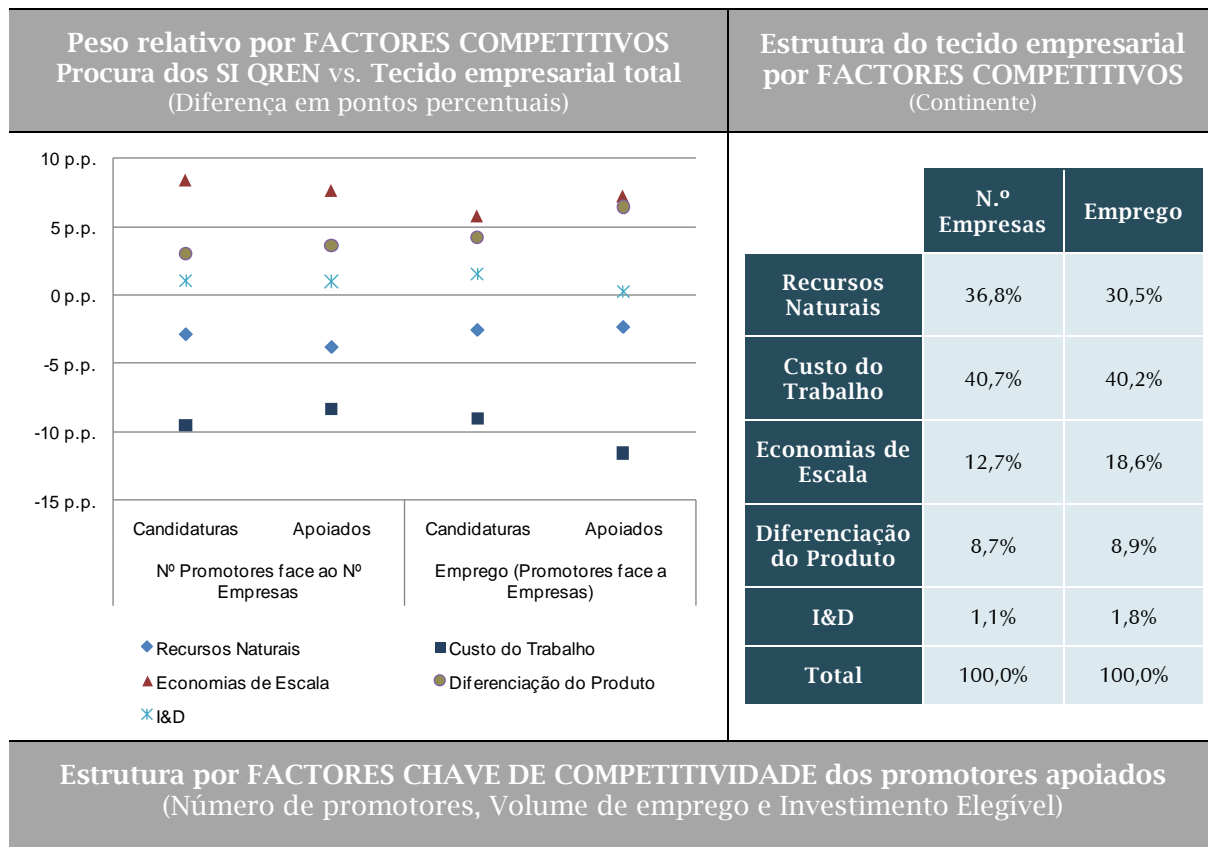
**GRÁFICO 9.7:**  
**Análise comparativa das estruturas por níveis tecnológicos da procura dos SI e do tecido empresarial total**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008

### GRÁFICO 9.8:

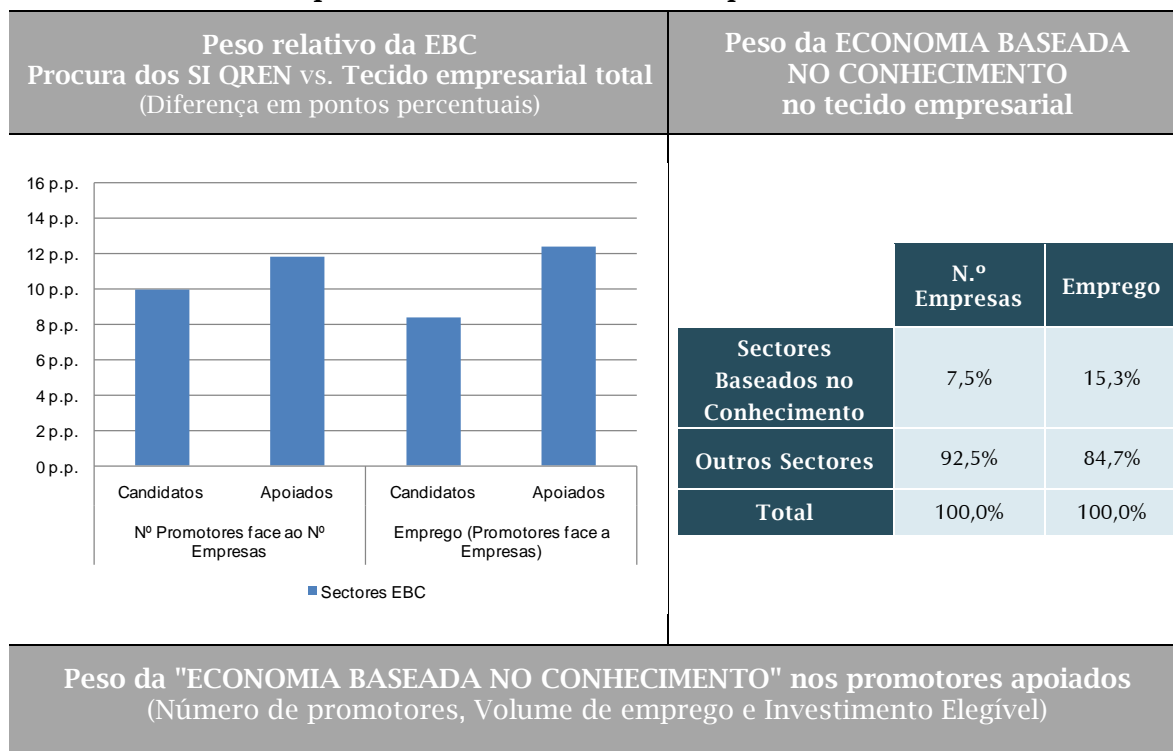
#### Análise comparativa das estruturas por factores de competitividade da procura dos SI e do tecido empresarial total



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008

### GRÁFICO 9.9:

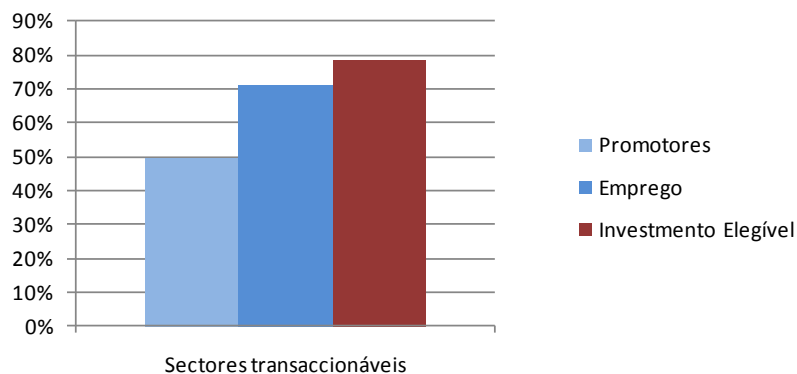
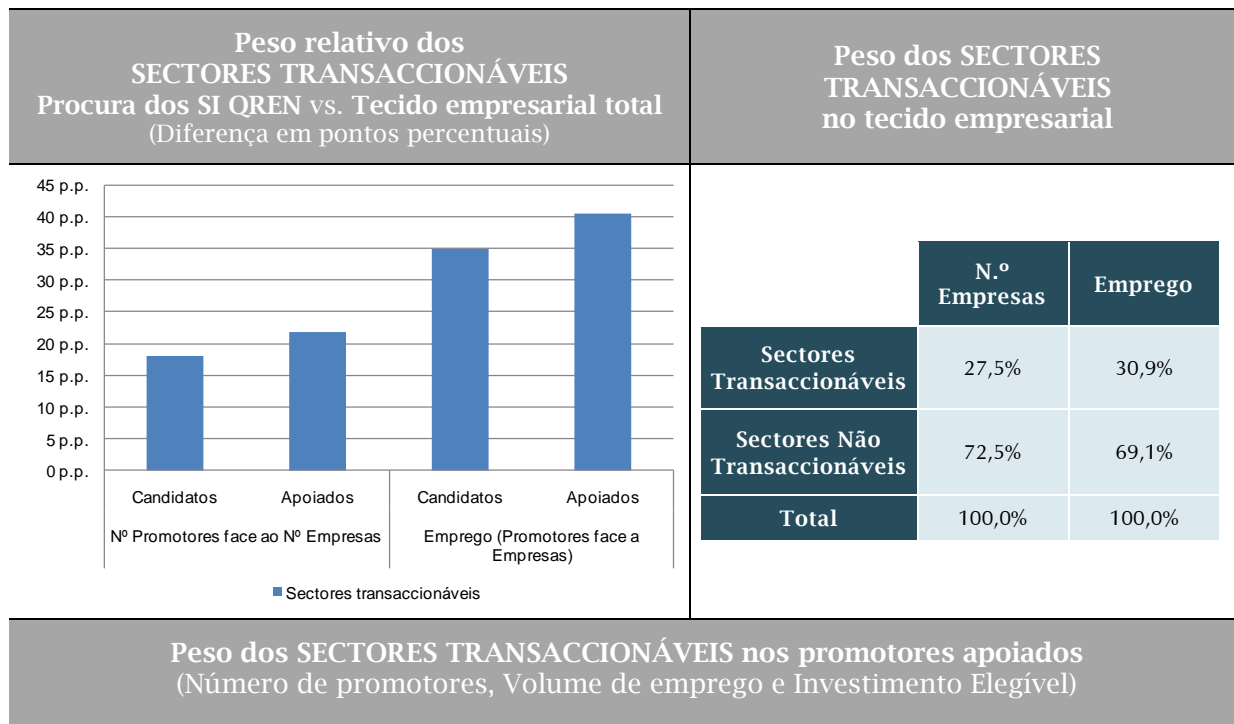
#### Análise comparativa do peso da Economia Baseada no Conhecimento (EBC) na procura dos SI e no tecido empresarial total



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008

### GRÁFICO 9.10:

Análise comparativa do peso dos sectores transaccionáveis na procura dos SI QREN e no tecido empresarial total

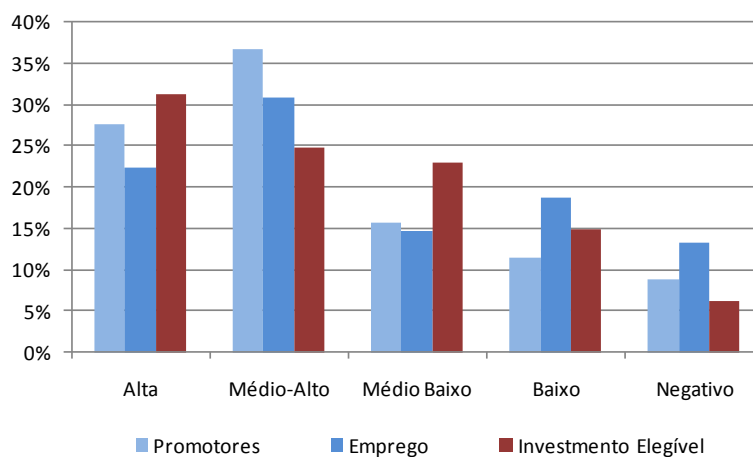
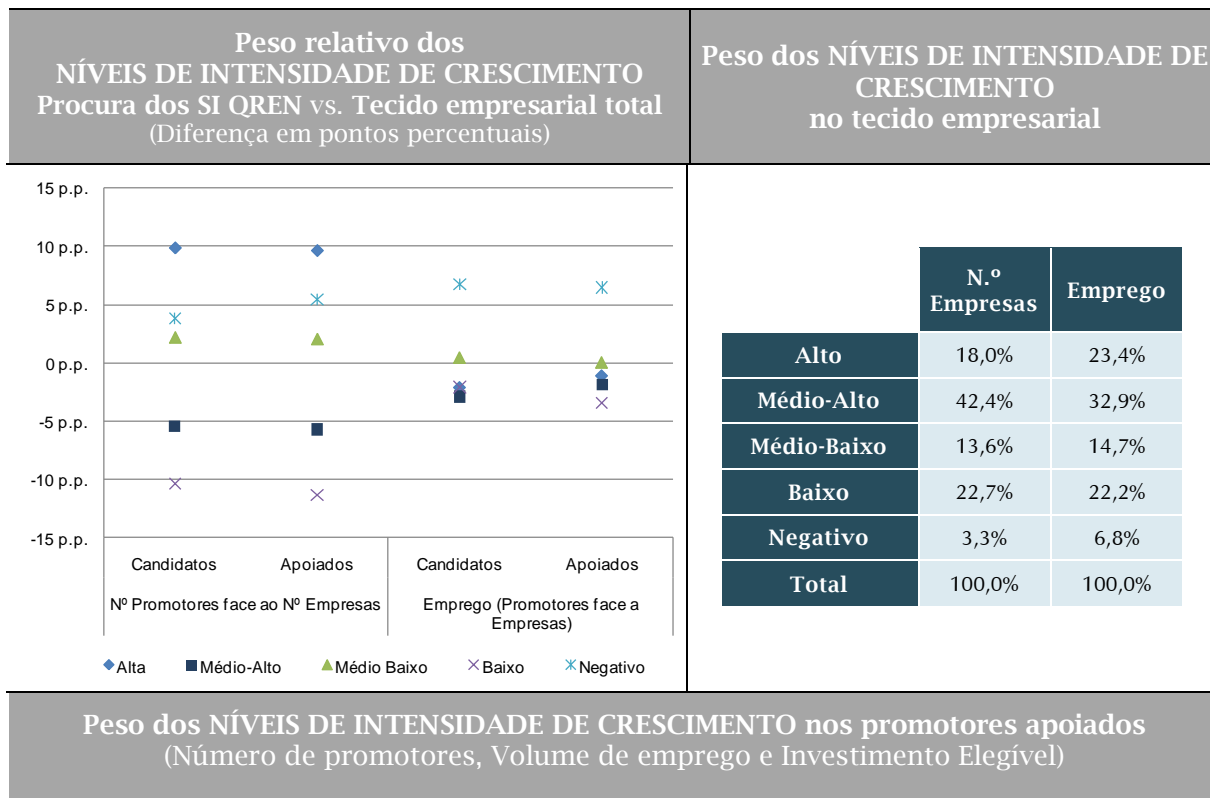


Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIQREN e DGEEP - Quadros de Pessoal 2008



### GRÁFICO 9.11:

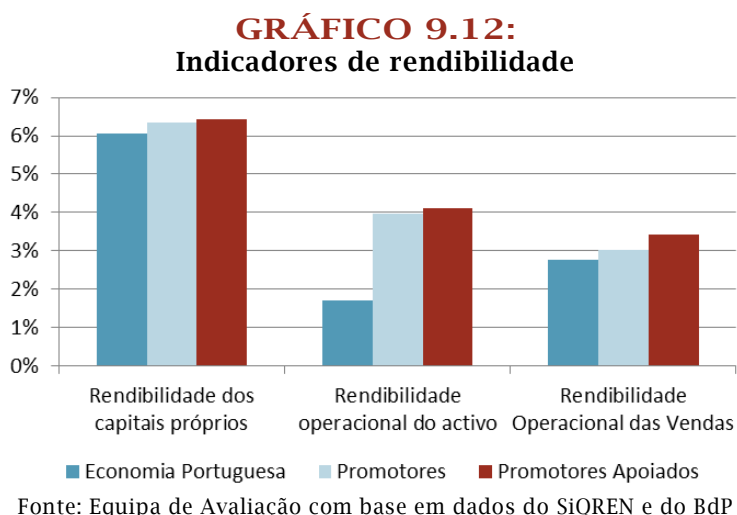
Análise comparativa das estruturas por ritmos de crescimento na UE27 na procura dos SI QREN e no tecido empresarial total



### 9.2.2. Desempenho económico-financeiro dos promotores

Os promotores de projectos submetidos aos SI QREN apresentam, no período em análise, em média, melhores indicadores de rentabilidade do que a generalidade do tecido empresarial e, cumulativamente, verifica-se que os promotores cujos projectos são apoiados apresentam, em média, indicadores de rentabilidade ainda mais sólidos.

Os valores encontrados para a Economia Portuguesa, para cada um dos rácios, resultam da média dos valores apurados pela Central de Balanços do Banco de Portugal (BdP), entre os anos de 2006 e 2009. Os valores apurados para os promotores candidatos e apoiados resultam de uma média das medianas dos rácios respectivos, trabalhados, em ambos os casos, com base em demonstrações financeiras históricas.

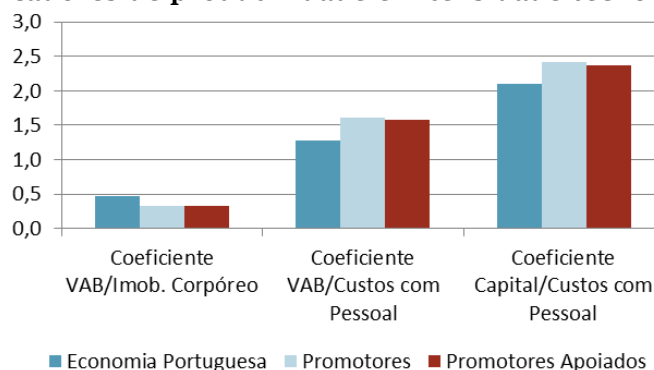


Os elementos apurados ao nível dos indicadores de produtividade e intensidade tecnológica sugerem que as empresas que submetem projectos aos Sistemas de Incentivos revelam níveis mais elevados de intensidade tecnológica do que o restante universo empresarial, embora as diferenças entre o universo das empresas candidatas e das empresas apoiadas não sejam nem significativas nem relevantes, nesta matéria (Gráfico 9.13). As empresas que revelam maior intensidade tecnológica são também aquelas que ostentam mais baixos índices de produtividade do capital e uma melhor performance ao nível da produtividade do trabalho. O universo das empresas apoiadas pelos Sistemas de Incentivos revela um desempenho relativo mais interessante ao nível da produtividade do trabalho do que a média nacional, embora patenteie um *score* mais modesto no que concerne à produtividade do capital.

O desempenho económico-financeiro dos promotores continua a destacar-se do desempenho médio da generalidade das empresas (com excepção da Margem Bruta dos Proveitos de Exploração), nos restantes indicadores escolhidos para o *benchmarking*, revelando um melhor desempenho ao nível dos indicadores de liquidez e autonomia financeira sendo que, destes, os promotores de projectos

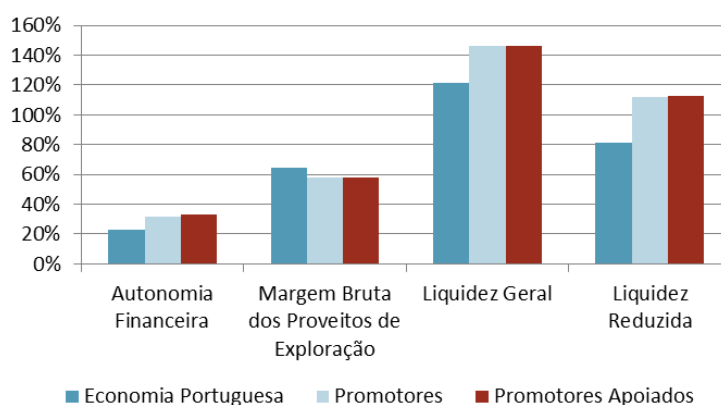
apoiados apresentam uma autonomia financeira ainda mais confortável - o que resulta, desde logo, das condições de elegibilidade dos promotores e dos projectos nos SI QREN.

**GRÁFICO 9.13:**  
**Indicadores de produtividade e intensidade tecnológica**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e do BdP

**GRÁFICO 9.14:**  
**Indicadores diversos**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN e do BdP

As grandes conclusões da análise efectuada no presente subcapítulo são as seguintes:

- **A procura de apoios no âmbito dos SI apresenta características positivas para a renovação do perfil de especialização produtiva e internacionalização da economia nacional.**

A estrutura das empresas candidatas e apoiadas apresenta, por um lado, uma predominância de empresas de maior dimensão face ao padrão nacional e o perfil sectorial, centrado nas indústrias transformadoras e nos serviços empresariais, revela, por outro lado, uma aposta em sectores fundamentais, os primeiros por contribuírem, em grande medida, para a produção de bens transaccionáveis, os segundos por serem essenciais para a promoção de maiores níveis de eficiência e inovação nos restantes sectores da economia.

A **maior predominância** na procura de SI, face à especialização nacional, por parte de **empresas de níveis tecnológicos mais elevados, que utilizam mais intensamente**

**conhecimento e privilegiam estratégias assentes em factores chave de competitividade mais avançados, mais expostas à concorrência internacional**, constitui também uma característica positiva do universo dos promotores apoiados nos SI que se assume, no mesmo sentido, como uma tendência positiva para a economia portuguesa.

- ▶ O perfil do universo empresarial das empresas apoiadas pelos SI permite, com toda a segurança e fundamentação analítica, concluir que não só representa **um bom equilíbrio entre a aproximação** necessária às características do universo empresarial de referência, na lógica da satisfação da procura, **e afastamento** dessas mesmas características, na lógica da indução de uma transformação estrutural positiva, como os **efeitos da gestão dos SI** (medidos pela diferença entre a estrutura do universo dos projectos candidatos e dos projectos apoiados) **contribuíram para reforçar esses aspectos positivos** em quase todos os domínios de análise.
- ▶ O desempenho económico-financeiro dos promotores candidatos e apoiados destaca-se do desempenho médio da generalidade das empresas, o que **permite fundar perspectivas realistas de uma concretização dos projectos apoiados com um maior grau de probabilidade de plena realização no universo empresarial dos SI QREN**.

### 9.3. NATUREZA DOS INVESTIMENTOS APOIADOS

Na falta da definição efectiva de um perfil esperado para os projectos apresentados e apoiados, procurar-se-á em seguida caracterizar o perfil observado dos projectos efectivamente apoiados (elegíveis seleccionados subtraídos dos anulados) pelos SI QREN a partir de uma análise aprofundada das suas despesas elegíveis (de acordo com a metodologia descrita no anexo ao presente subcapítulo), obtendo-se, assim, uma percepção mais efectiva da **natureza dos investimentos** desenvolvidos, por tipologias de despesa e de investimento, e do **respectivo mérito e qualidade** do ponto de vista da sua inserção no conjunto de despesas e investimentos que têm maior potencial de eficiência e eficácia, actuando, sobretudo, ao nível dos factores avançados de competitividade internacional (I&DT e inovação, intensidade de utilização do conhecimento e das tecnologias de informação e comunicação, eficiência e diversificação energética com maior aposta nas renováveis, valorização ambiental, reforço do capital humano e das estratégias de aprendizagem ao longo da vida, internacionalização), indutores da afirmação de vantagens competitivas empresariais de médio/longo prazo - universo **Referencial para a Competitividade e Internacionalização** (RCI). Este refinamento é efectuado somente, como é natural, para os projectos efectivamente apoiados (4.453 projectos, com os quais os SI QREN já estão comprometidos), ou seja, os já contratados e aqueles que, não tendo sido objecto ainda de contratualização, têm parecer favorável.

129

As principais conclusões desta análise, que se apresenta nos pontos seguintes, são:

- ▶ O peso do RCI nos projectos efectivamente apoiados (elegíveis seleccionados subtraídos dos anulados), sendo claramente maioritário, pode e deve ser mais expressivo, muito embora tenha alcançado 66% da despesa total, numa óptica de análise despesa a despesa, e 70% da despesa total, numa óptica de análise projecto a projecto; por outro lado, o peso deste Referencial não

parece sofrer, ao longo do processo de selecção, alterações muito significativas quando se passa do conjunto dos projectos decididos (60%, na análise despesa a despesa, e 65%, na análise projecto a projecto) para o conjunto dos projectos apoiados (elegíveis seleccionados, com 60%, na análise despesa a despesa, e 63%, na análise projecto a projecto), o que indicia a necessidade de aprofundar e reforçar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido mais recentemente em matéria de maior focalização sectorial, de novas condições de elegibilidade e de maior exigência nos critérios de selecção no sentido do favorecimento da intensidade tecnológica, da inovação e do reforço da internacionalização (ver ponto 9.7.).

- A diferenciação e afastamento favorável do universo de promotores dos SI face ao universo empresarial potencial (ver ponto 9.2.), bem como o peso alcançado pelas estratégias e tipologias de investimento apoiado em factores avançados de competitividade, que constituem um elemento de valoração positiva, não têm, no entanto, a tradução mais desejável em termos de tipologias de despesa apoiadas, mantendo-se uma muito clara dominância do investimento tangível e material - quase 73% do investimento elegível apoiado corresponde a equipamentos e, em muito menor grau, a instalações e material circulante, o que tem a ver com o peso nos SI QREN dos projectos integrados e de maior dimensão do SI Inovação, onde se acolhem, em grande medida, este tipo de despesas elegíveis, e especificamente dos projectos turísticos, pelo que este resultado, não sendo exemplar, acaba por figurar como normal face à prevalência em matéria de investimento dos projectos integrados de inovação.

#### *- Análise Despesa a Despesa -*

Desenvolvida que foi, tal como descrita no anexo ao presente capítulo, a classificação das diferentes tipologias de despesa e de investimento nas correspondentes categorias temáticas, tornou-se possível fundamentar e levar a cabo várias linhas de análise do perfil observado dos projectos apoiados, e do respectivo investimento elegível, no âmbito dos SI QREN.

No caso da análise por áreas temáticas associadas a **Tipologias de Despesa**, verifica-se, fundamentalmente, que os perfis de despesa que apresentam maior destaque são o “Equipamento”, que representa 65,4% do Investimento Elegível apoiado, seguindo-se, a larga distância, as rubricas “Instalações e Material Circulante” (que concerne despesas essencialmente afectas ao sector do Turismo), “Promoção Internacional” e “Recursos Humanos” que constituem, respectivamente, 7,4%, 6,0% e 5,2% do Investimento Elegível apoiado. As categorias de investimento tangível e material parecem, assim, pelas razões atrás identificadas, continuar a dominar o perfil do investimento dos SI.

**QUADRO 9.3:**  
**Distribuição do Investimento Elegível Apoiado**  
**por Categorias de Classificação de Despesa**

Categorias de Classificação de Despesa	Projectos apoiados <sup>50</sup>	
	em Euros	em %
Equipamento	4.060.164.085	65,4%
Hardware e Software Informáticos	212.938.618	3,4%
Instalações e Material Circulante	458.135.373	7,4%
Marcas, Patentes, Licenças e Transferência Tecnológica	118.507.177	1,9%
Equipamento de Protecção Ambiental	854.564	0,0%
Sistemas Energéticos e Eficiência Energética	112.020.395	1,8%
Qualidade, Ambiente, Segurança e Saúde	59.631.714	1,0%
Matérias-Primas e Componentes	80.922.951	1,3%
Estudos e Assistência Técnica	209.021.634	3,4%
Recursos Humanos	321.643.458	5,2%
Formação	35.822.346	0,6%
Promoção Internacional	373.692.880	6,0%
Investigação Contratada	99.747.301	1,6%
Equipamento Científico	46.080.661	0,7%
Despesa não Elegível	25.172	0,0%
Não Classificado	19.923.265	0,3%
<b>Total</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Considerando agora a categorização do investimento elegível apoiado pelas áreas temáticas associadas a **Tipologias de Investimento**, constata-se que as despesas assentes no perfil “Inovação”, que considera as subclasses Inovação e Produção de Novos Bens e Serviços, são as que mais se distinguem neste âmbito, já que representam 47,8% do investimento elegível apoiado, seguindo-se a “Modernização Tecnológica”, com 19,3% do investimento elegível apoiado. Neste caso, o perfil de investimentos apoiados pelos SI QREN parece assumir um contributo importante para o reforço da competitividade empresarial e da inovação (na mesma linha do peso maioritário do RCI na estrutura de despesa total).

---

<sup>50</sup> Verifica-se um desfasamento entre o Investimento Elegível Total, indicado na presente análise, e o Investimento Elegível Total referenciado noutros capítulos deste documento, devido ao facto da presente análise se basear no ficheiro “Despesa” que indica as várias despesas que compõem cada projecto conforme apresentadas pelos respectivos promotores nas candidaturas, ao passo que os demais capítulos deste documento usam como referencial o documento “Listagem\_Decisão” que foi sujeito a alterações efectuadas pelas respectivas Autoridades de Gestão.

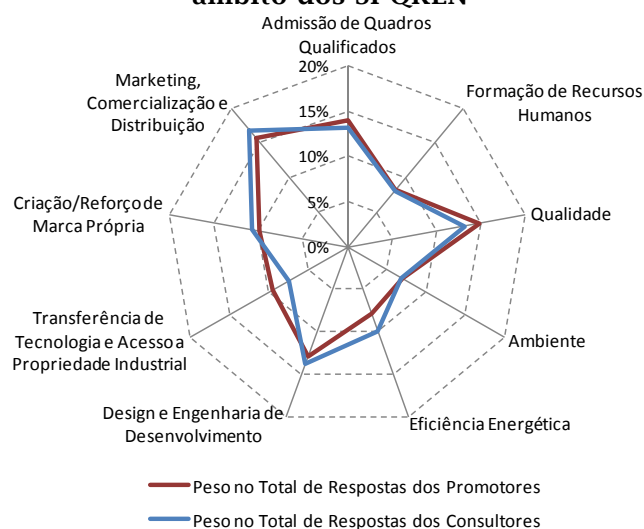
**QUADRO 9.4:**  
**Distribuição do Investimento Elegível Apoiado**  
**por Tipologia de Investimento**

Tipologia de Investimento	Investimento Elegível	
	em Euros	em %
Internacionalização	339.113.498	5,5%
I&D	590.006.232	9,5%
Transferência de Tecnologia e Propriedade Industrial	25.838.846	0,4%
Qualidade, Segurança e Saúde	52.655.351	0,8%
Empreendedorismo	163.191.484	2,6%
Inovação	2.967.166.942	47,8%
Expansão da Capacidade Produtiva	679.778.909	10,9%
Modernização Tecnológica	1.200.208.094	19,3%
Comercialização e Marketing	30.506.149	0,5%
Organização, Gestão e TIC	121.596.289	2,0%
Ambiente e Diversificação e Eficiência Energética	39.069.801	0,6%
<b>Total</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Na mesma linha, procurou averiguar-se que factores de competitividade são privilegiados na apresentação de projectos de investimento candidatos aos SI, mediante análise de dados apurados no inquérito efectuado aos promotores e consultores. Os factores chave de competitividade “Qualidade”, “Marketing, Comercialização e Distribuição”, e, em menor escala, “Admissão de Quadros Qualificados”, “Design e Engenharia de Desenvolvimento” assumem-se como os mais determinantes na prossecução dos projectos a concurso aos SI, na medida em que correspondem àqueles que foram mais vezes apontados pelos promotores e consultores de projectos no inquérito realizado.

**GRÁFICO 9.15:**  
**Factores competitivos privilegiados na apresentação de projectos de investimento**  
**- Resultados do inquérito a promotores e consultores de projectos apresentados no**  
**âmbito dos SI QREN**

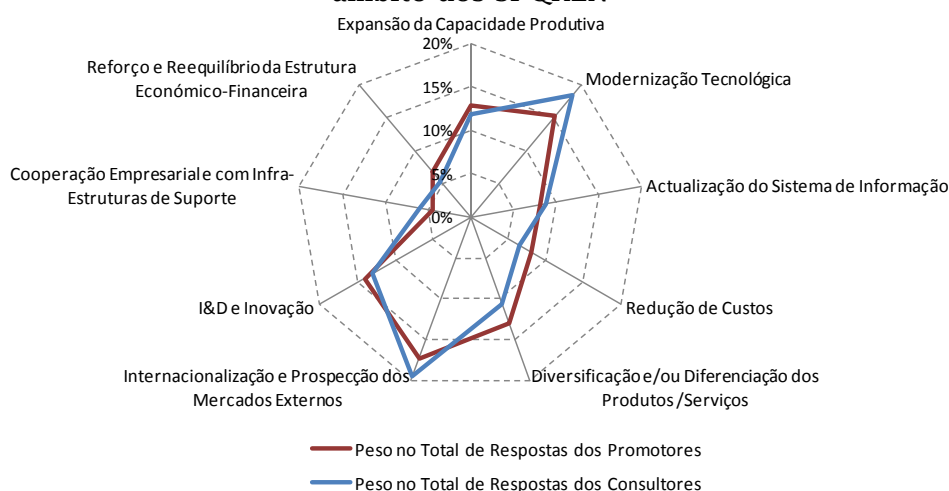


Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito a Promotores e Consultores



Também procurou apurar-se, nestes mesmos inquéritos, que linhas de orientação estratégica são fundamentais nos projectos candidatos. A “Modernização Tecnológica” e a “Internacionalização e Prospecção dos Mercados Externos”, imediatamente seguidas pela “Expansão da Capacidade Produtiva”, “Diversificação e/ou Diferenciação dos Produtos e Serviços” e pela “I&D e Inovação”, constituíram os eixos de orientação estratégica que nortearam mais a acção dos promotores aquando da apresentação de projectos a concurso no âmbito dos SI QREN.

**GRÁFICO 9.16:**  
**Linhas de orientação estratégica privilegiadas na apresentação de projectos**  
**- Resultados do inquérito a promotores e consultores de projectos apresentados no âmbito dos SI QREN**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito a Promotores e Consultores

Por último, procedeu-se ainda à decomposição do investimento elegível apoiado em cada um dos Instrumentos de Política Pública, e correspondentes tipologias de projectos, pelas áreas temáticas associadas a Tipos de Despesa e a Tipologias de Investimento, para se perceber, de forma mais efectiva, o que foi apoiado por cada um dos Instrumentos.

**QUADRO 9.5:**  
**Distribuição do Investimento Elegível dos projectos apoiados por Classificação de Despesa e por Instrumento Política Pública**

	I&DT						SI Inovação				SI Qualificação			Projectos transitados do QCA III	Total
	Empresas/ Projectos Individuais	Empresas/ Projectos em Co- promoção	Empresas/ Vale I&DT	I&DT Colectiva	Núcleos de I&DT	Centros de I&DT	Inovação Produtiva	Projectos do Regime Especial	Projectos de Interesse Estratégico	Empreend. Qualificado	PME/Projec- to Individual e de Cooperação	PME/Projec- tos Conjuntos	PME/Vale Inovação		
Equipamento	-	-	-	-	-	-	74,5%	82,8%	90,1%	50,9%	11,8%	0,2%	-	91,9%	65,4%
Hardware e Software Informáticos	1,3%	1,6%	-	-	4,0%	16,4%	4,8%	0,1%	1,7%	8,6%	12,5%	10,6%	9,6%	-	3,4%
Instalações e Material Circulante	-	-	-	-	1,1%	-	11,4%	12,7%	-	19,7%	-	-	-	-	7,4%
Marcas, Patentes, Licenças e Transf. Tecnológica	1,8%	1,2%	-	1,9%	0,6%	-	1,2%	-	5,1%	3,1%	8,7%	1,2%	-	2,5%	1,9%
Equip. de Protecção Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2%	-	-	-	0,0%
Sistemas Energéticos e Eficiência Energética	-	-	-	-	-	-	1,4%	2,2%	-	0,9%	0,6%	0,2%	-	4,7%	1,8%
Qualidade, Ambiente, Segurança e Saúde	0,6%	0,2%	-	-	4,5%	1,7%	0,9%	-	0,3%	2,0%	5,8%	3,4%	-	-	1,0%
Matérias-Primas e Componentes	13,7%	16,5%	-	-	4,5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3%
Estudos e Assistência Técnica	13,0%	8,3%	-	24,3%	6,0%	0,8%	2,9%	1,6%	1,3%	4,0%	8,0%	5,3%	-	0,9%	3,4%
Recursos Humanos	36,1%	48,9%	-	-	47,8%	-	-	-	-	6,2%	13,5%	5,2%	-	-	5,2%
Formação	-	-	-	-	-	-	0,5%	0,3%	1,4%	0,8%	1,8%	4,5%	-	-	0,6%
Promoção Internacional	3,1%	2,4%	-	4,3%	3,2%	-	2,4%	0,3%	-	3,7%	37,1%	69,3%	-	-	6,0%
Investigação Contratada	23,0%	13,0%	-	69,5%	16,1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6%
Equipamento Científico	7,4%	7,3%	-	-	12,2%	81,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7%
Despesa Não Elegível	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Não Classificado (*)	-	0,6%	100,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90,4%	-	0,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(\*) - O não classificado nos Vales I&DT e Inovação tem a ver com o facto de se tratarem de despesas em que, sem mais informação e estudos específicos, é impossível perceber, de forma rigorosa, a afectação e partição das mesmas pelas suas diferentes rubricas, tendo-se optado então por este tratamento; já o enquadramento das despesas dos Vales I&D e Inovação nas áreas de investimento que as empresas pretendem privilegiar (tipologias de investimento) e nas temáticas prioritárias da política pública (instrumentos e tipologias de projectos), sendo classificações não tão finas, parece-nos fazer todo o sentido, pelo que foi levada a cabo a sua classificação.

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

**QUADRO 9.6:**

**Distribuição do Investimento Elegível dos projectos apoiados por Tipologia de Investimento e por Instrumento Política Pública**

	I&DT						SI Inovação				SI Qualificação			Projectos transitados do QCA III	Total
	Empresas/P projectos Individuais	Empresas/ Projectos em Co- promoção	Empresas/ Vale I&DT	I&DT Colectiva	Núcleos de I&DT	Centros de I&DT	Inovação Produtiva	Projectos do Regime Especial	Projectos de Interesse Estratégico	Empreend. Qualificado	PME/Projec to Individual e de Cooperação	PME/Projec tos Conjuntos	PME/Vale Inovação		
Internacionalização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46,7%	70,8%	-	-	5,5%
I&D	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-	-	-	-	4,0%	0,4%	-	-	9,5%
Transferência de Tecnologia e Propriedade Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,8%	-	-	-	0,4%
Qualidade, Segurança e Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,5%	5,5%	-	-	0,8%
Empreendedorismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0%	-	-	-	-	2,6%
Inovação	-	-	-	-	-	-	49,9%	86,6%	65,2%	-	0,6%	0,2%	100,0%	50,7%	47,8%
Expansão da Capacidade Produtiva	-	-	-	-	-	-	14,8%	6,2%	34,8%	-	-	-	-	17,9%	10,9%
Modernização Tecnológica	-	-	-	-	-	-	35,3%	7,2%	-	-	-	-	-	31,4%	19,3%
Comercialização e Marketing	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,3%	3,7%	-	-	0,5%
Organização, Gestão e TIC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,7%	18,2%	-	-	2,0%
Ambiente e Diversificação e Eficiência Energética	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,3%	1,1%	-	-	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Com a categorização temática das diferentes tipologias de despesa e de investimento dos SI e com a sua classificação subsequente - pela denominação da despesa ou da tipologia de investimento, pelo instrumento de política pública onde foram promovidas, e, por último, pelo cruzamento destes três critérios - em matéria do seu enquadramento no universo RCI, foi possível repartir os montantes globais de investimento elegível apoiado de acordo com o seu grau de inserção no Universo RCI.

Com efeito, procedeu-se, tal como referido no anexo ao presente capítulo, a uma ventilação, por tipo de despesa e por tipologia de investimento, do investimento elegível apoiado por inserção no universo RCI, na óptica de despesa. Esta classificação foi feita despesa a despesa, tipologia de investimento a tipologia de investimento, com base nos critérios de denominação e de instrumento de política pública, de per si e combinados, extraindo-se daí conclusões para o investimento elegível global nos projectos apoiados e avaliando-se a importância dos montantes de investimento elegível que estão associados ao universo RCI.

Tornou-se assim possível aferir os montantes de investimento associados a essas despesas que estariam enquadrados no âmbito do RCI. No Quadro abaixo, referente à repartição do investimento elegível apoiado consoante as variáveis Classificação de Despesa, Tipologia de Investimento e Instrumento de Política Pública, é possível apurar que o indicador “Tipologia de Investimento” é aquele que promove mais o efeito RCI, já que 64,6% da despesa afecta a esta variável foi classificada como RCI. Pelo contrário, no caso das variáveis “Classificação de Despesa” e “Instrumento da Política Pública”, a grande maioria das despesas elegíveis em causa é considerada inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI (cerca de 84,3% e 90,6%, respectivamente).

**QUADRO 9.7:**  
**Avaliação da Despesa Elegível Apoiada quanto ao seu enquadramento no universo RCI**

	Classificação quanto ao Enquadramento no RCI	Investimento Elegível	
		em Euros	em %
Variável “Classificação de Despesa”	Despesa inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI	5.234.482.552	84,3%
	<b>Despesa considerada RCI</b>	<b>962.131.327</b>	<b>15,5%</b>
	Despesa não enquadável no Universo RCI	12.517.715	0,2%
	<b>Total</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100,0%</b>
Variável “Tipologia de Investimento”	Despesa inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI	288.717.106	4,6%
	<b>Despesa considerada RCI</b>	<b>4.009.921.336</b>	<b>64,6%</b>
	Despesa não enquadável no Universo RCI	1.910.493.153	30,8%
	<b>Total</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100,0%</b>
Variável “Instrumento de Política Pública”	Despesa inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI	5.624.827.976	90,6%
	<b>Despesa considerada RCI</b>	<b>584.303.618</b>	<b>9,4%</b>
	Despesa não enquadável no Universo RCI	-	0,0%
	<b>Total</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Analisando agora o cruzamento das três classificações utilizadas, Tipos de Despesa, Tipologias de Investimento e Instrumento de Política Pública, quanto à respectiva inclusão nos temas considerados

prioritários para o RCI, facilmente se verifica que a classificação final cruzada dos três indicadores mostra que 66% do investimento elegível apoiado é classificado como despesa RCI.

**QUADRO 9.8:**  
**Avaliação da Despesa Elegível Apoiada quanto ao seu**  
**enquadramento no universo RCI**

*(cruzamento dos indicadores Classificação de Despesa, Tipologia de Investimento e Instrumento de Política Pública)*

	Investimento Elegível	
	em Euros	em %
Despesa considerada RCI	4.093.198.611	65,9%
Despesa inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI	2.103.415.268	33,9%
Despesa não enquadrável no Universo RCI	12.517.715	0,2%
Total	6.209.131.595	100,0%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Analisando o cruzamento do investimento elegível apoiado considerado RCI com os respectivos Instrumentos de Política Pública, verifica-se que, em termos absolutos, é nas tipologias SI Inovação/Inovação Produtiva e SI Inovação/Projectos do Regime Especial que a despesa RCI é mais preponderante, pois são as que consideram maior quota-parte de despesa total.

Já em termos relativos, é nos instrumentos I&DT Empresas/Projectos em Co-promoção, I&DT Empresas/Vale I&DT, SI Inovação/Empreendedorismo Qualificado, SI Qualificação PME/Projecto Individual e de Cooperação, SI Qualificação PME/Projectos Conjuntos e SI Qualificação PME/Vale Inovação que apresentam maior peso de despesa RCI entre as suas despesas.

Numa outra óptica, o I&DT Empresas/Vale I&DT, SI Inovação/Empreendedorismo Qualificado e SI Qualificação PME/Vale Inovação são aqueles que mais se destacam com um Quociente de Especialização em despesa RCI superior a 150. Significa isto que, considerando como referencial padrão, a globalidade do investimento elegível associado a projectos efectivamente apoiados pelos SI, estas tipologias apresentam um peso de despesa RCI superior em 50% ao peso médio global.

**QUADRO 9.9:**  
**Distribuição da Despesa Elegível quanto ao seu enquadramento**  
**no universo RCI por Instrumento de Política Pública (Projectos apoiados)**

	Despesa considerada RCI			Despesa inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI		Despesa não enquadrável no Universo RCI		Total	
	Montante em Euros	%	Quociente de Especialização <sup>51</sup>	Montante em Euros	%	Montante em Euros	%	Montante em Euros	%
I&DT Empresas/ Projectos Individuais	81.167.557	32,9%	49,92	164.332.440	66,6%	1.130.642	0,5%	246.630.639	100%
I&DT Empresas/ Projectos em Co-promoção	274.080.873	98,7%	149,67	1.140.850	0,4%	2.565.934	0,9%	277.787.657	100%
I&DT Empresas/ Vale I&DT	6.445.248	100,0%	151,69	-	0,0%	-	0,0%	6.445.248	100%
I&DT Colectiva	2.095.602	88,8%	134,66	237.399	10,1%	27.740	1,2%	2.360.742	100%
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Núcleos de I&DT	8.217.362	24,2%	36,65	25.510.044	75,0%	285.917	0,8%	34.013.322	100%
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Centros de I&DT	70.000	1,7%	2,64	3.923.745	97,5%	31.500	0,8%	4.025.245	100%
Subtotal	372.076.642	65,1%	98,80	195.144.478	34,2%	4.041.733	0,7%	571.262.852	100%
SI Inovação/Inovação Produtiva	1.115.741.285	49,9%	75,69	1.116.874.762	49,9%	3.552.145	0,2%	2.236.168.193	100%
SI Inovação/Projectos do Regime Especial	1.162.349.652	86,6%	131,30	180.413.761	13,4%	94.000	0,0%	1.342.857.413	100%
SI Inovação/Projectos de Interesse Estratégico	164.515.109	65,2%	98,85	87.911.947	34,8%	45.000	0,0%	252.472.056	100%
SI Inovação/ Empreendedorismo Qualificado	162.644.586	99,7%	151,19	-	0,0%	546.898	0,3%	163.191.484	100%
Subtotal	2.605.250.632	65,2%	98,93	1.385.200.470	34,7%	4.238.043	0,1%	3.994.689.146	100%
SI Qualificação PME/ Projecto Individual e de Cooperação	418.980.900	93,8%	142,36	23.735.080	5,3%	3.731.010	0,8%	446.446.990	100%
SI Qualificação PME/ Projectos Conjuntos	176.840.410	96,1%	145,70	6.859.449	3,7%	411.929	0,2%	184.111.787	100%
SI Qualificação PME/ Vale Inovação	13.040.766	100,0%	151,69	-	0,0%	-	0,0%	13.040.766	100%
Subtotal	608.862.076	94,6%	143,51	30.594.528	4,8%	4.142.939	0,6%	643.599.544	100%
Projectos transitados do QCA III	507.009.261	50,7%	76,94	492.475.791	49,3%	95.000	0,0%	999.580.053	100%
<b>Total</b>	<b>4.093.198.611</b>	<b>65,9%</b>	<b>100,00</b>	<b>2.103.415.268</b>	<b>33,9%</b>	<b>12.517.715</b>	<b>0,2%</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

<sup>51</sup> O **Quociente de Especialização** ( $QE_{ij}$ ) é um indicador do grau de especialização de um instrumento de política pública, uma classificação de despesa ou uma tipologia de investimento em despesa RCI. O  $QE_{ij}$  pode ser definido a partir da seguinte expressão:  $QE_{ij} = (X_{rj}/X_r) / ((X_{pj}/X_p))$ , sendo ( $QE_{ij} \geq 0$ ) e em que  $X_{rj}/X_r$  corresponde ao peso % da despesa elegível RCI na despesa elegível total para o inst. de pol. pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento considerado e  $X_{pj}/X_p$  corresponde ao peso % global da despesa elegível RCI na despesa elegível total.

A aplicação desta metodologia considera o **investimento elegível apoiado total** enquanto referencial padrão.

- Se  $QE_{ij}$  é igual a 0: o instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento não possui despesa RCI.
- Se  $QE_{ij}$  é igual a 100: o instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento tem um grau de especialização idêntico ao do referencial padrão global.
- Se  $QE_{ij}$  é maior (menor) que 100: a despesa RCI é mais (menos) importante no instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento do que no referencial padrão global.

### - Análise Projecto a Projecto -

Procedeu-se até aqui a uma análise do que é enquadrável no universo RCI tipo de despesa a tipo de despesa e tipologia de investimento a tipologia de investimento (**indicador despesa**). Agora, vai-se passar para uma lógica mais integradora de análise, avaliando-se projecto a projecto (**indicador projecto**) o seu enquadramento - e da totalidade do investimento elegível que lhe está associado - no Universo RCI, independentemente de poder agrupar, em simultâneo, investimento RCI e investimento não enquadrável neste âmbito, considerando as tipologias de despesa e/ou as tipologias de investimento.

Neste caso, como pode ser visto no anexo ao presente subcapítulo, um projecto, e todo o investimento elegível que lhe está associado, é RCI desde que cumpra uma das seguintes condições:

- ▶ 50% ou mais do investimento elegível total do projecto está afecto a áreas de investimento enquadradas no Universo RCI.
- ▶ Um grau de intensidade RCI inferior, pelo contrário, a 50%, mas correspondendo a projectos enquadrados no SI I&DT.

Neste caso, facilmente se constata que este indicador promove mais o efeito RCI no âmbito dos projectos apoiados, pois cerca de 69,6% do investimento elegível foi classificado como investimento RCI, enquanto na análise despesa a despesa cerca de 65,9% do investimento elegível foi considerado RCI.

#### **QUADRO 9.10:** **Avaliação de projectos seleccionados quanto ao seu enquadramento no universo RCI entre os projectos apoiados**

	Investimento Elegível	
	em Euros	em %
Projecto considerado não RCI	1.885.932.855	30,4%
Projecto considerado RCI	4.323.198.739	69,6%
Total	6.209.131.595	100,0%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Analisando por Instrumento de Política Pública, é o SI I&DT, a par do SI PME, que apresentam maior proporção de investimento elegível associado a projectos apoiados considerados RCI (medido pelo Quociente de Especialização), embora, em termos absolutos, a presença de RCI seja mais notória no caso dos projectos apoiados pelo SI Inovação, já que o nível de investimento elegível total neste instrumento é claramente preponderante face aos demais.

**QUADRO 9.11:**  
**Distribuição de projectos quanto ao seu enquadramento**  
**no universo RCI por Instrumento de Política Pública (Projectos apoiados)**

	Projectos considerados RCI			Projectos considerados não RCI		Total	
	Montante em Euros	%	Quociente de Especialização	Montante em Euros	%	Montante em Euros	%
I&DT Empresas/Projectos Individuais	246.630.639	100,0%	143,6	-	0,0%	246.630.639	100%
I&DT Empresas/Projectos em Co-promoção	277.787.657	100,0%	143,6	-	0,0%	277.787.657	100%
I&DT Empresas/Vale I&DT	6.445.248	100,0%	143,6	-	0,0%	6.445.248	100%
I&DT Colectiva	2.360.742	100,0%	143,6	-	0,0%	2.360.742	100%
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Núcleos de I&DT	34.013.322	100,0%	143,6	-	0,0%	34.013.322	100%
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Centros de I&DT	4.025.245	100,0%	143,6	-	0,0%	4.025.245	100%
Subtotal	571.262.852	100,0%	143,6	-	0,0%	571.262.852	100%
SI Inovação/Inovação Produtiva	1.118.164.745	50,0%	71,8	1.118.003.448	50,0%	2.236.168.193	100%
SI Inovação/Projectos do Regime Especial	1.163.549.802	86,6%	124,4	179.307.611	13,4%	1.342.857.413	100%
SI Inovação/Projectos de Interesse Estratégico	163.745.109	64,9%	93,1	88.726.947	35,1%	252.472.056	100%
SI Inovação/ Empreendedorismo Qualificado	163.191.484	100,0%	143,6	-	0,0%	163.191.484	100%
Subtotal	2.608.651.140	65,3%	93,8	1.386.038.006	34,7%	3.994.689.146	100%
SI Qualificação PME/Projecto Individual e de Cooperação	439.092.932	98,4%	141,3	7.354.058	1,6%	446.446.990	100%
SI Qualificação PME/ Projectos Conjuntos	184.111.787	100,0%	143,6	-	0,0%	184.111.787	100%
SI Qualificação PME/ Vale Inovação	13.040.766	100,0%	143,6	-	0,0%	13.040.766	100%
Subtotal	636.245.485	98,9%	142,0	7.354.058	1,1%	643.599.544	100%
Projectos transitados do QCA III	507.039.261	50,7%	72,9	492.540.791	49,3%	999.580.053	100%
<b>Total</b>	<b>4.323.198.739</b>	<b>69,6%</b>	<b>100,0</b>	<b>1.885.932.855</b>	<b>30,4%</b>	<b>6.209.131.595</b>	<b>100%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIQREN

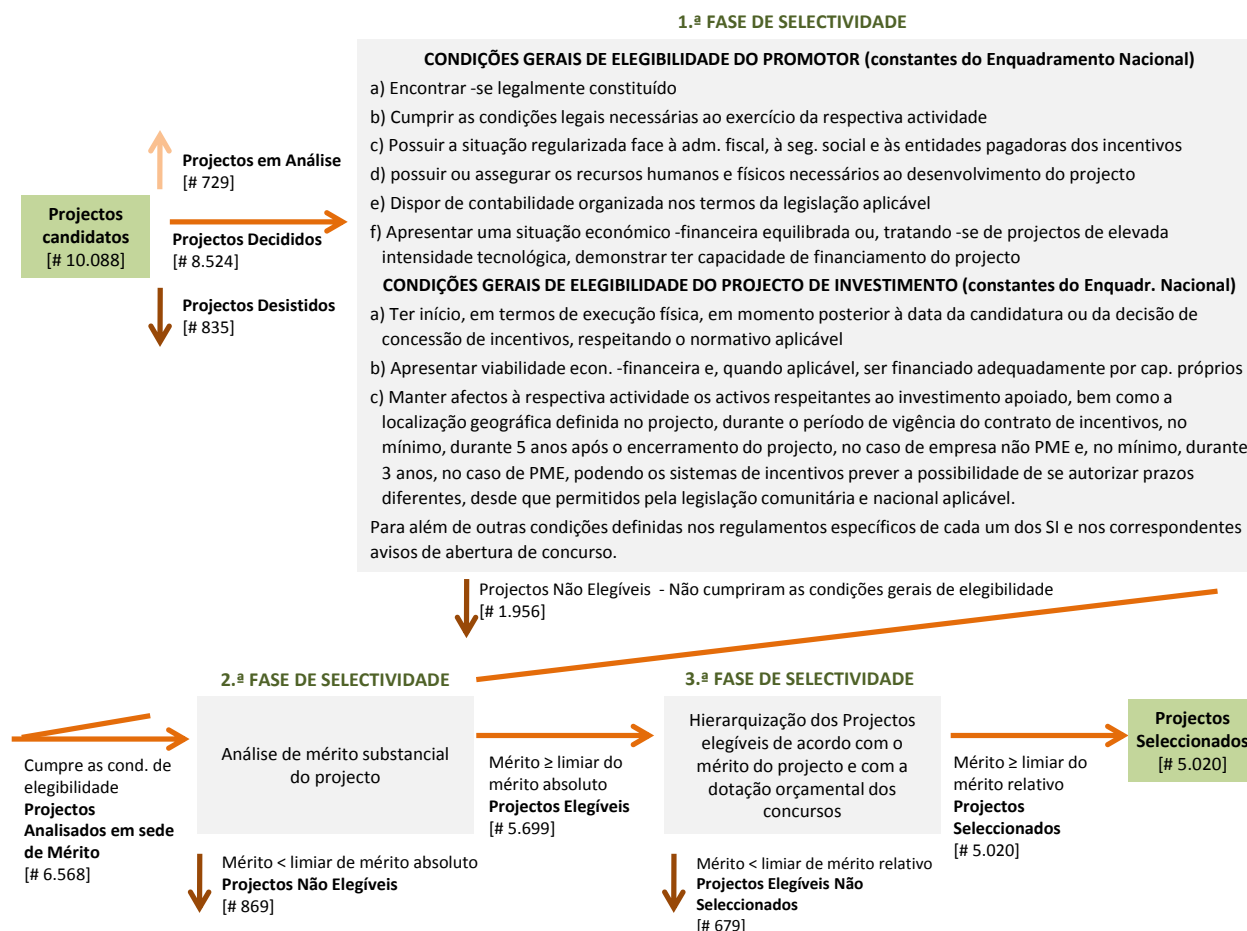
#### 9.4. SELECTIVIDADE: PROCESSO E RESULTADOS

140

O desenvolvimento deste capítulo é concretizado por via de **duas abordagens distintas** aos mecanismos de selectividade e elegibilidade: (i) **a selectividade como processo**, em que se avalia a capacidade de selecção, discriminação e hierarquização dos diferentes critérios e subcritérios de mérito das candidaturas, de forma coerente com os objectivos e metas visados pelos SI QREN, e (ii) **a selectividade como resultado**, em que se avaliam e comparam os níveis de elegibilidade formal e de selectividade substancial globais, por SI e principais tipologias de projectos, por AG e por variáveis de segmentação empresarial dos promotores/projectos (sectores, regiões, escalões de dimensão, empresas novas/existentes), como forma adicional de validar a pertinência e coerência dos critérios de selecção.



**FIGURA 9.3:**  
**Os mecanismos de selectividade e elegibilidade dos SI QREN**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIQREN

Verifica-se, na análise desenvolvida com maior detalhe nos dois pontos seguintes, que as taxas de elegibilidade parecem ser, em termos de mérito absoluto e relativo, elevadas: 67% e 59% dos projectos decididos foram considerados elegíveis (mérito absoluto) e elegíveis seleccionados (mérito absoluto e relativo), respectivamente (a que corresponde 76% e 71% na óptica de investimento). Se se considerarem apenas os projectos que foram a análise de mérito, já estes registos sobem, respectivamente, para 87% e 76% (93% e 87% na óptica de investimento), o que, em conjunto, reforça a ideia de se estar perante uma grelha de elegibilidade e de selectividade não suficientemente restritiva. A necessidade de dar resposta a uma conjuntura económica e financeira internacional e doméstica particularmente recessiva e de se agilizar os mecanismos de financiamento à disposição do investimento de base empresarial, num contexto de crescentes dificuldades orçamentais e de acesso ao capital alheio e de continuada dificuldade de afirmação dos mecanismos de *venture capital*, explicam, em certa medida, estes registos e, de igual forma, as elevadas taxas de co-financiamento praticadas - registos, acima do previsto, de 57% no SI I&DT, 45% no SI PME, 39% no SI Inovação, 50% nas modalidades concursais e de 42% em termos globais, sem contar com os transitados do

QCA III (38% se se contar com os transitados) -, sobretudo após as alterações regulamentares de Março/Abril de 2009.

A selectividade resultante do processo de decisão (41% das candidaturas analisadas não foram apoiadas) foi induzida sobretudo pelas condições de elegibilidade do promotor e do projecto, bem como por falta de elementos que permitissem avaliar o projecto relativamente a alguns dos critérios de selecção (23% das candidaturas decididas não foram seleccionadas por estas razões). A pontuação de mérito absoluto (critérios de selecção) e as restrições orçamentais dos AAC (mérito relativo) foram responsáveis pela “eliminação” de 10% e 8% das candidaturas, respectivamente.

Se se tomar como base de aproximação possível, em termos relativos (tendo sempre presentes as limitações desta análise), a comparação das taxas de elegibilidade do SI Inovação, nos seus projectos integrados de inovação produtiva e empreendedorismo qualificado, e SI SI PME, nos seus projectos individuais de qualificação e internacionalização, respectivamente com as do SIME/PRIME/QCA III (de projectos integrados) e SIPIE/PRIME/QCA III (de apoio a pequenas iniciativas empresariais), nas suas versões iniciais, constata-se que, nestes últimos, o peso dos elegíveis seleccionados no total dos projectos decididos era de, respectivamente, 49% e 46%, contra 50% no SI Inovação e 67% no SI PME, não parecendo, portanto, registar-se mudanças significativas no sentido do reforço da selectividade, na passagem da lógica de “guichet permanentemente aberto” para a lógica de concursos mais afunilados tematicamente (a haver evolução, ela é aparentemente a contrária). Note-se, contudo, que também se pode fazer uma leitura diferente, porventura contrária, no sentido de se reconhecer que a procura dirigida aos SI QREN não foi a mesma que em anteriores períodos de programação, sendo, de facto, mais qualificada, na medida em que as barreiras à entrada nas condições de admissibilidade e a maior transparência dos critérios de selecção dissuadem candidaturas mais fracas. Contudo, é preciso levar em consideração, ao mesmo tempo, o efeito em sentido contrário da redução drástica dos recursos afectos à região de Lisboa, uma vez completada a sua saída de região elegível para apoio prioritário, onde se concentra uma parte significativa do tecido empresarial e das infra-estruturas de suporte de referência para os SI, bem como uma parte ainda mais significativa das orientações de investimento mais qualificadas.

A selectividade nos SI sofreu, no entanto, avanços no final do período de avaliação e, sobretudo, já para além dele, com a maior prioridade concedida ao transaccionável e às estratégias de eficiência colectiva, indutoras de efeitos de clusterização, e com a definição de novas condições de elegibilidade dos projectos associadas ao negócio internacional, aos novos exportadores e à intensidade tecnológica das iniciativas, carecendo de maior aprofundamento no futuro.

O desanuiamento da situação económica a nível internacional, que não encontra, no entanto, correspondência no plano doméstico, e, sobretudo, as elevadas taxas de compromisso já registadas nos SI QREN (acompanhadas, contudo, por baixas taxas de execução física e financeira dos investimentos), admitindo que não haverá um desejável reforço futuro dos apoios colocados à disposição das empresas sob a forma de incentivos financeiros e de mecanismos de engenharia financeira, sobretudo num contexto de adiamento e/ou abandono de alguns projectos de maior dimensão que estavam previstos, aconselham, pois, um reforço claro da selectividade, com um papel

muito mais activo e efectivo, a este nível, dos Avisos de Abertura de Concurso, dando continuidade ao esforço que tem vindo a ser prosseguido, nomeadamente já fora do período de avaliação, em matéria de afunilamento sectorial em favor dos sectores transaccionáveis expostos à concorrência internacional e dos pólos de competitividade e outros *clusters*, de condições de elegibilidade, de orientação exportadora, de novos exportadores, de intensidade tecnológica nos projectos de empreendedorismo qualificado, e de critérios de selectividade, eliminando redundâncias, reforçando carácter discriminativo, introduzindo novos critérios, fixando patamares mínimos mais exigentes e parametrizando, sempre que possível e relevante, esta análise com referências sectoriais (por exemplo, por grandes fileiras de actividades económicas). As taxas de co-financiamento, pelas mesmas razões, deverão, com algumas nuances, reduzir-se, voltando ao seu nível inicial, antes das adaptações ao contexto operadas em 2009.

#### **9.4.1. *Selectividade como processo***

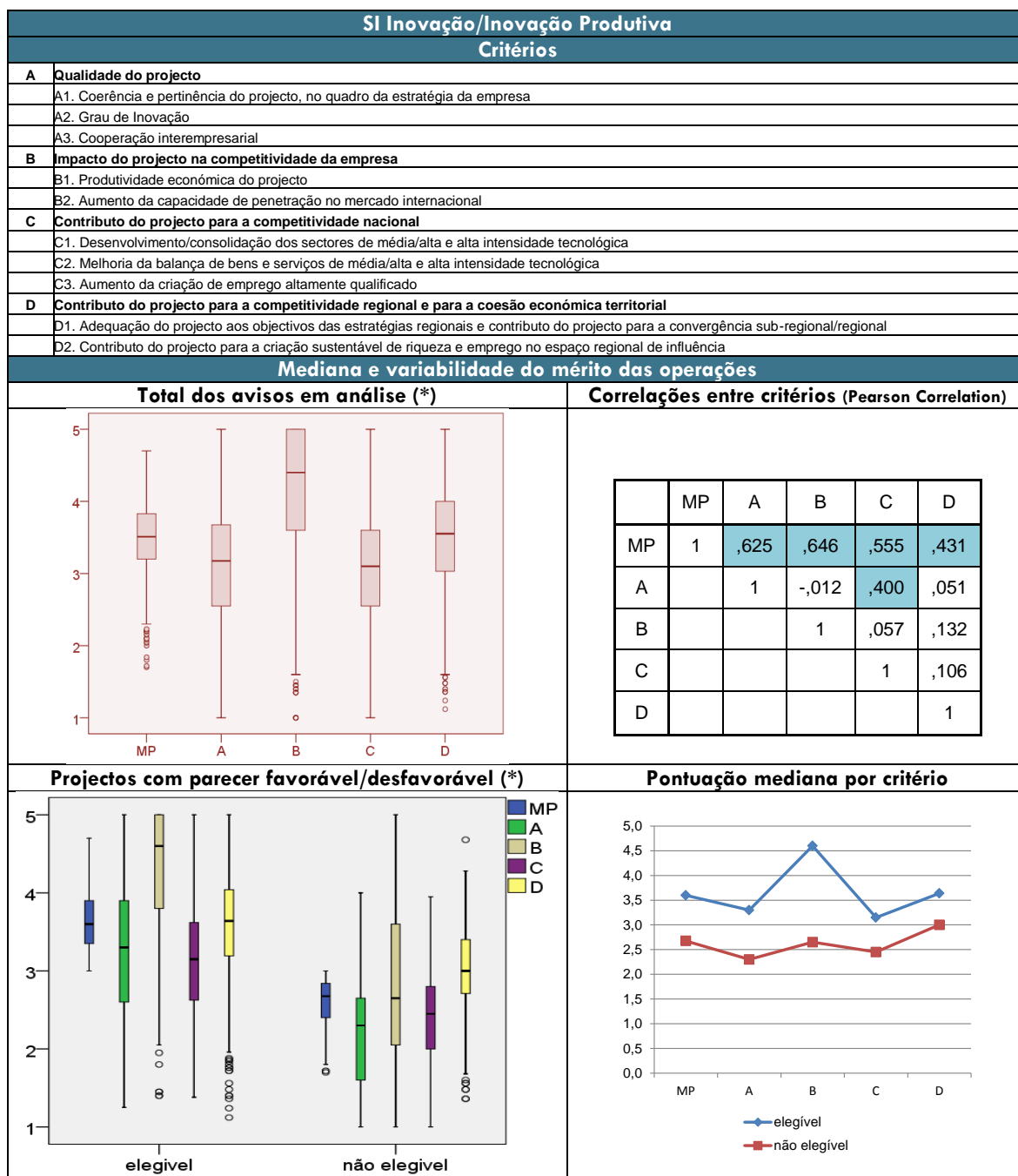
A avaliação da capacidade de selecção, discriminação e hierarquização dos diferentes critérios e subcritérios de mérito dos projectos, de forma coerente com os objectivos e metas visados pelos SI, recorreu à construção e análise de uma base de dados constituída pelo conjunto dos projectos que foram sujeitos à análise de mérito (2.<sup>a</sup> fase de selectividade).

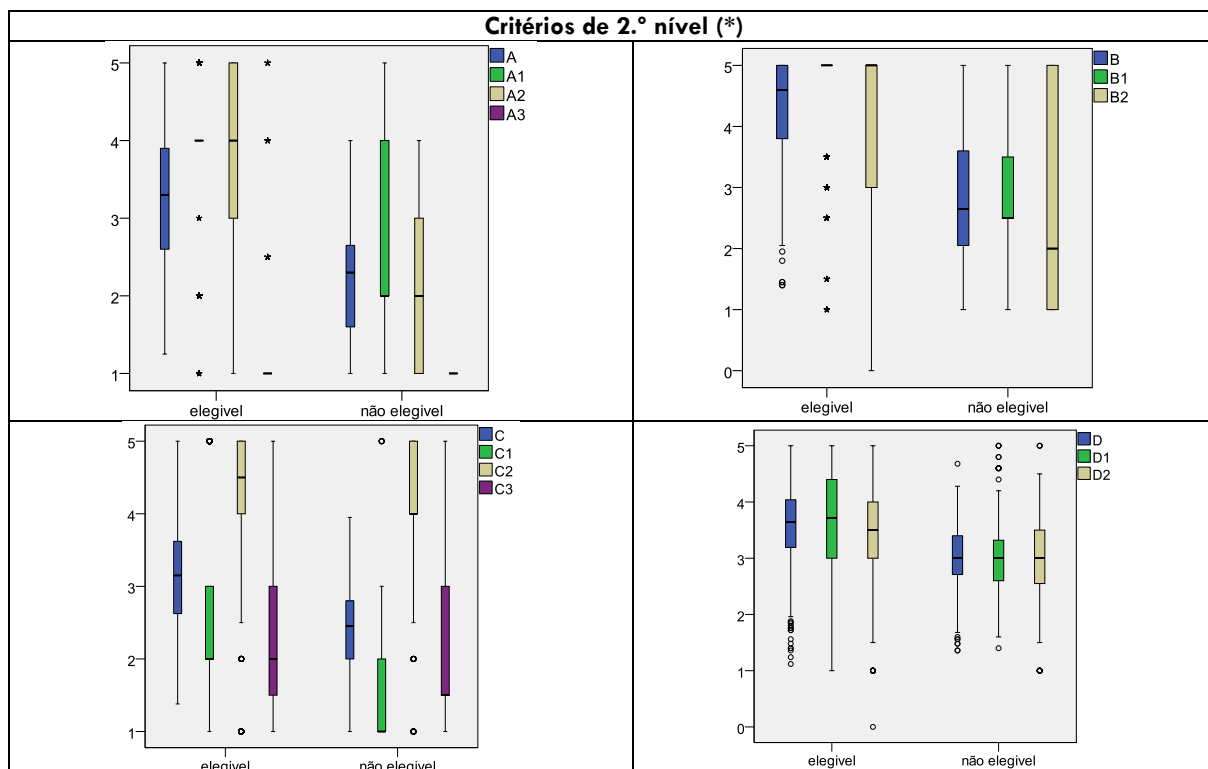
A capacidade do conjunto de critérios utilizados de discriminar o mérito global dos diferentes projectos, bem como a detecção de fenómenos de redundância, conflitualidade e complementaridade entre os critérios de 1.<sup>o</sup> nível e o mérito global e entre os critérios de 2.<sup>o</sup> nível e os de 1.<sup>o</sup> nível, foram analisadas através de algumas ferramentas estatísticas: caixas de bigodes, matrizes de correlação e análise factorial.

Reteve-se para análise uma amostra representativa constituída por quatro tipologias de projectos: projectos individuais e em co-promoção do SI I&DT, projectos de inovação produtiva do SI Inovação e projectos individuais e de cooperação do SI PME<sup>52</sup>. Estas tipologias referem-se a 4.998 projectos (representando 89% dos projectos que foram sujeitos à análise de mérito e 89% do investimento elegível total correspondente). Os resultados da análise por tipologia, bem como as principais conclusões e recomendações são apresentados nas tabelas que se seguem.

---

<sup>52</sup> Os projectos do aviso 20/2009 foram excluídos da análise deste instrumento (projecto individual do SI Qualificação e Internacionalização de PME) por apresentarem uma grelha de avaliação diferente das constantes dos restantes avisos.





(\*) As estatísticas das caixas de bigodes têm a seguinte leitura, de baixo para cima: mínimo (traço), 1.º quartil (extremo inferior do rectângulo), mediana (traço do rectângulo), 3.º quartil (extremo superior do rectângulo) e máximo (último traço).

### Análise

Os critérios B, A e C, por esta ordem, são os critérios que determinam mais o mérito do projecto.

Os critérios A e B são os que variam mais na passagem do grupo de projectos não elegíveis para o grupo dos elegíveis, sendo, por isso, os mais discriminativos da nota de mérito dos projectos. O critério B, simultaneamente, é o que puxa mais a mediana da nota final no sentido ascendente.

Os critérios de 1.º nível não apresentam correlações significativas entre si, com excepção para os critérios A e C (ténue correlação), podendo existir aqui alguma redundância/sobreposição/complementaridade.

O critério D é pouco discriminativo, não existindo diferenças significativas na sua notação quando se passa dos projectos não elegíveis para os elegíveis, sendo, por outro lado, o critério que menos determina o mérito do projecto.

Nos critérios de 2.º nível, destaque para a relevância na notação do critério A dos subcritérios A2 e A1, por esta ordem, que são os mais discriminativos na passagem dos projectos não elegíveis para os elegíveis.

O critério A3 (cooperação interempresarial) não parece ter influência nem relevância na notação do critério A (registo que é natural em face do facto de se tratarem à partida de projectos individuais que não envolvem, na sua grande parte, cooperação empresarial). Não existe grande correlação entre os sub-critérios A1, A2 e A3.

Os critérios B1 e B2 são ambos relevantes para a notação em B, não apresentando correlação entre si e sendo discriminativos na passagem do universo dos não elegíveis para os elegíveis. O critério B2 (penetração no mercado internacional), apesar de não ter um ponderador muito elevado, é responsável por baixar a média (é mais discriminativo e apresenta uma mediana mais baixa do que o critério B1).

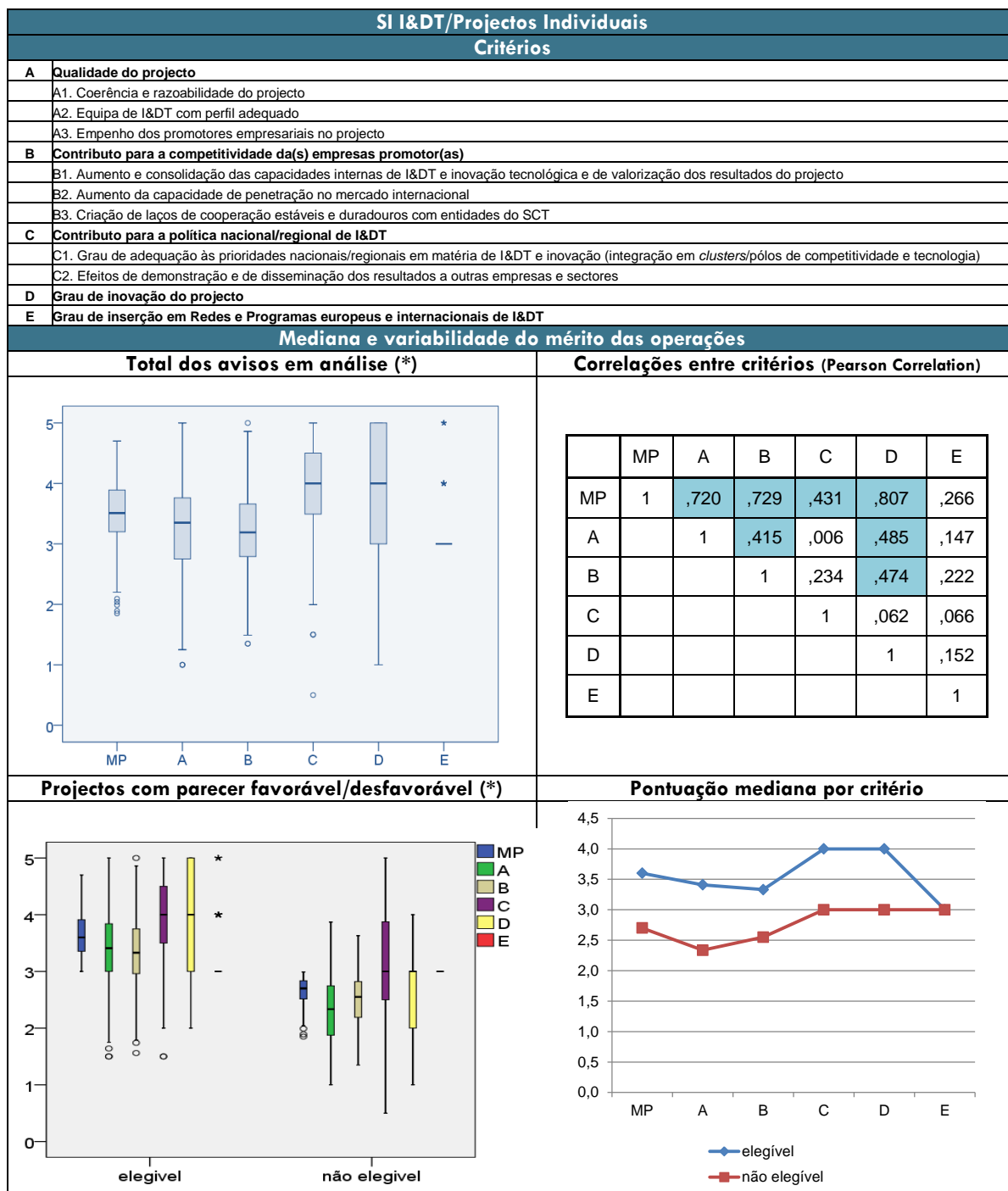
No critério C, os subcritérios C1 e C3, por esta ordem, são ambos relevantes para a notação em C, sendo o primeiro mais discriminativo do que os restantes subcritérios na passagem dos não elegíveis para os elegíveis, não havendo correlação significativa entre ambos. O critério C2 parece ter pouca relevância na notação do critério C.

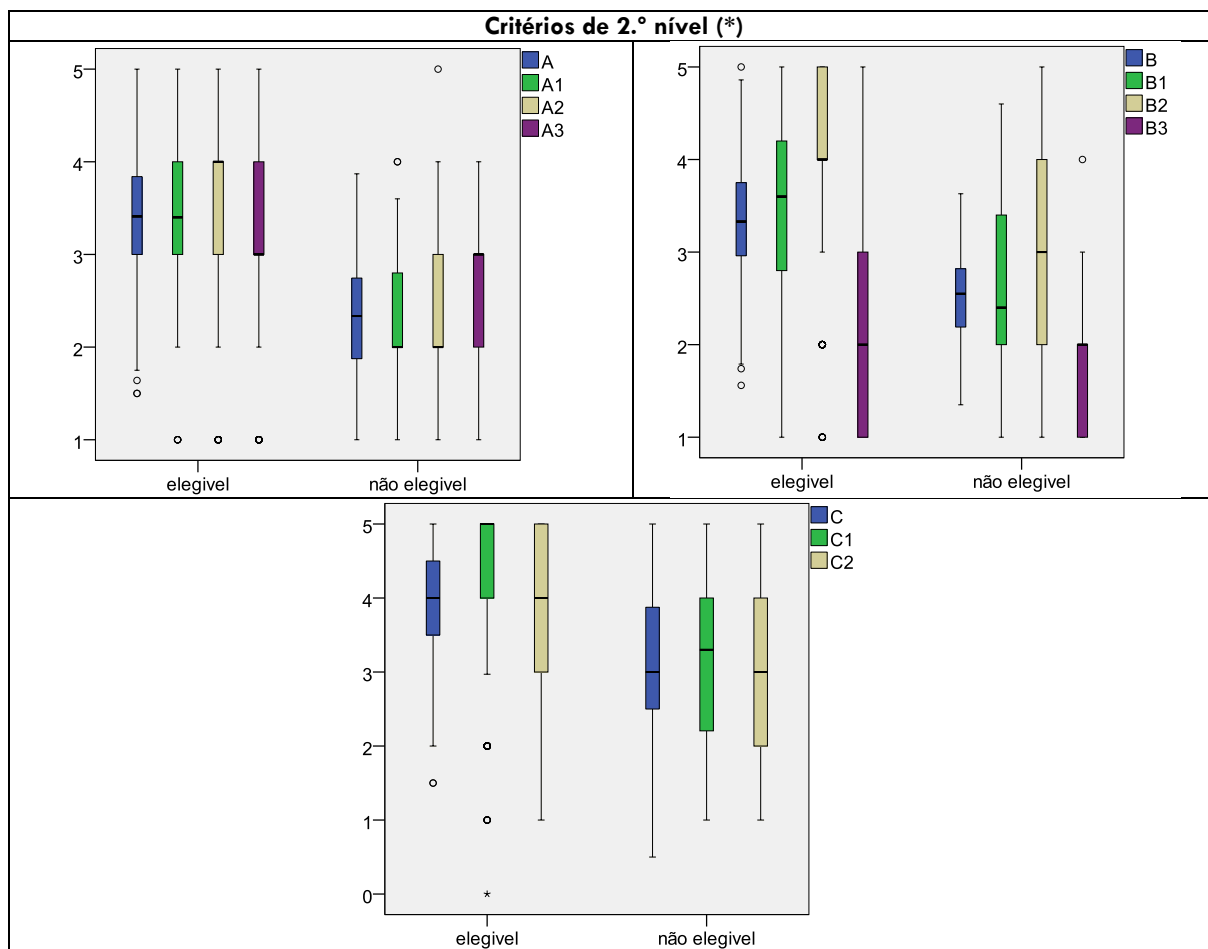
No critério D, os subcritérios D1 e D2 são ambos relevantes na sua notação, não apresentando correlação entre si, mas padecendo do mesmo problema que o critério de 1.º nível, ou seja, pouco potencial discriminativo quando se passa dos não elegíveis para os elegíveis.

Em termos globais, o facto de não existirem correlações significativas entre os diferentes critérios e subcritérios de mérito dos projectos, se, por um lado, pode significar a não verificação dos efeitos indesejáveis potencialmente decorrentes da sua sobreposição e redundância, pode, por outro lado, significar a não existência de efeitos de ampliação e acumulação quando se cruzam e articulam diferentes critérios de avaliação do mérito dos projectos para a competitividade e internacionalização empresarial, não premiando e penalizando, de forma adequada e suficiente, o que deve ser, respectivamente, valorizado e penalizado.

#### Recomendações:

- Fusão num critério alargado A de qualidade do projecto, dos sub-critérios A1, A2, C1 e C3.
- Eliminação do A3 e do C2.
- Eliminação do critério D enquanto critério de mérito absoluto e sua consideração enquanto indicador de mérito regional fazendo parte integrante de um indicador de média ponderada com a notação de mérito do projecto, como base para hierarquização do mérito relativo dos projectos.





(\*) As estatísticas das caixas de bigodes têm a seguinte leitura, de baixo para cima: mínimo (traço), 1.º quartil (extremo inferior do rectângulo), mediana (traço do rectângulo), 3.º quartil (extremo superior do rectângulo) e máximo (último traço).

#### Análise

Os critérios D, B e A, por esta ordem, são os que têm mais relevância na notação de mérito dos projectos de I&DT. Na passagem do universo dos não elegíveis para os elegíveis, os critérios A e D aparecem com maior potencial discriminativo, seguidos do C. Aparentemente, existem algumas correlações significativas entre alguns destes critérios, nomeadamente entre A e B, A e D e B e D.

O critério E não tem grande relevância para a selecção dos projectos (sendo iguais as medianas das notações dos projectos elegíveis e não elegíveis), enquanto os critérios C e D são os que puxam mais a mediana para cima, no caso dos projectos elegíveis.

No critério A, todos os critérios de 2.º nível têm relevância na sua notação, estando, no entanto, todos correlacionados de forma significativa entre si. Demonstram, para além disso, potencial discriminativo na passagem dos não elegíveis para os elegíveis, sobretudo os critérios A1 e A2.

No critério B, todos os subcritérios de 2.º nível têm relevância na sua notação, não estando correlacionados entre si. Os critérios B1 e B2 demonstram potencial discriminativo, ao contrário do que se passa com o B3 (criação de laços de cooperação com entidades do SCT), com medidas de tendência central semelhantes no universo dos projectos elegíveis e não elegíveis (que puxam a mediana para baixo em ambos os casos).

O aumento da capacidade de penetração no mercado internacional (B2) é muito discriminatório (diferenças assinaláveis de pontuação em projectos elegíveis e não elegíveis, elevando a mediana no primeiro caso).

No critério C, todos os subcritérios de 2.º nível têm relevância na sua notação, não estando correlacionados entre si. Os critérios C1 e C2 revelam potencial discriminativo, sobretudo o C1, na passagem dos não elegíveis para os elegíveis.

Em termos globais, o facto de não existirem correlações significativas entre os diferentes critérios e subcritérios de mérito dos projectos, se, por um lado, pode significar a não verificação dos efeitos indesejáveis potencialmente decorrentes da sua sobreposição e redundância, pode, por outro lado, significar a não existência de efeitos de ampliação e acumulação quando se cruzam e articulam diferentes critérios de avaliação do mérito dos projectos para a inovação e competitividade empresarial, não premiando e penalizando, de forma adequada, o que deve ser, respectivamente, valorizado e penalizado.

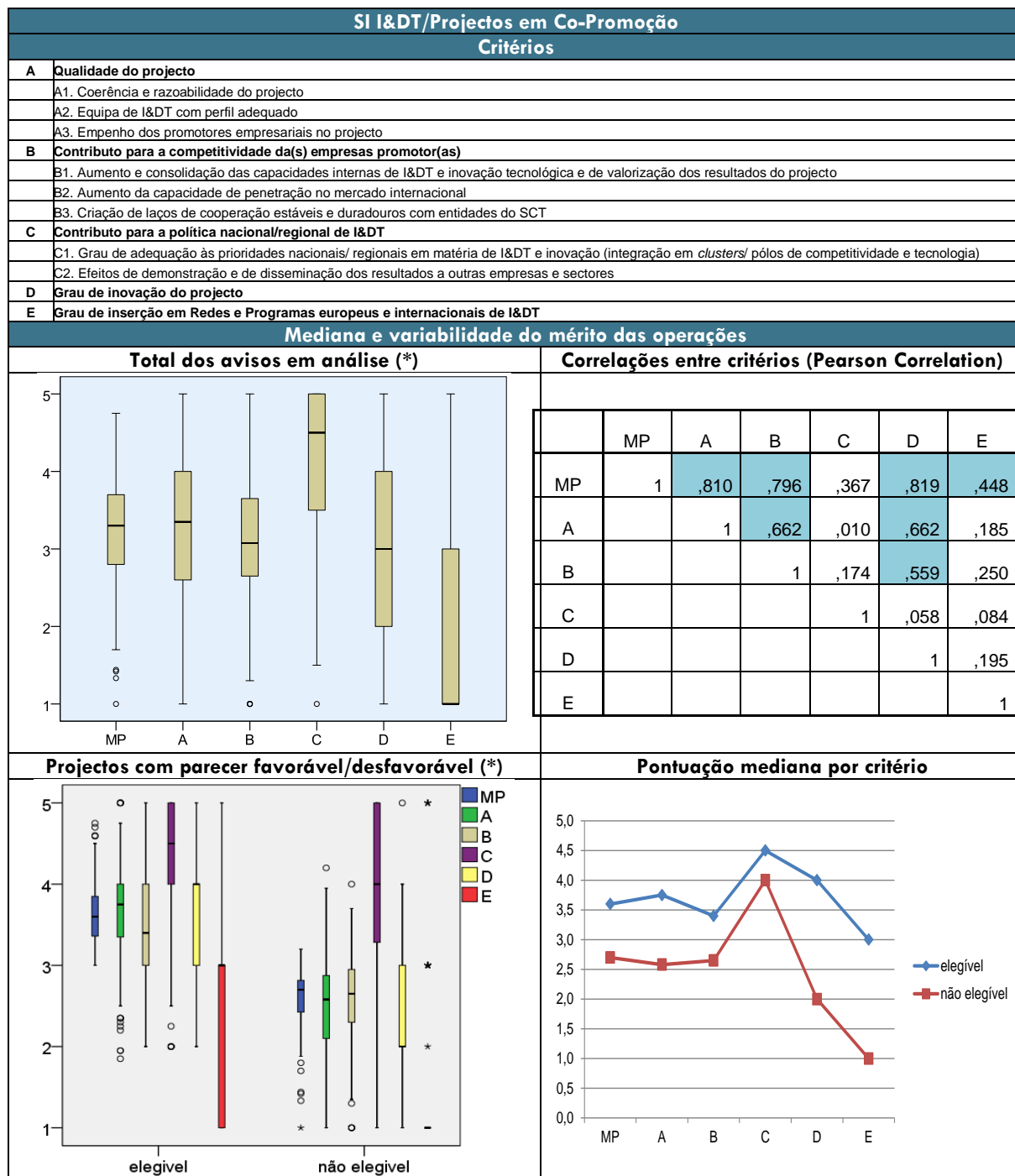
#### Recomendações:

- Supressão do critério E, podendo-o transformar num factor de majoração do incentivo concedido aos projectos.
- Criação de um critério alargado sobre a qualidade do projecto, envolvendo os subcritérios A1, A2, A3 e D (que passa, neste último caso, a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação).
- Revisão da grelha de classificação do subcritério A3, de forma a torná-lo mais relevante e discriminativo na notação do

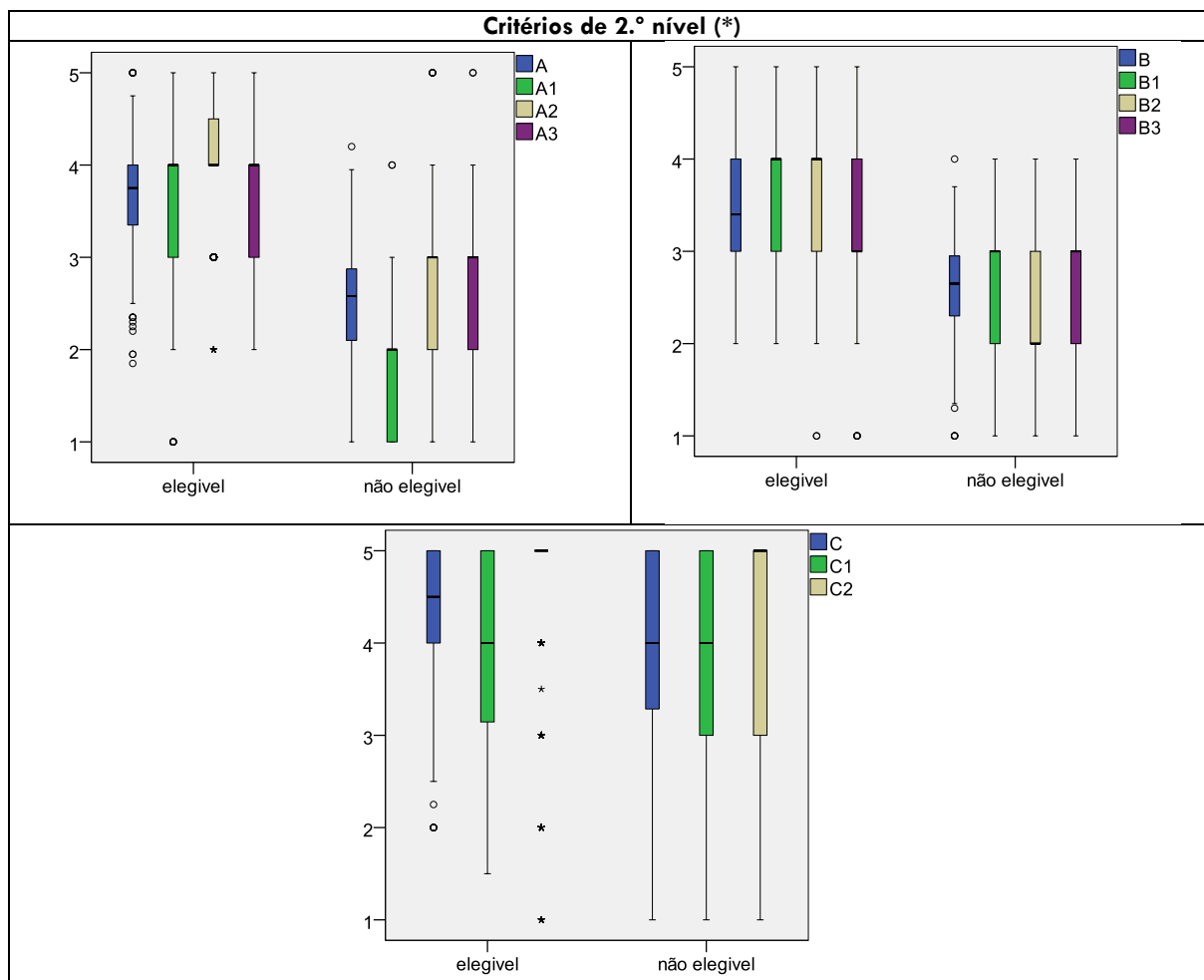
critério A.

- Passagem do subcritério B3, que não tem exclusivamente a ver com o impacto do projecto no promotor, para o critério C, como seu segundo critério de 2.º nível.

- Criação de um segundo novo critério de 2.º nível no critério B, de valorização económica do projecto de I&DT, avaliando os ganhos dele decorrentes em matéria de eficiência operacional e/ou de volume de negócios associado a produtos novos e/ou melhorados.







(\*) As estatísticas das caixas de bigodes têm a seguinte leitura, de baixo para cima: mínimo (traço), 1.º quartil (extremo inferior do rectângulo), mediana (traço do rectângulo), 3.º quartil (extremo superior do rectângulo) e máximo (último traço).

#### Análise

A evidência sugere que os critérios D, A e B, por esta ordem, são os que mais contribuem para a avaliação do mérito do projecto.

Os critérios C e B não são muito discriminativos na passagem do universo dos projectos não elegíveis para os projectos elegíveis. Aparentemente, existem algumas correlações significativas entre alguns destes critérios, nomeadamente entre A e B, A e D e B e D.

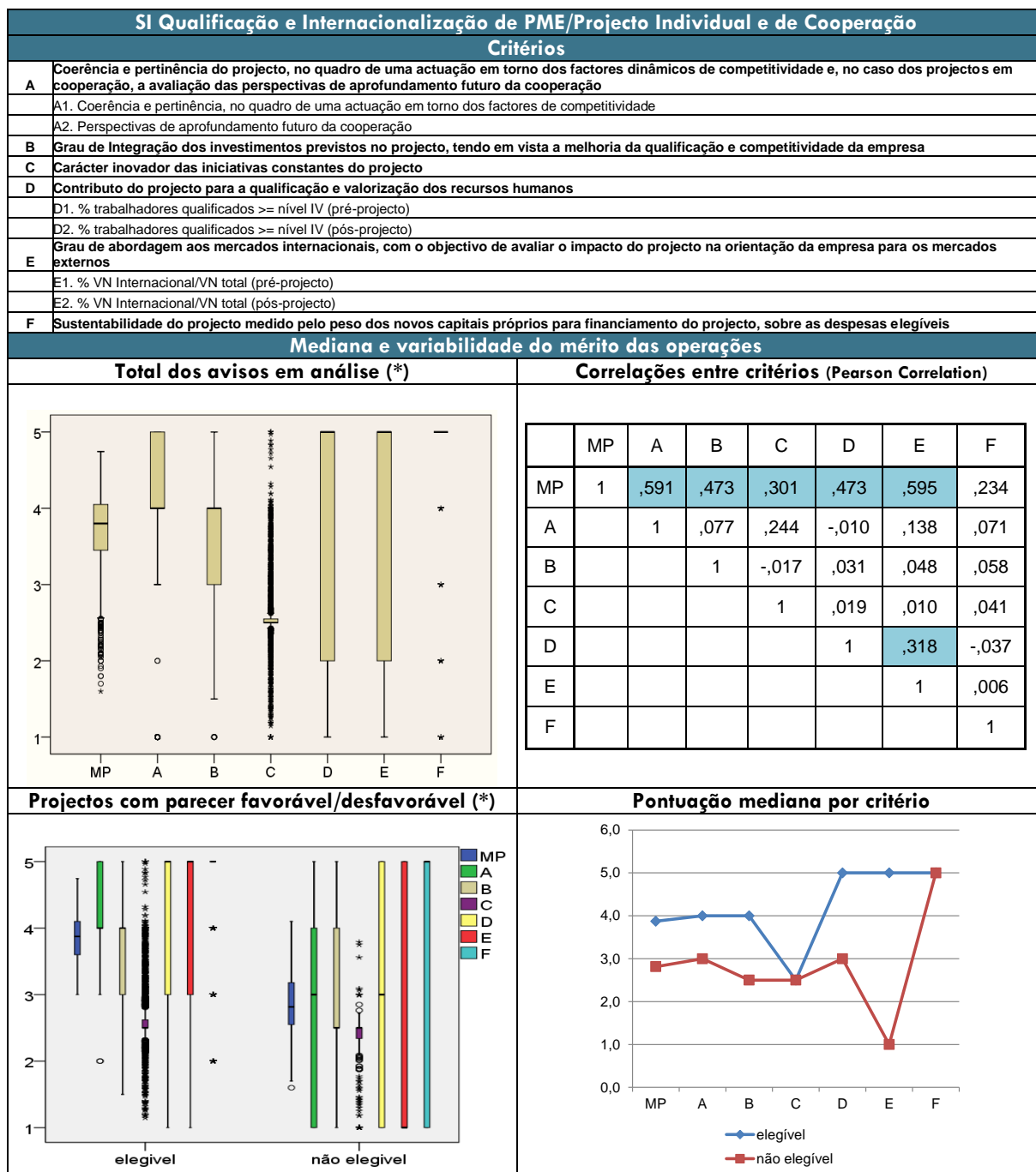
No que se refere aos critérios de 2.º nível, o empenho dos promotores empresariais (A3) apresenta-se como o menos discriminativo na notação do critério A.

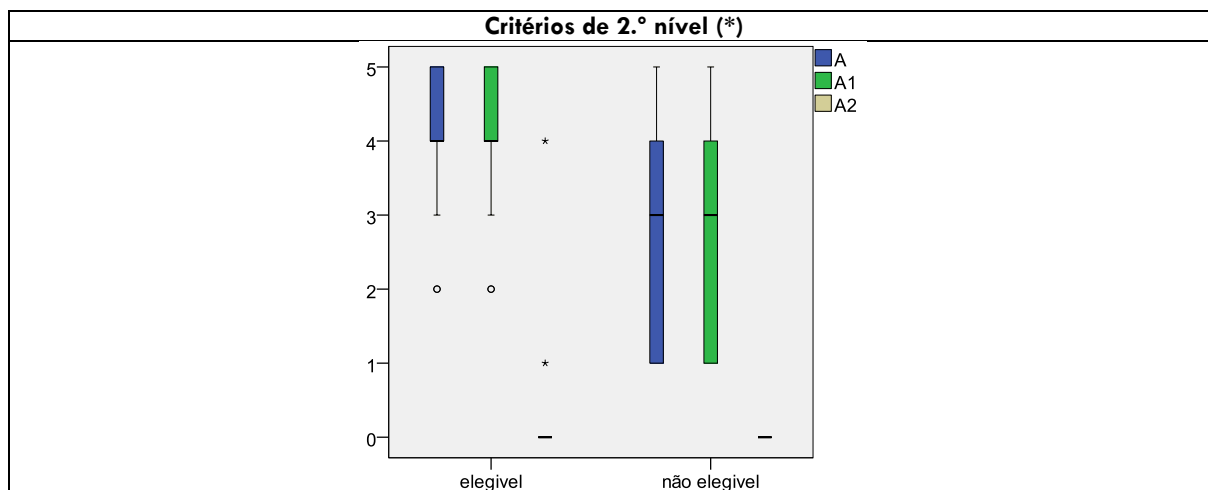
O aumento da capacidade de penetração no mercado internacional (B2) é muito discriminatório (diferenças assinaláveis de pontuação em projectos com mérito global superior ou igual a 3 ou inferior a 3, puxando a mediana para cima ou para baixo, respectivamente). O critério B3 é o menos discriminativo.

Relativamente ao critério C, o sub-critério C1 não tem carácter discriminativo.

#### Recomendações:

- Supressão do critério E, podendo-o transformar num factor de majoração do incentivo concedido aos projectos.
- Criação de um critério alargado sobre a qualidade do projecto, envolvendo os subcritérios A1, A2, A3 e D (que passa, neste último caso, a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação).
- Revisão da grelha de classificação do subcritério A3, de forma a torná-lo mais relevante e discriminativo na notação do critério A.
- Passagem do subcritério B3, que não tem exclusivamente a ver com o impacto do projecto no promotor, para o critério C, como seu segundo critério de 2.º nível.
- Revisão da grelha de classificação do critério C e dos seus actuais subcritérios C1 e C2 de forma a torná-los mais discriminativos e mais relevantes, respectivamente, na notação de mérito do projecto e na classificação do critério C.
- Criação de um segundo novo critério de 2.º nível no critério B, de valorização económica do projecto de I&DT, avaliando os ganhos dele decorrentes em matéria de eficiência operacional e/ou de volume de negócios associado a produtos novos e/ou melhorados.





Nota: SubcrITÉrios dos crITÉrios D e E nŁo representados graficamente, devido Ł sua forma de cŁculo.

(\*) As estatísticas das caixas de bigodes tŁm a seguinte leitura, de baixo para cima: mÍnimo (traço), 1.º quartil (extremo inferior do rectŁngulo), mediana (traço do rectŁngulo), 3.º quartil (extremo superior do rectŁngulo) e mŁximo (Último traço).

### Análise

Os crITÉrios E, A, B e D sŁo, por esta ordem, os mais relevantes na notaçŁo do mÉrito de projecto. NŁo hŁ correlaçŁes significativas entre estes crITÉrios de 1.º nÍvel, com excepçŁo de uma correlaçŁo tÓnue entre os crITÉrios D e E.

Os crITÉrios E e D tŁm elevado potencial discriminativo e os crITÉrios B e A revelam um posicionamento intermÓdio a este nÍvel, quando se passa do universo dos projectos nŁo elegÍveis para os elegÍveis. Os crITÉrios C e F nŁo se apresentam discriminativos, dado que as suas medianas sŁo iguais independentemente de se tratarem de projectos elegÍveis ou nŁo elegÍveis. Os crITÉrios D e E puxam a mediana para cima no caso de projectos pertencentes ao grupo dos elegÍveis, enquanto o crITÉrio E (grau de abordagem aos mercados internacionais) puxa a mediana para baixo no caso dos projectos classificados como nŁo elegÍveis.

No crITÉrio A, somente o crITÉrio de 2.º nÍvel A1 Ł relevante para a sua notaçŁo (o crITÉrio A2 nŁo parece ter relevŁncia na notaçŁo do crITÉrio A, situaçŁo natural em face do facto de se tratarem Ł partida de projectos individuais que nŁo envolvem, na sua grande parte, cooperaçŁo empresarial), nŁo existindo correlaçŁo entre A1 e A2. Este subcrITÉrio A1, tal como o crITÉrio A, Ł medianamente discriminativo.

Nos crITÉrios D e E existe uma elevada correlaçŁo entre os crITÉrios de 2.º nÍvel, ambos relevantes, nŁo obstante, para a notaçŁo dos crITÉrios de 1.º nÍvel, o que tem a ver com a forma matricial de estruturaçŁo da notaçŁo de ambos os crITÉrios, resultando da combinaçŁo dos crITÉrios de 2.º nÍvel respectivos.

Em termos globais, o facto de nŁo existirem correlaçŁes significativas entre os diferentes crITÉrios e subcrITÉrios de mÉrito dos projectos, se, por um lado, pode significar a nŁo verificaçŁo dos efeitos indesejŁveis potencialmente decorrentes da sua sobreposiçŁo e redundŁncia, pode, por outro lado, significar a nŁo existŁncia de efeitos de ampliaçŁo e acumulaçŁo quando se cruzam e articulam diferentes crITÉrios de avaliaçŁo do mÉrito dos projectos para a competitividade e internacionalizaçŁo empresarial, nŁo premiando e penalizando, de forma adequada e suficiente, o que deve ser, respectivamente, valorizado e penalizado.

#### RecomendaçŁes:

- SupressŁo do crITÉrio A2 e sua substituiçŁo pelo crITÉrio C que passa a figurar como crITÉrio de 2.º nÍvel do crITÉrio A.
- RevisŁo da grelha de classificaçŁo do crITÉrio C, que passaria a A2 de forma a tornŁ-lo mais discriminativo.
- SupressŁo do crITÉrio F que deverŁ figurar como condiçŁo de elegibilidade do projecto.

#### 9.4.2. *Selectividade como resultado*

A análise da selectividade como resultado tem por base a seguinte tipologia de indicadores:

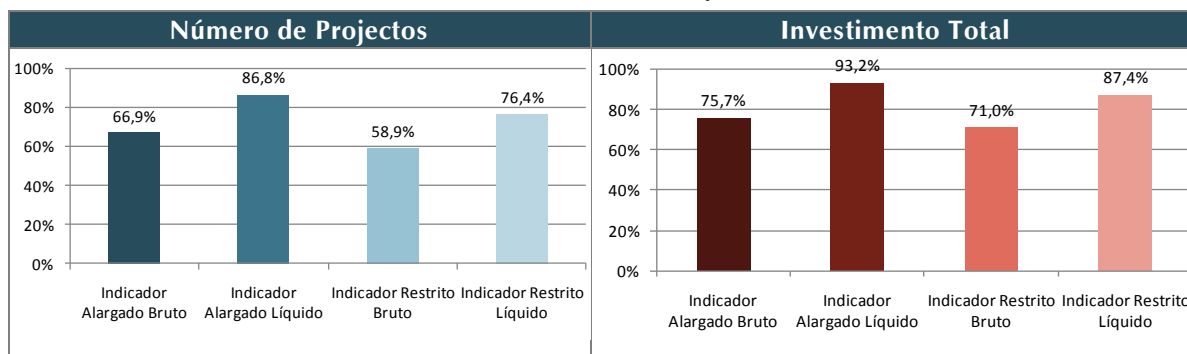
- ▶ **Indicador Alargado Bruto**, que corresponde ao rácio entre os projectos elegíveis (5.020 + 679, no total) e os projectos decididos (8.524, no total);
- ▶ **Indicador Alargado Líquido**, que corresponde ao rácio entre os projectos elegíveis (5.020 + 679, no total) e os projectos analisados em sede de mérito do projecto (6.568, no total);
- ▶ **Indicador Restrito Bruto**, que corresponde ao rácio entre os projectos seleccionados (5.020, no total) e os projectos decididos (8.524, no total);
- ▶ **Indicador Restrito Líquido**, que corresponde ao rácio entre os projectos seleccionados (5.020, no total) e os projectos analisados em sede de mérito do projecto (6.568, no total).

O Grau de Elegibilidade associado aos projectos que foram alvo de parecer por parte das Autoridades de Gestão é variável de acordo com o indicador que é utilizado (Gráfico 9.17). Consta-se, como é natural, que quer o Indicador Alargado Líquido, quer o Indicador Restrito Líquido, são mais elevados que o Indicador Alargado Bruto e o Indicador Restrito Bruto, pois o denominador dos primeiros corresponde apenas aos projectos que foram alvo de uma análise de mérito, enquanto o dos segundos considera todos os projectos que foram objecto de decisão, incluindo, portanto, aqueles que foram considerados não elegíveis por falharem condições de elegibilidade dos projectos e/ou dos promotores, não tendo sido analisados em sede de mérito do projecto.

Para a generalidade dos casos, as taxas de elegibilidade quando avaliadas pela óptica do investimento total são notoriamente mais elevadas do que quando analisadas pela óptica do número de projectos. Esta situação deve-se ao facto dos projectos de maior dimensão financeira apresentarem um grau de elegibilidade superior.

O Indicador Restrito Bruto (elegíveis seleccionados sobre decididos) é o mais comumente utilizado para analisar o grau de elegibilidade das intervenções, situando-se, em termos do n.º de projectos, em cerca de 59% e registando valores mais elevados no SI PME (67%) do que no SI Inovação e SI I&DT (50% e 55%, respectivamente). A sua comparação com o Indicador Alargado Bruto (elegíveis sobre decididos) permite concluir que 8% dos projectos analisados não foram seleccionados por falta de mérito relativo, ou seja, são considerados elegíveis mas não são apoiados por falta de dotação financeira no AAC em que se enquadram. A comparação dos dois indicadores alargados evidencia, por outro lado, que a não elegibilidade por motivos não relacionados com a pontuação resultante da análise de mérito (incluindo, sobretudo, as condições de elegibilidade do promotor e do projecto, mas também a falta de elementos que permitissem avaliar o projecto relativamente a alguns dos critérios de selecção) abrangeu cerca de 23% das candidaturas decididas.

**GRÁFICO 9.17:**  
**Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos**  
**no âmbito dos SI QREN**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

A análise da taxa de elegibilidade na perspectiva do indicador restrito bruto para os diferentes Instrumentos de Política Pública e tipologias de projectos é apresentada abaixo, revelando a existência de algumas diferenças, sendo a malha relativamente mais estreita nos projectos de I&DT e de empreendedorismo qualificado no SI Inovação.

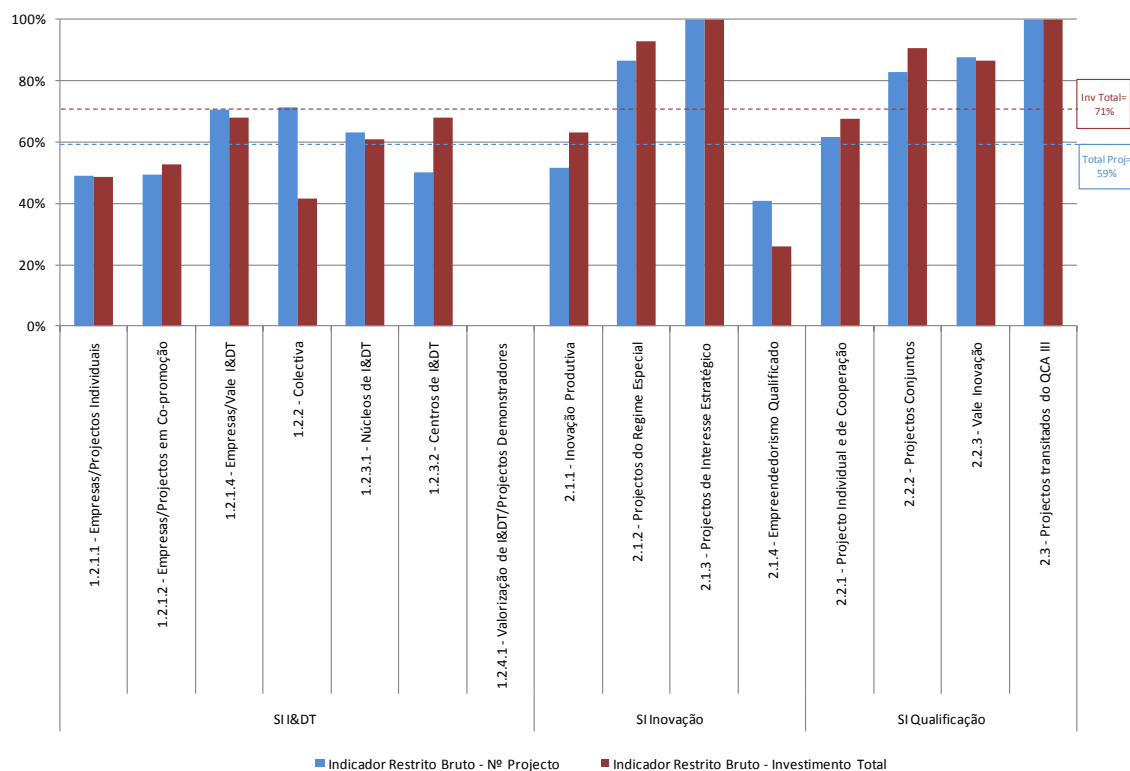
Inversamente, é de destacar o elevado número de tipologias (Gráfico 9.18) onde a malha é relativamente alargada, nomeadamente os Projectos do Regime Especial e de Interesse Estratégico do SI Inovação, que são objecto de negociação directa com o Governo Português, em virtude do seu carácter estruturante para a economia portuguesa, e os Projectos Conjuntos e Vales de Inovação do SI Qualificação de PME.

No caso dos Projectos de Interesse Estratégico e dos Projectos Transitados do QCA III, a elegibilidade é mesmo 100%, pois, no primeiro caso, a apresentação de candidaturas não se processa através de concursos, sendo estes projectos sujeitos a um processo negocial específico precedido da obtenção de pré-vinculação da Autoridade de Gestão, e, no segundo caso, correspondem a projectos que já tinham sido alvo de aprovação no âmbito do QCA III.

A análise dos níveis de selectividade por grandes sectores, apresentada no gráfico infra, revela que os sectores da Indústria Extractiva e Indústria Transformadora registam níveis superiores de elegibilidade face à média dos SI, ao contrário do que se passa com os sectores do Comércio, Turismo, Serviços e Outros que apresentam malhas mais estreitas (Gráfico 9.19).

**GRÁFICO 9.18:**

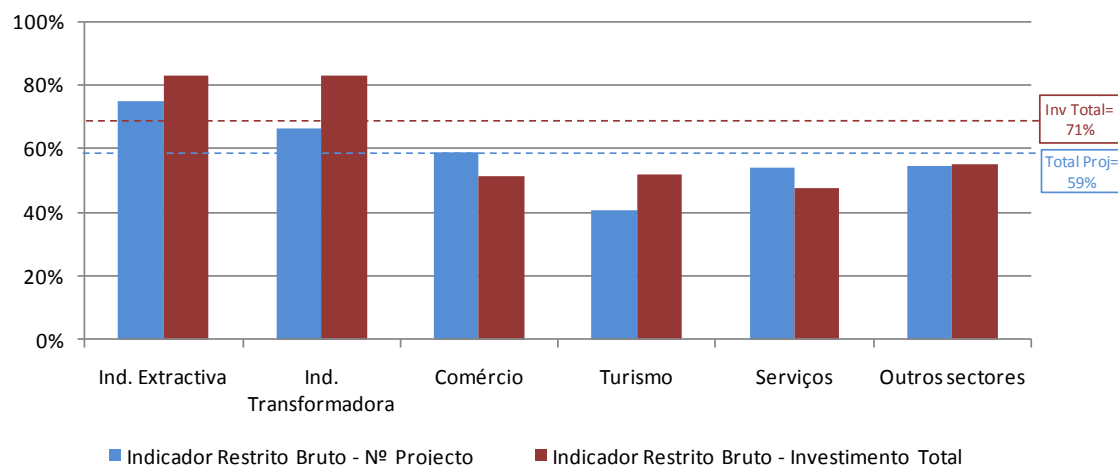
**Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Instrumento de Política Pública - Indicador Restrito Bruto**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

**GRÁFICO 9.19:**

**Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Sector de Actividade (6 Sectores) - Indicador Restrito Bruto**

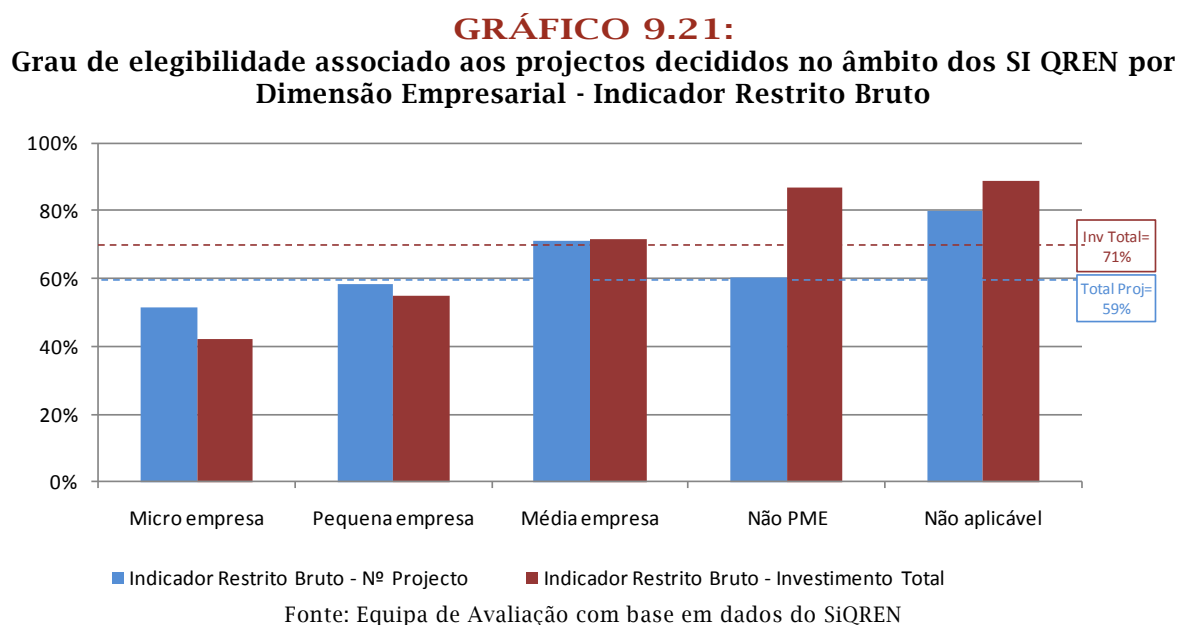
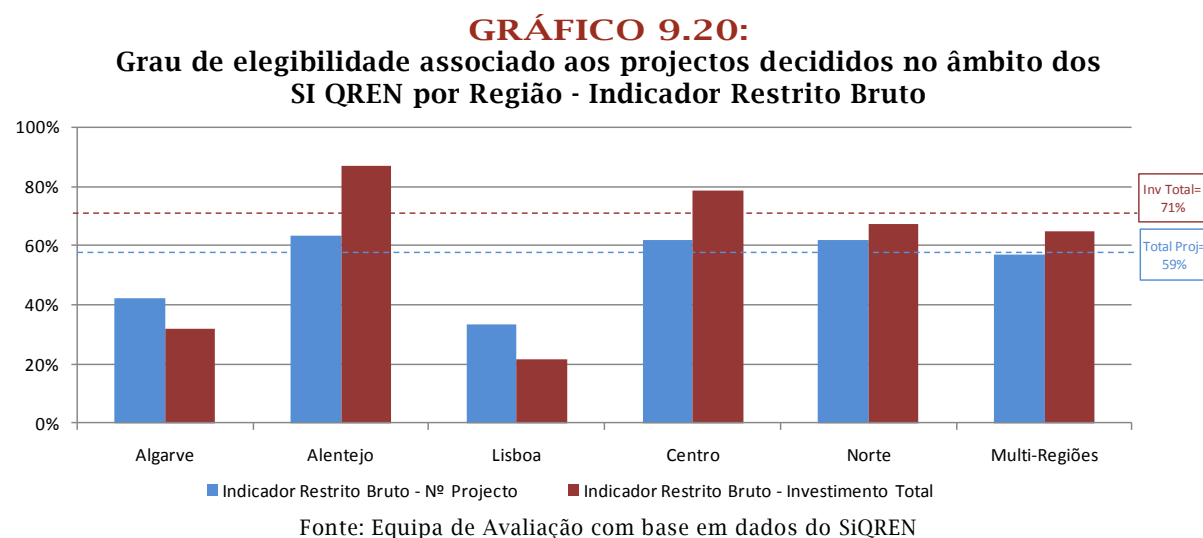


Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Em termos regionais, registam-se níveis mais elevados de elegibilidade nas Regiões Objectivo Convergência, enquanto as regiões de Lisboa e do Algarve, onde as limitações (desde logo, orçamentais) na possibilidade de acesso aos Sistemas de Incentivos são mais óbvias, apresentam

níveis inferiores de elegibilidade, quer na óptica do número de projectos, quer na óptica do investimento total. No caso de Lisboa verifica-se de facto um excesso de procura face às dotações orçamentais disponíveis para apoio, enquanto no Algarve o grau de selectividade se encontra associado sobretudo à qualidade dos projectos apresentados, abaixo dos referenciais de elegibilidade e mérito.

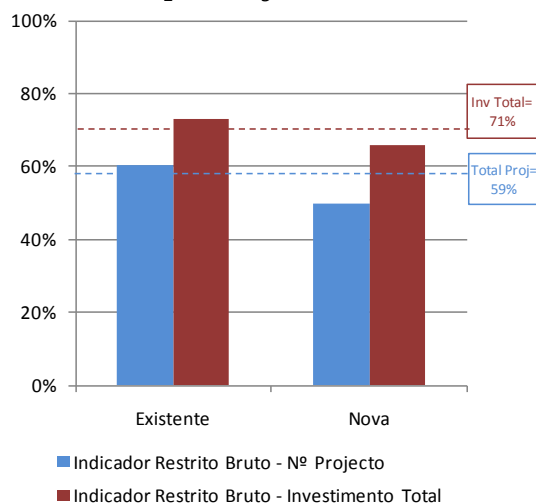
No tocante à ventilação dos níveis de elegibilidade por segmentos dimensionais, verifica-se haver uma tendência claramente progressiva de aumento do nível de elegibilidade com a dimensão da empresa (Gráfico 9.21).



Comparando o grau de elegibilidade de projectos associados a empresas novas face a projectos desenvolvidos por empresas já existentes, constata-se que, em geral, os projectos associados a estas

últimas evidenciam uma elegibilidade superior face a projectos de empresas constituídas recentemente (menos de um ano antes da data da correspondente candidatura), para quem os riscos e incerteza quanto à evolução do negócio são relativamente mais elevados.

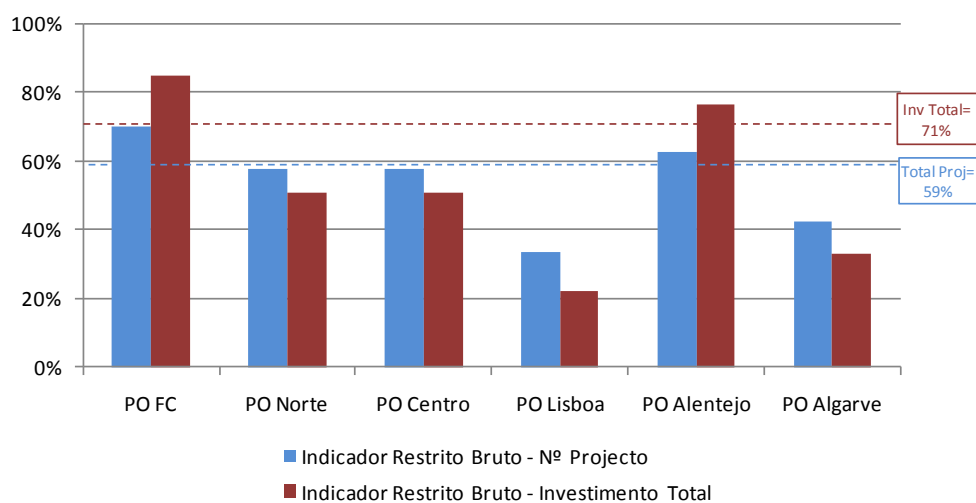
**GRÁFICO 9.22:**  
**Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por empresas novas e empresas já estabelecidas - Indicador Restrito Bruto**



*Nota: Por empresa nova considera-se aquela que, entre a data da sua constituição e a data da primeira candidatura de projecto, medeia um período igual ou inferior a um ano.*  
 Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

O POFC (pelo facto de envolver promotores de maior dimensão e melhor apetrechados do ponto de vista de recursos produtivos) e o PO Alentejo evidenciam um grau de elegibilidade mais elevado; inversamente, o Programa Operacional de Lisboa apresenta uma malha mais estreita em matéria de elegibilidade.

**GRÁFICO 9.23:**  
**Grau de elegibilidade associado aos projectos decididos no âmbito dos SI QREN por Autoridade de Gestão - Indicador Restrito Bruto**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN



A análise da selectividade não pode deixar de levar em consideração o papel regulador da procura exercido pelos Avisos de Abertura de Concurso e pelas barreiras à entrada neles incluídas (que têm a ver com a cadência com que são lançados os concursos, com o seu tempo de duração, com a divulgação *a priori* das tipologias de promotor/projecto enquadráveis, dos critérios de análise, etc.).

No inquérito efectuado aos promotores, cerca de 30% dos respondentes (assertivos<sup>53</sup>) referiram como justificação para a desistência do concurso o facto do projecto não se enquadrar nas tipologias do aviso ou de não cumprirem as condições de elegibilidade dos projectos/promotores. A complexidade e morosidade do processo de candidatura foi outra das principais razões apontadas.

A clareza e adequação dos critérios de selecção e a clareza dos avisos de abertura de concurso são outras dimensões que podem influenciar a taxa de elegibilidade (do lado do promotor), sendo, neste caso, percepcionadas negativamente por cerca 30% e 20% dos respondentes, respectivamente.

Na óptica do promotor, parece não existir grande aceitação da justificação apresentada pela Autoridade de Gestão para a reprovação dos seus projectos (cerca de 80% não concorda com a mesma), verificando-se uma grande divergência de opiniões entre promotores sobre os motivos de discordância com a AG, que se prendem essencialmente com as especificidades associadas a cada promotor e aos respectivos projectos.

Finalmente, a percepção por parte dos promotores sobre a objectividade e clareza da análise do mérito das candidaturas é percepcionada positivamente por 72% dos respondentes.

## 9.5. LEITURA REGIONAL E DIMENSIONAL

No que toca a dimensão regional e dimensional, cabe no presente relatório analisar, em jeito de *zoom* temático, vertentes já anteriormente dissecadas, mas tendo agora em conta a distinção espacial, isto é, as diferenças de realidades entre regiões, e a distinção por dimensão da empresa promotora de projectos, aferida pelo emprego, ao longo do período em análise.

Numa perspectiva regional, é de recordar, desde logo, que três regiões são consideradas Regiões Objectivo de Convergência - Norte, Centro e Alentejo, facto que as coloca num patamar de análise inevitavelmente diferente das demais - Lisboa, actualmente Região Objectivo Competitividade Regional e Emprego, e Algarve, Região *Phasing-Out* do Objectivo de Convergência, fundamentando algumas das constatações que os dados numéricos evidenciam. A análise que se segue irá, assim, atender à diferenciação existente entre as cinco regiões, agrupando-as, adicionalmente, em regiões Convergência e Outras Regiões.

Perscrutando o lado da oferta, aferido pelas dotações indicativas previstas para os SI, observa-se, no contexto dos PO Regionais, uma inequívoca primazia de verbas projectadas para os PO Norte e

---

<sup>53</sup> Não foram consideradas no cálculo as respostas do tipo “não sabe/não responde”.

Centro nas regiões de convergência. Com uma dotação bem mais reduzida surgem, naturalmente, o PO Lisboa e PO Algarve.

Olhando para o lado da procura, constata-se que, no período em estudo, foi a Região Norte que apresentou mais candidaturas, seguida da Região Centro e, a longa distância, da Região de Lisboa, que supera, assim, o Alentejo e, especialmente, o Algarve. Já no que toca o investimento total candidatado, a supremacia cabe à Região Centro e só em segundo lugar aparece a Região Norte, com um montante próximo do da Região do Alentejo. Os investimentos menos avultados couberam, portanto, às regiões de Lisboa e Algarve. Quando se consideram os projectos apoiados, os lugares cimeiros não sofrem alterações, em matéria de número de projectos e de investimento total, embora existam diferenças nos posicionamentos inferiores. Assim, a Região Norte mantém-se líder em termos de número de projectos, sendo secundada pela Região Centro, invertendo-se tal posicionamento em termos de investimento total. Por seu turno, os lugares seguintes são ocupados, respectivamente e em ambas as vertentes, pelo Alentejo, Lisboa e Algarve. Igual posicionamento relativo se verifica no que respeita o investimento elegível e o incentivo total, sendo que, neste último caso, as diferenças entre Regiões Norte e Centro são mais ténues. Conclui-se, pois, que as Regiões Norte e Centro se destacam como as maiores emissoras de projectos candidatados (47% e 31%, respectivamente) e apoiados (48% e 33%, respectivamente), sendo, porém, de realçar que é na Região Centro que se concentra a maior parcela de investimento total, investimento elegível e incentivo (46%, 47% e 39%, respectivamente). Em matéria de taxa de elegibilidade (conforme capítulo 9.4), em número de projectos e em investimento, destacam-se as Regiões Norte, Centro e Alentejo por contrapartida das Regiões de Lisboa e Algarve, com menor dotação orçamental, claramente insuficiente para satisfazer a procura na Região de Lisboa, enquanto no Algarve se constata também uma dificuldade em captar projectos com qualidade suficiente para ultrapassar os referenciais de mérito. Em termos de nº de projectos, candidatos e apoiados, o conceito de multi-regiões supera a expressividade da região do Algarve e nos restantes casos ultrapassa as regiões do Algarve e de Lisboa.

**QUADRO 9.12:**  
**Caracterização regional dos projectos dos SI QREN (2007-2010)**

		N.º Proj. Candidat. %	N.º Proj. Apoiados %	Invest. Total %	Inv. Elegível %	Incentivo %
Região	Norte	46,52%	48,42%	28,09%	27,30%	34,40%
	Centro	30,77%	33,03%	46,18%	46,98%	38,50%
	Lisboa	8,13%	5,17%	2,69%	2,27%	3,04%
	Alentejo	7,04%	7,32%	17,74%	17,84%	16,72%
	Algarve	2,89%	1,80%	0,93%	0,91%	0,64%
	Multi-Regiões	4,65%	4,27%	4,37%	4,69%	6,69%
	Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Cruzando a oferta com a procura, registam-se realidades muito diversas entre os PO regionais (ver anexo ao presente subcapítulo). Por um lado, sobressaem o PO Alentejo e o PO Algarve, com mais baixa afectação, em termos relativos, da dotação programada (79% e 48%, respectivamente), situação

que se manifesta no reduzido número de concursos em que o incentivo atribuído supera a dotação inicial. Por outro, realçam-se os PO Norte e Centro, em que as taxas de compromisso rondam os 100%.

Do ponto de vista da despesa elegível nos projectos apoiados, verifica-se que, enquanto nas Regiões de Convergência, há um claro enfoque em despesas de equipamento (68% do total), nas restantes regiões observa-se uma dispersão maior, com destaque para as despesas em recursos humanos (27%), seguidas das despesas em equipamentos, que têm uma expressão bem menor que nas Regiões de Convergência (11%). Nas regiões de Convergência, observa-se uma primazia óbvia nas despesas de equipamento na Região Centro (78%) e na Região do Alentejo (74%), sendo menor, mas ainda assim significativa, na Região Norte (50% do total). Por sua vez, na Região de Lisboa, a despesa com recursos humanos é a que responde por uma maior parcela (33%), e na Região do Algarve é a despesa com construção e material circulante que absorve maior despesa (56%) - resultado perfeitamente expectável face à predominância da actividade turística na região -, seguida da despesa de equipamento (25%). Analisando a despesa elegível por tipologia de investimento apoiado, constata-se existir uma inequívoca concentração de investimento em inovação nas regiões de Convergência (49% do total), enquanto em Lisboa a maior parcela cabe ao investimento em I&D (29%), denotando precisamente o diferente patamar em que estes dois grupos de regiões se encontram, que redundam em necessidades menos sofisticadas para as regiões de Convergência por comparação com Lisboa. Nas regiões de Convergência, é no Alentejo que o investimento em inovação tem maior expressão (70%), seguindo-se o Centro (52%) e o Norte (36%), sendo que, nos dois últimos casos, o investimento em modernização tecnológica também se reveste de relevo digno de realce, ao que se junta, na Região Norte, o investimento em internacionalização. Por seu turno, no Algarve, o investimento em inovação também é predominante (66% do total), enquanto em Lisboa há uma maior dispersão, realçando-se a I&D (29%) e a Internacionalização (15%), espelhando o nível de competitividade desta última região.

Considerando as **formas de inserção das empresas promotoras nos SI QREN**<sup>54</sup>, verifica-se que, grosso modo, prevalecem os projectos de inserção simples, exceptuando-se, no que toca o número de projectos, Lisboa e as Multi-regiões e, no que se refere o investimento, as Multi-regiões. Note-se, contudo, que estes resultados devem ser relativizados tendo em conta que, no que se refere o investimento, os projectos de inserção simples são bem mais significativos que os projectos de inserção múltipla.

---

<sup>54</sup> Os projectos de inserção simples referem-se a projectos de um dado promotor que submeteu apenas uma candidatura a uma dada tipologia de SI; os projectos de inserção múltipla referem-se a projectos cujos promotores fizeram mais do que uma candidatura, designando-se por inserção limitada se as candidaturas foram submetidas a uma mesma tipologia de SI, completa se as candidaturas cobriram todas as tipologias de SI e alargada se as candidaturas foram submetidas a mais do que uma, mas não a todas, as tipologias de SI.

**QUADRO 9.13:**  
**Inserção das empresas nos SI QREN por Região**

	N.º Projectos		Investimento	
	Inserção simples	Inserção múltipla	Inserção simples	Inserção múltipla
Norte	52%	48%	56%	44%
Centro	52%	48%	69%	31%
Lisboa	44%	56%	65%	35%
Alentejo	59%	41%	62%	38%
Algarve	53%	47%	81%	19%
Multi-Regiões	27%	73%	29%	71%

Fonte: Equipa de Avaliação com base no SiQREN

Numa perspectiva dimensional, serão ventilados dados relativos aos promotores seguindo a classificação usual segundo quatro categorias: micro empresas, pequenas empresas, médias empresas, não PME, ao que acrescerão os promotores que não se enquadram nesta segmentação. Porém, a par desta leitura, será tida em conta a destriça entre, por um lado, micro e pequenas empresas e, por outro, médias e grandes. Esta particularidade prende-se muito com a forma como os SI foram arquitectados, implicando que, como já mencionado, os projectos promovidos por micro e pequenas empresas se enquadrem nos PO Regionais, enquanto os demais casos se contextualizam ao nível do POFC. A excepção a esta regra encontra-se nos PO de Lisboa e Algarve, que concentram a globalidade dos projectos dirigidos a cada uma das regiões.

Do ponto de vista dos projectos candidatados, as micro e pequenas empresas são responsáveis pela esmagadora maioria do número de projectos (cerca de 70%), embora em termos de investimento total sejam as grandes empresas as responsáveis pela maior parcela (aproximadamente 55%). Em termos de projectos apoiados, são também as grandes empresas que respondem pela maior fatia de investimento total, investimento elegível e incentivo. No entanto, em termos de número de projectos, continuam a ser as micro e pequenas empresas a mais se destacarem. Em matéria de taxa de aprovação, seja pelo número de projectos, seja pelo investimento total, são as médias e grandes empresas que obtêm os melhores resultados, denotando a vantagem da massa crítica destas classes dimensionais de empresas para tais resultados.

**QUADRO 9.14:**  
**Caracterização dos projectos por Dimensão Empresarial (2007-2010)**

		N.º Proj. candidatos %	N.º Proj. apoiados %	Invest. Total %	Inv. Elegível %	Incentivo %
Dimensão	Micro empresa	34,85%	30,32%	11,50%	10,96%	16,58%
	Pequena empresa	35,10%	34,02%	13,93%	13,20%	20,07%
	Média empresa	19,98%	23,94%	16,17%	15,36%	20,71%
	Não PME	8,17%	9,27%	55,65%	57,50%	38,74%
	Outras	1,89%	2,45%	2,76%	2,98%	3,89%
	Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Não obstante a vincada presença de projectos de micro e pequenas empresas, a segmentação dos promotores por dimensão revela, face ao universo empresarial nacional, uma sub-representação das microempresas, sobretudo quando a análise é realizada tendo em conta o número de promotores. Por sua vez, as médias e, sobretudo, as pequenas empresas apresentam um peso nos promotores candidatos e apoiados nos SI superior ao que detêm na economia nacional (conforme capítulo 9.2).

Numa perspectiva de elegibilidade (conforme capítulo 9.4), para a generalidade dos casos, as taxas de elegibilidade quando avaliadas pela óptica do investimento total são notoriamente mais elevadas do que quando analisadas pela óptica do número de projectos. Esta situação deve-se ao facto dos projectos de maior dimensão financeira apresentarem um grau de elegibilidade superior. Em ambas as dimensões, são as grandes empresas que se destacam pelos graus elevados que granjeiam, facto que não será alheio à sua já aludida maior massa crítica, espelhada na dotação em termos de recursos humanos, materiais e financeiros.

Numa ventilação da despesa elegível nos projectos apoiados (ver anexo ao presente capítulo), verifica-se que a despesa em equipamento é especialmente preponderante no grupo das médias e Não PME (76% do total), sendo que no grupo das empresas de menor dimensão esta tipologia de despesa, embora seja a mais expressiva (41%), é seguida pela tipologia de construção e material circulante, que merece realce (17%). Detalhando esta leitura, não obstante a despesa em equipamento ser sempre a mais significativa, apresenta maior protagonismo nas Não PME (81%). Do ponto de vista das tipologias de investimento, a inovação ocupa a liderança em ambos os grupos de empresas, 53%, nas médias e não PME, e 37%, nas micro e pequenas empresas. Numa análise mais pormenorizada, continua a verificar-se que a maior parcela de investimento está sempre afectada à Inovação, sendo, contudo, de realçar a sua expressividade nas não PME (60%).

Focando agora as formas de inserção das empresas nos Sistemas de Incentivos, constata-se que os projectos de inserção múltipla têm maior intensidade nas médias e grandes empresas em termos de número de projectos do que nas restantes tipologias de empresas, facto que se prenderá, desde logo, com a maior disponibilidade de recursos que as empresas de maior dimensão possuem para os afectar a mais do que uma tipologia de projecto ou a mais do que uma candidatura por tipologia de projecto. Porém, em matéria de investimento, prevalecem, para qualquer classe dimensional, os projectos de inserção simples, aspecto que deve ser relativizado pelo facto de o investimento associado a projectos de inserção simples ser manifestamente superior ao de projectos de inserção múltipla.

**QUADRO 9.15:**  
**Inserção das empresas nos SI QREN por Dimensão do Promotor**

	N.º Projectos		Investimento	
	Inserção Simples	Inserção Múltipla	Inserção Simples	Inserção Múltipla
<b>Micro</b>	60%	40%	71%	29%
<b>Pequenas</b>	50%	50%	60%	40%
<b>Médias</b>	38%	62%	64%	36%
<b>Não PME</b>	24%	76%	51%	49%

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

## 9.6. AS IMPLICAÇÕES DAS ALTERAÇÕES DE CONTEXTO

A crise financeira e económica internacional que eclodiu em 2008 e que se propagou e reflectiu de forma acentuada e rápida em Portugal levou, como já mencionado anteriormente, à adopção de uma nova filosofia no âmbito dos SI às empresas em 2009, alicerçada na adopção de novos documentos normativos, com o objectivo de promover o investimento empresarial que permitisse reanimar a economia nacional. Subjacente à nova filosofia esteve, assim, o intuito de “alargar a banda”, captando mais actividades, iniciativas e empresas e tornando os critérios de avaliação menos exigentes. Pretendia-se, pois, introduzir maior flexibilidade nos SI, alargando-se o espectro de projectos passíveis de elegibilidade.

Os números permitem evidenciar que, de facto, a parte final do ano de 2008 se consubstancia numa viragem, corroborada pela evolução de vários indicadores, embora nem em todas as vertentes se tenha atingido plenamente tais propósitos de mudança.

Do lado da oferta, verifica-se claramente a existência de um período pobre do ponto de vista do lançamento de concursos, correspondendo precisamente ao segundo semestre de 2008, acompanhado por um decréscimo visível nas respectivas dotações, ao que se seguiu uma retoma mais acentuada no trimestre correspondente à data em que se verificou a adopção de novos documentos normativos, na tentativa de dar resposta cabal ao contexto particularmente recessivo que se vinha desenvolvendo.

Merece realce o aparecimento das Estratégias de Eficiência Colectiva no 3.º trimestre de 2009, constituindo uma das formas mais efectivas de adaptação directa dos AAC aos objectivos específicos delineados pelos PO. Desde então, nota-se uma clara aposta neste tipo de estratégia, tendo um peso predominante no último trimestre de 2009 e no 1.º trimestre de 2010. Salienta-se, também, a expressão crescente dos concursos de natureza colectiva e mista ao longo do período em análise.

Do ponto de vista da procura (conforme capítulo 5), o número de projectos apresentados a candidatura por trimestre apresenta um perfil oscilatório, em grande medida, de facto, coincidente com a abertura e encerramento de concursos. Por outro lado, observa-se um “pico” de desistências (antes da decisão) no 2.º trimestre de 2008, espelhando as dificuldades financeiras enfrentadas pelas empresas promotoras.

162

Adicionalmente, e fazendo o cruzamento entre procura e oferta, constata-se um “pico” de candidaturas apoiadas no 3.º trimestre de 2009, um “pico” de candidaturas não apoiadas no 4.º trimestre de 2008, o crescimento das candidaturas não apoiadas a partir do 4.º trimestre de 2009 e uma evolução razoavelmente constante do número de candidaturas anuladas (conforme capítulo 5). Este percurso parece, portanto, espelhar os efeitos da crise financeira em 2008 e das medidas de incentivo implementadas em 2009, parecendo que este último efeito se suaviza a partir do final daquele ano.

As decisões de investimento dos empresários são, de facto, condicionadas pelo contexto e perspectivas económico-financeiras, verificando-se que apresentaram desistência antes de ocorrer a decisão 8% das candidaturas (metade das quais em 2008) e que 10% das candidaturas seleccionadas para apoio acabou também por não chegar à fase de contratação por iniciativa do promotor (60% das anulações concentra-se no ano de 2009), sobretudo por dificuldades no acesso ao crédito bancário. As medidas adoptadas no âmbito da Garantia Mútua e PME Investe terão reduzido o impacto das anulações e o prazo médio de contratação, permitindo maior facilidade no acesso ao crédito bancário. Foram ainda reprogramados, no período de referência da avaliação, 14% dos projectos contratados, sendo que 70% das reprogramações ocorreram em 2010. Os contratos assinados em 2008 foram os mais sujeitos a este tipo de ajuste (35% dos contratos desse ano).

Estes resultados traduzem claramente os efeitos da crise iniciada em 2008, reflectindo a dificuldade dos promotores em cumprir a execução prevista aquando da submissão da candidatura. De relevar ainda um maior ajustamento das candidaturas efectuadas em 2009 e 2010 ao ciclo económico vigente e uma preocupação em proceder a ajustamentos nos projectos logo no 1.º semestre de execução.

Na evolução do investimento elegível e incentivo total, evidencia-se uma aparente maior sincronização e aproximação da evolução das duas variáveis no ano de 2009 e uma certa descolagem das mesmas a partir do 1.º trimestre de 2010, com o investimento total, neste ano, a voltar a superar notoriamente o incentivo. Numa análise mais fina, observa-se que a taxa de co-financiamento (incentivo total/investimento elegível) exhibe um “pico” no terceiro trimestre de 2009, mantendo-se naquele ano e em 2010 em níveis superiores aos de 2008, o que corrobora a concretização dos objectivos subjacentes ao ajustamento à mudança de contexto, com reflexos ainda em 2010. Por sua vez, a evolução temporal da taxa de elegibilidade indicia uma crescente permissividade e menor exigência durante o ano de 2009 (ver Gráfico 10.7).

Tendo em conta as tipologias de SI às empresas, é de assinalar o aumento da taxa de elegibilidade e de co-financiamento em 2009, sendo sobretudo visível, no primeiro caso, no SI Qualificação PME e, no segundo caso, no SI Inovação (conforme capítulo 5).

As taxas médias de elegibilidade e de co-financiamento associadas aos AAC lançados e decididos até 30/6/2010 aumentaram entre o período que vai até ao 1.º trimestre de 2009 e o período que se inicia com as alterações aos regulamentos dos SI: o nível de elegibilidade aumentou de 55% para 63% e a taxa de co-financiamento de 48% para 56%.

Atentando à tipologia de despesa dos projectos apoiados, é notória a manutenção da supremacia da despesa em equipamento em ambos os períodos em análise (antes e após Março de 2009), respondendo por mais de 60% da despesa total (64% no primeiro caso e 67% no segundo). Já no que se reporta à tipologia de investimento, e embora não se registando um número significativo de mudanças de importância relativa, é de assinalar o reforço do peso dos investimentos em inovação (passando de 43% para 53%), contrabalançada pela redução do peso do investimento em modernização tecnológica (passando de 24% para 13%).



Inquiridos sobre a importância das alterações introduzidas em Março de 2009, nomeadamente no que toca a taxa de co-financiamento e as exigências em termos de acesso de promotores e projectos, promotores e consultores não reagiram propriamente em uníssono. Com efeito, enquanto no caso dos primeiros, apenas 8% das respostas apontavam para o papel determinante de tais alterações para a submissão de candidaturas, no caso dos segundos estiveram em causa 19% das respostas. Os promotores atribuíram menor importância às aludidas alterações, com 57% das respostas a indicarem não terem interferido, em nenhum domínio, na apresentação de candidaturas, enquanto no segundo caso, embora com destaque, tal fasquia desce para 49%. Por outro lado, no caso dos consultores, a importância atribuída a tais modificações no que toca a antecipação de apresentação de candidaturas ou à apresentação de um investimento superior ao inicialmente previsto repartiu-se, equitativamente, correspondendo, em cada caso, a 16% das respostas. Já no que se reporta às respostas dos promotores, as modificações operadas foram mais relevantes para a antecipação da apresentação de projectos (13% das respostas) do que para a apresentação de um maior investimento (7%).

Inquiridos ainda sobre a sua expectativa relativamente à capacidade de execução efectiva dos projectos face ao contratado, promotores e consultores distanciam-se nas respostas no que toca, essencialmente, o ritmo de execução, mas também ao atingimento das metas, com os primeiros a terem uma reacção claramente mais favorável que os segundos. Em todas as dimensões de análise (cumprimento dos valores contratados, ritmo de execução, atingimento de metas contratadas), os consultores são mais pessimistas que os promotores, correspondendo-lhes uma percentagem de respostas a apontar para resultados aquém do contratado superior à verificada nas respostas aos promotores. A diferente reacção traduzirá o maior receio por parte dos consultores no que se refere à capacidade endógena de as empresas promotoras levarem a cabo os seus projectos num contexto económico especialmente desfavorável, espelhando, para além de uma imparcialidade maior, um conhecimento mais global/diversificado sobre os constrangimentos decorrentes de um contexto difícil.

A visão optimista dos promotores face aos consultores prossegue quando inquiridos sobre a adequação dos SI QREN ao actual contexto económico, com os primeiros a apontarem 66% das suas respostas para uma adequação muito positiva ou positiva, o que compara com 52% de respostas por parte dos consultores, o que se encontra em linha com os resultados das questões anteriores.

## **9.7. OPERACIONALIZAÇÃO DAS DIMENSÕES CHAVE**

Neste ponto, procurar-se-á aprofundar a análise da selectividade, na sua dupla vertente de processo e resultado, conduzida no subcapítulo 9.4., do ponto de vista, designadamente, da sua capacidade de indução de inovação, qualificação, empreendedorismo e orientação para o exterior (dimensões chave avaliadas) no investimento empresarial apoiado pelos SI QREN. Esta análise articular-se-á, sempre que possível, com as conclusões retiradas acerca da natureza dos promotores apoiados, em termos dos níveis de intensidade tecnológica e de inserção na EBC, factores de competitividade e dos graus de orientação para o negócio internacional que partilham (subcapítulo 9.2.) e da natureza dos investimentos apoiados (subcapítulo 9.3.), para procurar responder à Questão de Avaliação “Em que



medida os SI de base empresarial do QREN, e os correspondentes critérios de elegibilidade e de selectividade, estão a valorizar as dimensões chave de competitividade identificadas”, que coincidem, em larga medida, com o Referencial para a Competitividade e Internacionalização introduzido no subcapítulo 9.3.

A propósito, em primeiro lugar, da operacionalização das dimensões chave consideradas (inovação, internacionalização, qualificação e empreendedorismo), em matéria de concepção e processo, nos diferentes regulamentos, AAC e condições de admissibilidade e selecção dos SI QREN, há a realçar as seguintes ideias força, tendo em conta o que foi referido anteriormente nesta matéria, no subcapítulo 7.4:

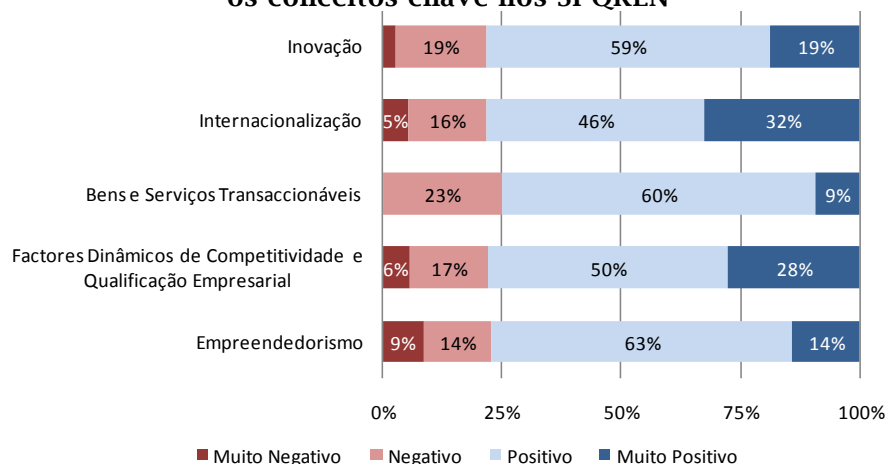
- ▶ Desde logo, ao nível da macro-estrutura dos SI, temos três SI definidos, SI I&DT, SI PME e SI Inovação, que vão ao encontro directa e explicitamente das diferentes dimensões chave, ao que se juntam, por um lado, tipologias de projectos específicas ligadas ao empreendedorismo qualificado (inovador, maioritariamente de base tecnológica e mais centrado em actividades de elevado potencial de crescimento) e à internacionalização e, por outro lado, uma forte abertura à lógica de criação de novas empresas e à renovação dos modelos de negócio em qualquer dos SI e tipologias de projectos definidos, havendo ainda majorações específicas ao rejuvenescimento da classe empresarial, via empreendedores jovens e femininos.
- ▶ Ao nível dos regulamentos (enquadramento nacional e regulamentos específicos de cada um dos SI), constata-se um menor afunilamento sectorial inicial em favor designadamente do transaccionável, com estreitamento posterior privilegiando actividades mais expostas à concorrência internacional a partir de 2009, com a emergência dos pólos de competitividade e tecnologia e dos outros *clusters* de base territorial, e de 2010, com o estreitamento, ao nível dos AAC, agora sim mais evidente, da banda sectorial, favorável às actividades transaccionáveis.
- ▶ Por outro lado, desde o seu início, temos critérios de selecção específicos em qualquer dos SI e na maior parte das tipologias de projectos (pelo menos nas que dizem respeito a investimentos de âmbito e área de actuação mais alargados e integrados) associados à avaliação do carácter inovador e do nível de internacionalização de cada uma das iniciativas, assim como do nível de qualificação e integração dos promotores e dos investimentos, particularmente no SI PME.
- ▶ Esta operacionalização sai reforçada, mais recentemente, com a definição de novas condições de elegibilidade e de patamares mínimos associados ao nível de negócio internacional e de orientação exportadora no pré e pós projecto e ao nível de intensidade tecnológica nos projectos de empreendedorismo qualificado.
- ▶ Verifica-se, desta forma, uma elevada e cada vez mais adequada priorização das dimensões chave consideradas por parte dos diferentes SI e tipologias de projecto definidos.

Analisando agora a forma como esta operacionalização das dimensões chave tem vindo a ser concretizada do ponto de vista dos resultados obtidos e/ou que se perspectivam obter, em matéria, designadamente, da natureza dos investimentos apoiados, da natureza dos promotores acolhidos e do nível de qualificação RCI dos projectos dos SI QREN, seja em termos absolutos, observando o perfil

dos projectos seleccionados, seja em termos relativos, quando se analisa o contributo das condições de elegibilidade e dos critérios de selecção para a valorização das dimensões chave, comparando, a este propósito, o peso do RCI nos projectos decididos e nos projectos seleccionados, há a destacar as seguintes ideias força:

- ▶ Peso RCI elevado e maioritário nos projectos seleccionados, mas que terá que ser reforçado, sobretudo decorrendo de uma maior exigência ao nível das condições de elegibilidade e critérios de selecção, dando seguimento aos esforços que têm vindo a ser desenvolvidos, neste domínio, mais recentemente. Esta evolução é tanto mais necessária quanto se reconhece que o peso do RCI não sofre alterações significativas quando se passa do universo dos projectos decididos para o dos projectos seleccionados.
- ▶ Olhando para a estrutura dos promotores apoiados e candidatos (ver subcapítulo 9.2.), parece haver uma clara contribuição para a inovação, desde logo perceptível no perfil de especialização produtiva (favorecendo níveis de intensidade tecnológica, factores-chave de competitividade, níveis de inserção na EBC, mais avançados), e para a internacionalização, via aposta em bens e serviços transaccionáveis.
- ▶ Em linha com este contexto, na natureza dos investimentos apoiados (subcapítulo 9.3.), entre as tipologias de despesa e de investimento apoiadas, verifica-se uma predominância efectiva das estratégias incidentes em factores competitivos mais avançados, como a I&D e inovação, a internacionalização, a qualificação empresarial e a aposta na valorização contínua dos Recursos Humanos.
- ▶ Para além do mais, destaque ainda para o fomento ao empreendedorismo pelos SI QREN, já que cerca de 12,5% dos projectos efectivamente apoiados referem-se à criação de novas empresas (considerando-se, neste caso, empresa nova aquela que, entre a data da sua constituição e a data da primeira candidatura de projecto, medeia um período igual ou inferior a um ano).
- ▶ Estes aspectos representam sinais inequívocos que os SI de base empresarial do QREN parecem apoiar as dimensões-chave mencionadas, sobretudo quando se olha para os resultados esperados dos projectos, para as linhas de orientação estratégica que os enquadram e para a natureza dos promotores que preparam a adesão aos SI.
- ▶ Adicionalmente, nos inquéritos aos consultores de projectos candidatos, verificou-se, a este propósito, que a internacionalização, seguida pelos factores dinâmicos de competitividade e qualificação empresarial e pela inovação, foram apontados como os conceitos-chave mais enquadráveis nos SI QREN.

**GRÁFICO 9.24:**  
**Resultados do inquérito a consultores: avaliação da forma como foram introduzidos os conceitos-chave nos SI QREN**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito a Consultores

Em termos metodológicos, comparou-se, neste subcapítulo, o nível de inserção dos projectos decididos (8.524), por um lado, e dos projectos elegíveis seleccionados (5.020, incluindo os anulados, porque se fala de selectividade), por outro, no universo Referencial para a Competitividade e Internacionalização (RCI), como *proxy* efectiva para o conjunto de despesas e investimentos que têm maior potencial de eficiência e eficácia, actuando, sobretudo, ao nível dos factores avançados de competitividade internacional, indutores da afirmação de vantagens competitivas empresariais de médio e longo prazo. Daí que a passagem dos projectos decididos para os projectos seleccionados em matéria de enquadramento no RCI permita aferir em que medida os critérios de elegibilidade e selectividade estão a operacionalizar os conceitos chave referidos.

Procura-se, assim, proceder à caracterização e avaliação dos projectos decididos e dos projectos seleccionados enquadrados nos SI QREN, e do investimento elegível que lhes está associado, do ponto de vista do seu encaixe no universo RCI, obtendo uma percepção mais efectiva da natureza dos investimentos desenvolvidos e do seu mérito e qualificação do ponto de vista da sua inserção nas orientações estratégicas da política pública e no Universo RCI, assumindo, como é natural, que esta noção considera na sua génese os conceitos-chave que esta temática procura aferir: Inovação, Bens e Serviços Transaccionáveis, Qualificação e Empreendedorismo.

167

À semelhança da metodologia que foi utilizada no ponto 9.3., também neste caso se consideraram como unidades de análise o tipo de despesa e a tipologia de investimento (indicador despesa) e o projecto no seu todo (indicador projecto). Refira-se que num projecto considerado como enquadrável na lógica RCI podem coexistir despesas ou tipologias de investimento RCI e outras onde poderá existir alguma indefinição, ou mesmo falta de enquadramento, relativamente à sua inserção neste universo.

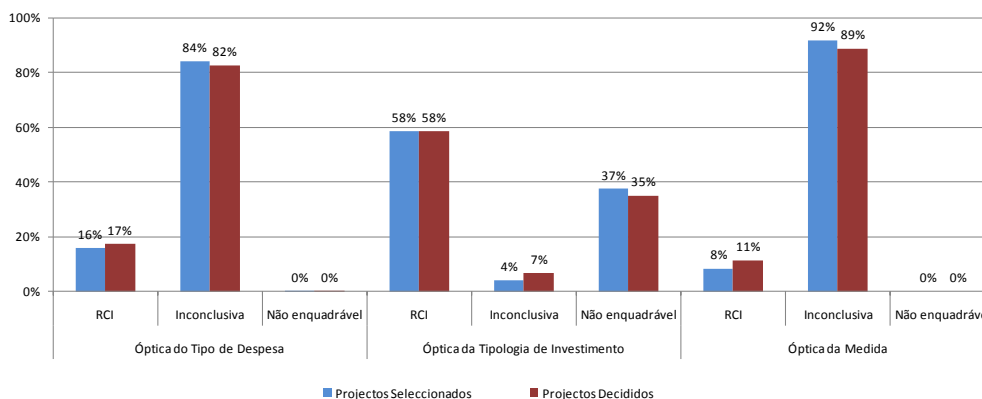
### - Análise Despesa a Despesa -

Com a categorização temática das diferentes tipologias de despesa e de investimento dos SI QREN e com a sua subsequente classificação - pela denominação da despesa, da tipologia de investimento ou pelo instrumento de política pública onde foram promovidas e, por último, pelo cruzamento destes três critérios - em matéria do seu enquadramento no universo RCI, foi possível repartir os montantes globais de investimento elegível de acordo com o seu grau de inserção no Universo RCI, comparando, assim, a presença deste conceito nos projectos decididos face aos projectos seleccionados.

O Gráfico 9.25, referente à repartição do investimento elegível consoante as variáveis Classificação de Despesa, Tipologia de Investimento e Instrumento de Política Pública, permite concluir que o indicador “Tipologia de Investimento” é aquele que promove mais o efeito RCI, já que 58% da despesa afecta a esta variável foi classificada como RCI, quer para os projectos seleccionados, quer para projectos decididos.

Pelo contrário, no caso das variáveis “Classificação de Despesa” e “Instrumento de Política Pública”, a grande maioria das despesas elegíveis em causa é considerada inconclusiva quanto à sua inserção no Universo RCI.

**GRÁFICO 9.25:**  
**Avaliação da Despesa Elegível quanto ao**  
**seu enquadramento no universo RCI (Investimento Elegível)**

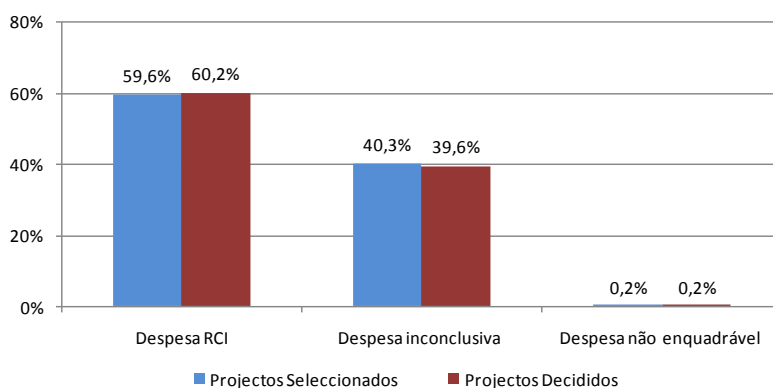


Analisando o cruzamento das três classificações utilizadas, Tipos de Despesa, Tipologias de Investimento e Instrumento de Política Pública, quanto à respectiva inclusão nos temas considerados prioritários para o RCI (que correspondem, em grande medida, aos conceitos chave mencionados), que culmina na aferição do indicador final de inserção RCI pela óptica da despesa, verifica-se que, de acordo com este último indicador, 59,6% da despesa afecta a projectos classificados como elegíveis seleccionados é RCI, contra 60,2% nos projectos decididos.

Confirma-se que quando se passa do universo da despesa associada a projectos decididos para o universo da despesa associada a projectos seleccionados, o grau de incerteza quanto à inclusão de despesa no Universo RCI aumenta ligeiramente.

### GRÁFICO 9.26:

#### Avaliação da Despesa Elegível quanto ao seu enquadramento no universo RCI - Cruzamento dos indicadores Classificação da Despesa, Tipologia de Investimento e Instrumento de Política Pública (Investimento Elegível)



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Procedendo agora à ventilação do indicador final de despesa RCI por Instrumento de Política Pública e tipologias de projectos, é possível verificar que a generalidade das medidas inseridas nos SI QREN promove projectos onde a componente de despesa RCI é mais elevada: nomeadamente no caso do SI I&DT, os projectos apresentam uma participação de despesa RCI substancialmente mais elevada nos projectos que foram classificados como seleccionados (65%) face aos projectos decididos (59%).

Destaque ainda para o SI PME que exhibe uma forte presença de despesa RCI, quer no caso dos projectos seleccionados, quer no caso dos projectos decididos, que traduz uma elevada especialização num caso e noutro (medido em termos de Quociente de Especialização).

Note-se ainda que os projectos transitados do QCA III exercem pressão negativa sobre o cômputo geral do indicador peso RCI, já que apenas 30% da despesa afecta a projectos seleccionados e a projectos decididos é considerada RCI.

**QUADRO 9.16:**  
**Despesa RCI associada a projectos seleccionados e decididos**  
**por Instrumento de Política Pública (Investimento Elegível)**

	Projectos Seleccionados			Projectos Decididos		
	Montante (Euros)	% do Total	Quociente de Especialização <sup>55</sup>	Montante (Euros)	% do Total	Quociente de Especialização
I&DT Empresas/Projectos Individuais	87.047.515	33%	55	175.182.542	30%	50
I&DT Empresas/Projectos em Co-promoção	284.597.912	99%	166	453.180.277	99%	164
I&DT Empresas/Vale I&DT	8.317.686	100%	168	12.225.453	100%	166
I&DT Colectiva	2.095.602	89%	149	5.391.242	94%	155
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Núcleos de I&DT	8.770.616	24%	41	15.150.862	25%	42
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Centros de I&DT	70.000	2%	3	362.900	6%	10
Valorização de I&DT/ Projectos Demonstradores	-	0%	NA	420.130	27%	46
<b>SubTotal</b>	<b>390.899.331</b>	<b>65%</b>	<b>109</b>	<b>661.913.407</b>	<b>59%</b>	<b>97</b>
SI Inovação/Inovação Produtiva	1.199.148.848	50%	83	1.830.896.830	48%	80
SI Inovação/Projectos do Regime Especial	1.162.349.652	87%	145	1.225.931.632	87%	145
SI Inovação/Projectos de Interesse Estratégico	239.304.359	73%	123	239.304.359	73%	121
SI Inovação/Empreendedorismo Qualificado	181.457.966	100%	167	748.452.944	100%	166
<b>SubTotal</b>	<b>2.782.260.825</b>	<b>65%</b>	<b>109</b>	<b>4.044.585.765</b>	<b>64%</b>	<b>106</b>
SI Qualificação PME/Projecto Individual e de Cooperação	471.177.069	94%	157	649.754.030	92%	153
SI Qualificação PME/Projectos Conjuntos	187.212.546	96%	162	199.775.938	95%	158
SI Qualificação PME/Vale Inovação	15.246.645	100%	168	17.633.113	100%	166
<b>SubTotal</b>	<b>673.636.260</b>	<b>94%</b>	<b>159</b>	<b>867.163.081</b>	<b>93%</b>	<b>154</b>
Projectos transitados do QCA III	544.405.889	30%	51	544.405.889	30%	51
<b>Total</b>	<b>4.391.202.306</b>	<b>60%</b>	<b>100</b>	<b>6.118.068.143</b>	<b>60%</b>	<b>100</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

<sup>55</sup> O **Quociente de Especialização** ( $QE_{ij}$ ) é um indicador do grau de especialização de um instrumento de política pública, uma classificação de despesa ou uma tipologia de investimento em despesa RCI. O  $QE_{ij}$  pode ser definido a partir da seguinte expressão:

$$QE_{ij} = (X_{rj}/X_r) / ((X_{pj}/X_p)) \quad (QE_{ij} \geq 0),$$

em que  $X_{rj}/X_r$  corresponde ao peso % da despesa elegível RCI na despesa elegível total para o instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento considerado e  $X_{pj}/X_p$  corresponde ao peso % global da despesa elegível RCI na despesa elegível total.

A aplicação desta metodologia considera o **investimento elegível seleccionado e investimento elegível decidido total** enquanto referencial padrão.

- Se  $QE_{ij}$  é igual a 0: o instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento não possui despesa RCI.
- Se  $QE_{ij}$  é igual a 100: o instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento tem um grau de especialização idêntico ao do referencial padrão global.

Se  $QE_{ij}$  é maior (menor) que 100: a despesa RCI é mais (menos) importante no instrumento de política pública, classificação de despesa ou tipologia de investimento do que no referencial padrão global.

### - Análise Projecto a Projecto -

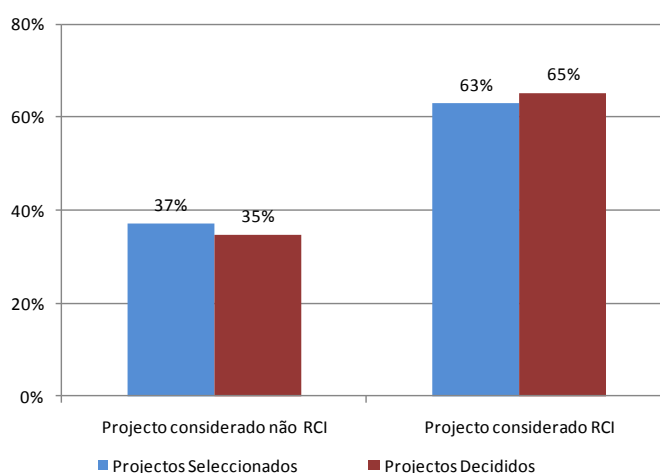
Até aqui, procedeu-se a uma análise do que é enquadrável no universo RCI tipo de despesa a tipo de despesa e tipologia de investimento a tipologia de investimento (indicador despesa). Agora, irá privilegiar-se uma lógica mais integradora de análise, avaliando-se projecto a projecto (indicador projecto) o seu enquadramento - na perspectiva da totalidade do investimento elegível que lhe está associado - no RCI, independentemente de poder agrupar, em simultâneo, pela aplicação da lógica do indicador despesa, investimento RCI e investimento não enquadrável neste âmbito, considerando as tipologias de despesa e/ou de investimento. Neste caso, um projecto, e todo o investimento elegível que lhe está associado, é RCI desde que cumpra uma das seguintes condições:

- ▶ 50% ou mais do investimento elegível total do projecto está enquadrado no Universo RCI;
- ▶ Um grau de intensidade RCI inferior a 50%, mas correspondendo a projectos enquadrados no Sistema de Incentivos I&DT.

Considerando a análise projecto a projecto, isto é, tomando o projecto como um todo, e procedendo à avaliação da sua inserção no contexto RCI (indicador projecto), verifica-se que a percentagem de investimento elegível RCI associada a projectos seleccionados sobe ligeiramente, passando de 59,6% (no caso de se considerar o indicador final de despesa) para 62,9%.

Ao se comparar a performance, a este nível, dos projectos seleccionados com os projectos decididos, não se verificam, também neste caso, em linha com a análise despesa a despesa, grandes discrepâncias quanto à inserção no universo RCI, o que indicia um baixo contributo dos critérios seguidos de elegibilidade e selectividade nesta matéria.

**GRÁFICO 9.27:**  
**Avaliação de projectos quanto ao seu enquadramento**  
**no universo RCI (Investimento Elegível)**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

forma efectiva, nesta lógica de avaliação projecto a projecto, qual o peso do investimento elegível RCI dentro do investimento elegível total e, nessa medida, qual o respectivo contributo para a potenciação de RCI em cada uma das intervenções.

A despesa RCI associada às medidas dos Sistemas de Incentivos I&DT e SI PME assume um peso de cerca de 100%, dado que, no primeiro caso, segundo os próprios critérios de classificação dos projectos RCI, os projectos promovidos por este SI são sempre considerados neste universo.

Em termos relativos, são os projectos seleccionados candidatos ao SI I&DT e às medidas SI Inovação/Projectos do Regime Especial, SI Inovação/Projectos de Interesse Estratégico, SI PME/Projectos Individuais e de Cooperação, SI PME/Projectos Conjuntos e SI PME/Vale Inovação que exibem maior proporção de despesa elegível RCI, medida pelo Quociente de Especialização.

**QUADRO 9.17:**  
**Projectos RCI seleccionados e decididos por Instrumento de Política Pública**  
**(Investimento Elegível)**

	Projectos Seleccionados			Projectos Decididos		
	Montante (Euros)	%	Quociente de Especialização	Montante (Euros)	%	Quociente de Especialização
I&DT Empresas/Projectos Individuais	264.031.447	100%	159	585.037.649	100%	153
I&DT Empresas/Projectos em Co-promoção	288.383.746	100%	159	458.253.168	100%	153
I&DT Empresas/Vale I&DT	8.317.686	100%	159	12.225.453	100%	153
I&DT Colectiva	2.360.742	100%	159	5.763.382	100%	153
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Núcleos de I&DT	35.972.199	100%	159	59.982.116	100%	153
Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Centros de I&DT	4.025.245	100%	159	5.974.645	100%	153
Valorização de I&DT/Projectos Demonstradores	-	0%	NA	1.530.106	100%	153
<b>SubTotal</b>	<b>603.091.065</b>	<b>100%</b>	<b>159</b>	<b>1.128.766.519</b>	<b>100%</b>	<b>153</b>
SI Inovação/Inovação Produtiva	1.203.292.187	50%	79	1.828.134.918	48%	73
SI Inovação/Projectos do Regime Especial	1.163.549.802	87%	138	1.227.131.782	87%	134
SI Inovação/Projectos de Interesse Estratégico	238.534.359	73%	116	238.534.359	73%	112
SI Inovação/Empreendedorismo Qualificado	182.087.214	100%	159	749.911.727	100%	153
<b>SubTotal</b>	<b>2.787.463.562</b>	<b>65%</b>	<b>104</b>	<b>4.043.712.787</b>	<b>64%</b>	<b>98</b>
SI Qualificação PME/Projecto Individual e de Cooperação	494.630.712	98%	156	684.191.973	97%	148
SI Qualificação PME/Projectos Conjuntos	194.555.897	100%	159	206.872.322	98%	151
SI Qualificação PME/Vale Inovação	15.246.645	100%	159	17.633.113	100%	153
<b>SubTotal</b>	<b>704.433.254</b>	<b>99%</b>	<b>157</b>	<b>908.697.408</b>	<b>97%</b>	<b>149</b>
Projectos transitados do QCA III	544.485.889	30%	48	544.485.889	30%	47
<b>Total</b>	<b>4.639.473.770</b>	<b>63%</b>	<b>100</b>	<b>6.625.662.603</b>	<b>65%</b>	<b>100</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN



## 10. GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

### 10.1. DIVULGAÇÃO

A divulgação dos apoios no quadro dos SI constitui um domínio de avaliação evidenciado pelo Caderno de Encargos de suporte a este Estudo, pretendendo-se aferir se a divulgação dos apoios foi devidamente publicitada junto dos públicos-alvo, a forma como são percebidos os SI pelos seus destinatários e se a mensagem transmitida é clara.

O modelo de governação adoptado no QREN assume um carácter descentralizador no que respeita à comunicação. Cabe ao Observatório do QREN a definição da estratégia global de comunicação, enquanto às AG dos PO Temáticos e Regionais cabe a responsabilidade da divulgação a nível nacional (no caso dos PO Temáticos) e regional e local (no caso dos PO Regionais). Esta opção, sustentada na convicção de que a descentralização da decisão permitiria uma maior e melhor adequação das políticas e instrumentos de comunicação aos públicos-alvo respectivos, permitiu a cada AG alguma liberdade na definição dos seus próprios Planos de Comunicação, sobretudo ao nível da determinação das políticas, acções e meios de divulgação a desenvolver, ainda que assentes em directivas comunitárias e de acordo com a estratégia nacional de comunicação prevista para o QREN.

No que respeita aos SI em particular, as competências relacionadas com a divulgação não constam dos Protocolos de delegação de competências com os OI, contudo, por iniciativa destes ou por acordo com as AG, os OI têm desempenhado também um papel importante na divulgação destes instrumentos junto dos promotores, fruto da sua posição enquanto interlocutores privilegiados no contacto com os mesmos e da experiência que adquiriram em anteriores períodos de programação.

A capacidade de actuação dos “departamentos” de comunicação das AG, sobretudo no que se refere à escolha dos meios de divulgação e à intensidade da respectiva utilização revela-se todavia bastante contrastada, num quadro em que coexistem PO com dotações financeiras bastante diferenciadas, territórios com dimensões e com densidades empresariais distintas e recursos afectos à área de comunicação (que abrange todas as tipologias de cada PO) também diferentes (os recursos humanos afectos à área de comunicação, por exemplo, variam entre um único responsável – acumulando responsabilidades de outros departamentos –, no caso do PO Alentejo, e seis colaboradores, no caso do PO Norte.

Não obstante as diferentes capacidades de comunicação dos PO, a conclusão global que se retira nesta matéria é que a divulgação dos apoios junto dos públicos-alvo tem sido conseguida e que a mensagem transmitida foi globalmente clara. Embora tenha existido cooperação entre AG e OI nalguns casos (sobretudo no que respeita a sessões presenciais), a Equipa de Avaliação recomenda que seja reforçada esta articulação modo a garantir uma actuação conjunta (ainda que centrada nas AG, em consonância com o modelo adoptado), não redundante e que alavanque as potencialidades de cada uma destas entidades no processo de comunicação e divulgação. Tal articulação poderá ser efectuada através da realização de reuniões semestrais de concertação das acções de divulgação da Rede, precedidas do envio por parte das entidades do respectivo planeamento das acções de

divulgação. A articulação não pretende naturalmente centralizar as decisões nem anular iniciativas individuais mas sim coordená-las no tempo e no espaço e promover/facilitar a criação de sinergias entre entidades.

### **Identificação e selecção dos públicos-alvo**

As estratégias de comunicação definidas nos Planos de comunicação dos diversos PO contemplam três fases distintas: Implementação, Consolidação e Encerramento. Cada uma destas fases abrange objectivos específicos e, como tal, influencia directamente o processo de selecção dos públicos-alvo.

Na fase de Implementação, com início em 2007, os públicos-alvo foram abrangentes, visando a ampla divulgação do QREN e das novas regras dos SI. A fase de Consolidação, com início em 2010 e a decorrer em 2011, tem como objectivo primordial enfatizar a mensagem inicial, divulgando acções e projectos em curso (boas práticas), através de meios e instrumentos mais direccionados e uma mensagem mais focalizada em função dos objectivos pretendidos e plasmados nos AAC que vão sendo lançados. Por fim, a fase de Encerramento, com início previsto para 2012, prevê nomeadamente a disseminação dos resultados alcançados e conhecimentos adquiridos com os projectos mais relevantes, mantendo uma aposta forte na imagem percebida pelo público em geral.

Os destinatários visados durante a maior parte do período a que se reporta a avaliação foram assim mais abrangentes, envolvendo o público em geral, o sector empresarial e o SCTN. A selecção de públicos deve condicionar os meios de divulgação utilizados, mas estes são limitados pelos recursos afectos à comunicação, pelo que uma maior incidência em públicos específicos ao longo do período também foi, nalguns casos, prejudicada pela tentativa de abranger um maior número de destinatários nas acções desenvolvidas (por vezes envolvendo não só a divulgação dos SI mas também de outras tipologias).

Os resultados da adesão aos SI indiciam que os objectivos associados à divulgação foram alcançados, verificando-se que a 30 de Junho os SI apresentam uma taxa de compromisso de 103%, tendo apoiado cerca de 60% das candidaturas submetidas e decididas, o que demonstra claramente uma procura muito superior à oferta permitida pela dotação global atribuída a estes instrumentos de política (ainda que contornos diferenciados entre PO, uma vez que a taxa de compromisso do PO Algarve se situa nesta data aquém das restantes). A análise dos Relatórios de Execução dos PO não permitiu reforçar com dados mais precisos a eficácia da selecção dos públicos-alvo, uma vez que na maioria dos casos não existe informação pertinente e completa<sup>56</sup> que nos permita fazer comparações com os Planos de Comunicação disponibilizados<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> A incomparabilidade decorre da falta de indicadores globalmente utilizados ou mesmo da inexistência de qualquer análise de performance e, mesmo quando existe tal análise, da dificuldade ou mesmo impossibilidade de isolar os resultados referentes exclusivamente aos sistemas de incentivos.

<sup>57</sup> Embora tenha sido solicitada informação relativa aos Planos de Comunicação das AG, não nos foi possível obter essa informação para a totalidade das entidades.

Na actual fase de implementação dos SI recomenda-se assim uma muito maior focalização das acções de divulgação em públicos restritos com o intuito de captar uma procura com características muito delimitadas face à estratégia definida ou a definir (sector de bens e serviços transaccionáveis, empresas exportadoras,...) através dos meios de divulgação adequados e com especial enfoque nas sessões presenciais ou em *mailing lists* seleccionadas para o efeito. A utilização de meios de divulgação para públicos mais alargados deverá cingir-se à divulgação de resultados e boas práticas.

### **Instrumentos/ meios de divulgação**

À semelhança do processo de selecção dos públicos-alvo, também a selecção dos instrumentos e meios de comunicação assume um papel fundamental no processo de divulgação, sobretudo porque condiciona de forma determinante o sucesso do plano e consequentemente da transmissão da mensagem aos beneficiários e potenciais beneficiários.

A análise dos Relatórios de Execução de 2009 (últimos disponíveis à data da elaboração do presente relatório) e as informações recolhidas no decorrer das entrevistas realizadas com as AG, permitem-nos concluir que existe uma elevada disparidade ao nível das estratégias de comunicação adoptadas por cada entidade, ainda que as mesmas devam ser analisadas à luz das características inerentes a cada região e a cada PO. Não podemos, no entanto, retirar conclusões definitivas sobre a eficácia dos diversos meios utilizados devido à parca informação constante na generalidade dos documentos analisados sobre esta matéria no que diz respeito aos SI, de acordo com o referido anteriormente a propósito do processo de selecção dos públicos-alvo.

De um modo geral, os “mínimos exigidos” em termos de acções de divulgação são atingidos por todas as entidades, através de meios e instrumentos de divulgação mais ou menos consensuais (imprensa e rádio local, *flyers*, acções de apresentação sobretudo de carácter regional e local, etc.), e assentam numa estratégia de divulgação de marcas próprias, criadas com o intuito de reforçar e distinguir a imagem de cada PO. A disparidade revela-se sobretudo ao nível de acções mais elaboradas, exigentes ou inovadoras (*roadshows*, participação em feiras, organização de eventos de atribuição de prémios de boas práticas, sessões anuais de apresentação de resultados, entre outros) e de carácter não apenas local ou regional mas também nacional (imprensa nacional e televisão, entre outros), que nem todas as AG realizaram, sobretudo por falta de recursos, seja humanos, seja financeiros. Os meios mais exigentes são sobretudo utilizados pelo COMPETE e pelo PO Norte que apostaram fortemente na estratégia de comunicação dos respectivos Programas.

175

De forma transversal, e com uma importância crescente, parece ser o recurso a acções apoiadas em plataformas informáticas, nomeadamente nos sítios da Internet respectivos e nas *mailing lists* periódicas, o que se encontra em consonância com uma das principais premissas do QREN, face aos programas anteriores, a informatização. A existência de um portal único, com base no *site* dos Sistemas de Incentivos QREN, que agrega toda a informação (regulamentos, normas, estatísticas, notícias, etc.) constitui um elemento facilitador e fundamental na divulgação dos incentivos empresariais, não obstante a divulgação ser igualmente efectuada nos *sites* dos PO.

Foi criada uma rede nacional de comunicação, envolvendo todos os PO, com o objectivo de promover a troca de experiências entre as AG e também a realização de acções de carácter conjunto

e nacional, como o programa de rádio “Objectivo 2013” na TSF ou o Suplemento QREN publicado no jornal OJE. Na verdade, os PO referem de forma consensual, a utilidade da rede como fórum de troca de experiências, desenvolvimento de novas iniciativas, racionalização de meios e articulação da mensagem global sobre os fundos comunitários, tornando-a mais apelativa e eficaz quando os destinatários visados são o público em geral ou as empresas em geral.

### **Análise e avaliação das acções de divulgação**

A avaliação das acções de divulgação representa o culminar de todo o processo de divulgação e revela-se fundamental para aferir sobre a qualidade dos planos estabelecidos e sobre os resultados obtidos. A avaliação dos Planos de Comunicação constitui uma obrigação no âmbito do QREN, sendo responsabilidade de cada PO promover as acções que considerar necessárias para a elaboração do relatório de avaliação. A monitorização dos resultados das acções e da implementação do Plano é facultativa e resulta da avaliação contínua que cada AG efectua ao longo do programa, de acordo com metodologias que considerar mais apropriadas para o efeito.

Os relatórios de Avaliação dos Planos de Comunicação previstos para 2010 ainda não tinham sido elaborados na fase de realização das entrevistas, embora na sua maioria já se encontrassem previstos e planeados. O processo de monitorização é efectuado pelos PO mas não destaca especificamente os SI, o que impossibilita a extracção de resultados direccionados que permitam tirar conclusões significativas sobre a prossecução e resultados dos planos de comunicação respectivos. Este acompanhamento é da exclusiva responsabilidade de cada AG e, por conseguinte, apresenta uma elevada disparidade em termos da metodologia utilizada para o apuramento dos resultados, que vai desde a realização de inquéritos junto dos beneficiários (seja em plataforma informática, seja por via de contacto telefónico), à medição de diferentes indicadores de resultados, passando por análises rigorosas, em consonância com as melhores práticas do mercado. Esta disparidade de processos de avaliação não permite efectuar uma análise comparativa entre os diversos PO, pelo que os seus *outputs* se revelam exclusivamente relevantes para as respectivas AG.

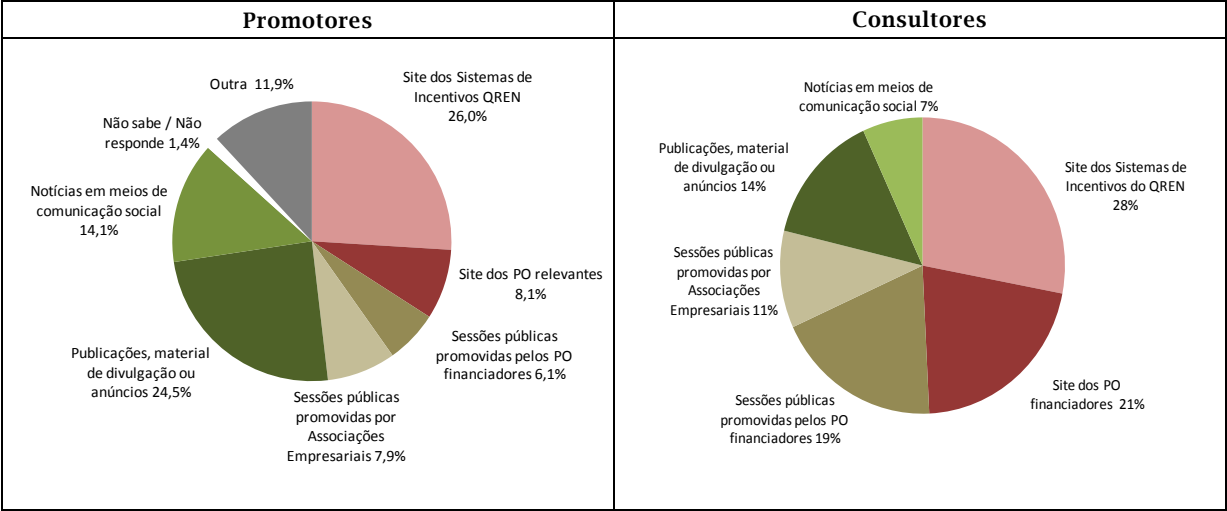
A avaliação dos resultados das acções de divulgação dos SI implica a recolha e tratamento de dados quantitativos e qualitativos sobre esses resultados específicos. Caso se mantenha o objectivo de avaliar os SI nesta perspectiva, recomenda-se que se adopte um conjunto de indicadores comuns aos seis PO, que devem ser acompanhados sistematicamente e analisados nos relatórios de execução dos Programas e de avaliação dos Planos de comunicação.

### **Os resultados da divulgação: a percepção dos destinatários**

A correcta divulgação dos apoios disponibilizados no âmbito dos SI, através da difusão de uma mensagem clara, sucinta e objectiva, assume uma relevância particular na operacionalização do QREN, na medida em que a visibilidade dos SI perante os beneficiários e a percepção da mensagem transmitida determina o alcance das medidas lançadas neste domínio e, no limite, o âmbito e o sucesso dos projectos a co-financiar.

A percepção dos SI por parte dos promotores é, de acordo com os resultados do inquérito, globalmente positiva. O principal meio de transmissão e divulgação dos Incentivos é a Internet (ver gráfico seguinte), nomeadamente o *site* dos SI QREN (26% e 28% das respostas dos promotores e consultores, respectivamente) e, em menor escala, os *sites* dos PO COMPETE e Regionais (8% das respostas dos promotores e 21% dos consultores). Em segundo plano, para os promotores são as publicações, material de divulgação ou anúncios (cerca de 25%), bem como as notícias transmitidas em meios de comunicação social (cerca de 14%) que assumem também uma relevância significativa, ao passo que os consultores privilegiam as sessões públicas promovidas pelos PO financiadores ou por Associações Empresariais como meio de divulgação para se inteirarem das condições que regulam o acesso aos SI.

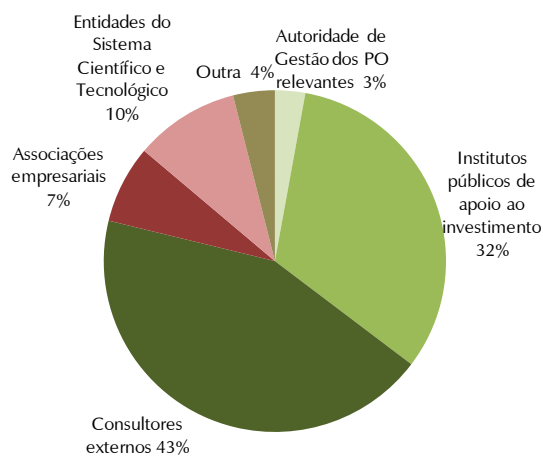
**GRÁFICO 10.1:**  
**Resultados dos inquéritos: “De que forma tomou conhecimento dos SI QREN e das condições que regulam o acesso aos mesmos?”**



Fonte: Inquéritos aos promotores e consultores de candidaturas aos SI

Quando inquiridos sobre a influência que entidades externas à empresa tiveram na decisão de os promotores apresentarem a(s) candidatura(s), os consultores externos assumem a cimeira na lista de entidades consideradas, sendo referidos por cerca de 43% dos promotores, logo seguidos dos OI, cujo papel foi assinalado por cerca de 32% dos promotores. Dos resultados dos inquéritos resulta ainda evidente o insuficiente reconhecimento, por parte dos promotores, das AG dos Programas financiadores como elementos propulsores e mobilizadores da apresentação de candidaturas (reunindo apenas 3% das respostas), em particular quando comparadas com a relevância evidenciada pelos OI, que se assumem, também formalmente, como os principais interlocutores no relacionamento com os promotores. Tal constatação corresponde, aliás, às opiniões recolhidas junto das próprias AG, que reconheceram o papel privilegiado dos OI na interacção com os promotores e confirmaram a percepção de que o seu envolvimento na gestão e financiamento dos SI não é globalmente reconhecido pelos promotores.

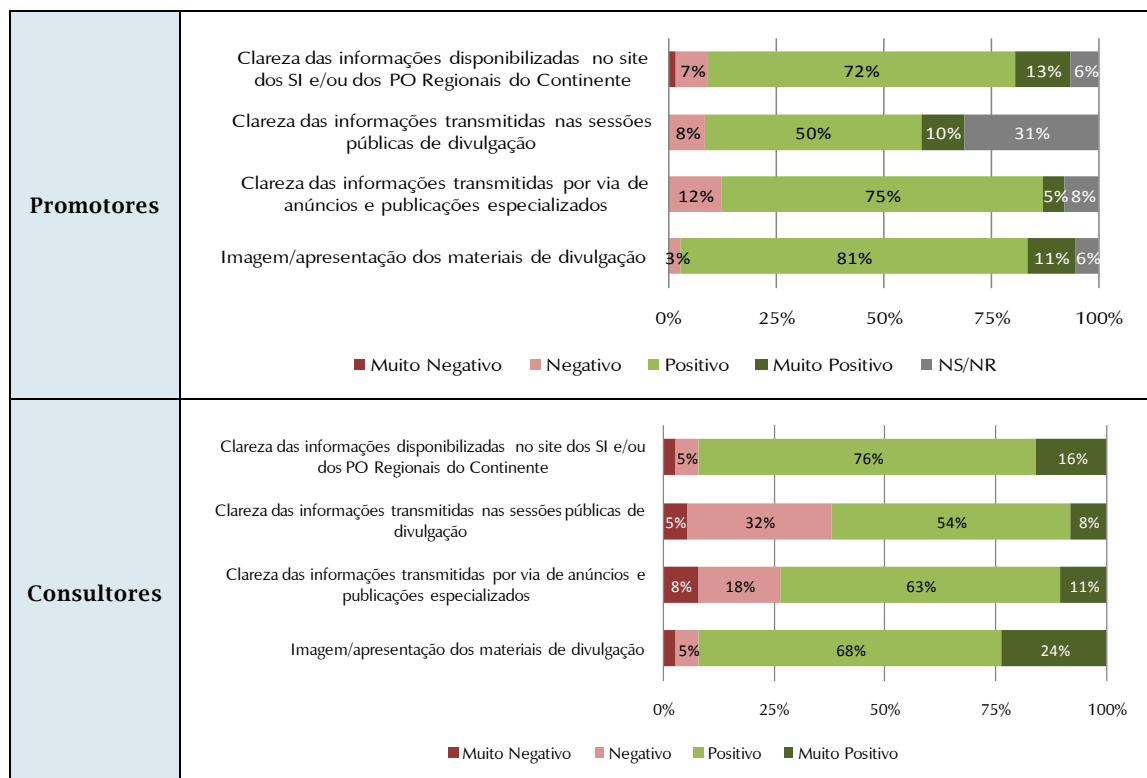
**GRÁFICO 10.2:**  
**Resultados do inquérito aos promotores: “Alguma das seguintes entidades teve um papel determinante na decisão de apresentar a(s) candidatura(s)?”**



*Fonte: Inquéritos aos promotores de candidaturas aos SI*

As respostas aos inquéritos revelam uma avaliação globalmente positiva, quer por parte dos promotores, quer por parte dos consultores, quanto aos meios de divulgação utilizados pelos SI, confirmando a percepção geral de que a comunicação e divulgação dos apoios têm sido globalmente bem conseguidas. As informações disponibilizadas no *site* dos SI e/ou dos PO Regionais foram as que recolheram opiniões mais favoráveis junto dos respondentes (cerca de 85% dos promotores e 92% dos consultores), a par com a apresentação dos materiais de divulgação (que reuniu o acordo de 92% de ambos os grupos). As informações transmitidas nas sessões públicas de divulgação foram relativamente mais penalizadas na avaliação desenvolvida, sendo que cerca de 31% dos promotores não se pronuncia sobre a eficácia das mesmas e cerca de 38% dos consultores as apreciam negativamente (promotores e consultores referem nas apreciações qualitativas o carácter generalista de algumas sessões face à expectativa de esclarecimento de dúvidas específicas, sugerindo a realização de sessões com carácter mais prático e direccionadas a assuntos concretos). Finalmente, as informações transmitidas por via de anúncios e publicações especializadas são também, de algum modo, preteridas pelos grupos inquiridos, em particular por parte dos consultores, que revelam uma apreciação menos positiva por tais meios de divulgação (cerca de 26% deste grupo).

**GRÁFICO 10.3:**  
**Resultados dos inquéritos: “Como avalia os meios de divulgação utilizados?”**



Fonte: Inquéritos aos promotores e consultores de candidaturas aos SI

A grande maioria dos promotores (cerca de 80%) e 66% dos consultores consideram que os meios de divulgação utilizados e os seus conteúdos são os mais adequados para que potenciais beneficiários tomem conhecimento da possibilidade de apresentar candidaturas aos SI QREN.

A eficácia da mensagem transmitida poderia, não obstante, ser potenciada perante a suavização ou mesmo anulação de algumas debilidades detectadas que, não obstante, não têm comprometido até à data, de forma determinante, a função comunicação e a mensagem transmitida sob múltiplas formas. De entre tais debilidades assinala-se o facto de a informação se encontrar demasiado dispersa, quer no que respeita a regulamentação e documentação aplicável (dificuldade em compatibilizar a informação de regulamentos, AAC e normas para elaboração de candidaturas a cada concurso), quer no que respeita à sua disponibilização, e por vezes repetição, em várias localizações/endereços Internet. A este propósito, os beneficiários alegam que tal fragmentação tem gerado alguma confusão no momento de recolha de informações e esclarecimentos sobre as condições de acesso e os processos subjacentes à apresentação de candidaturas aos SI. O reforço da actual orientação de compilação da totalidade da informação relevante num ponto único de acesso – papel actualmente desempenhado pelo *site* dos SI –, ao qual deverão fazer referência destacada as AG e os OI nos respectivos *sites* contribuiria para diminuir a percepção de informação redundante. Para além de dispersa, a informação é percebida pelos promotores como extensa, dificultando a sua compreensão por parte dos beneficiários e implicando um significativo dispêndio de tempo e

recursos. Neste sentido, a simplificação e/ou a sistematização das condições regulamentares de acesso e financiamento através, por exemplo, da compilação, num documento único emitido em anexo ao lançamento de um concurso de toda a informação aplicável a determinado AAC, seria preciosa na facilitação da comunicação para os promotores em geral. Seria, no processo, fundamental a adopção de uma linguagem inteligível e uma abordagem simplificada, de forma a minimizar-se, assim, o afluxo de dúvidas e pedidos de esclarecimentos às estruturas técnicas.

Muito embora a grande maioria dos inquiridos (cerca de 80%) considere a clareza da mensagem como um aspecto positivo dos SI, foi pontualmente referido pelos promotores o facto de a linguagem utilizada, principalmente ao nível da regulamentação, ser demasiado técnica e complexa, sobretudo para empresas de pequena dimensão que não dispõem de quadros técnicos adequados, tornando a mensagem pouco clara e de difícil compreensão, nomeadamente ao nível dos objectivos dos concursos e dos requisitos de elegibilidade dos projectos e promotores. Os inquiridos referem ainda que, nos casos em que a mensagem não é efectivamente clara e objectiva, as suas dúvidas nem sempre são devidamente esclarecidas, o que justificaria um esforço adicional de acompanhamento dos promotores e a realização de sessões de esclarecimento complementares, de cariz essencialmente prático, auxiliares do processo de preparação e submissão de candidaturas, ou seja, o desenvolvimento de acções de formação com casos práticos de preenchimento de candidaturas, aderentes à realidade e com a efectiva participação dos beneficiários.

Por fim, apesar de considerarem adequados os meios de divulgação utilizados nos SI QREN, alguns promotores sugerem uma maior personalização nas iniciativas de divulgação adoptadas, evitando-se, assim, a ineficácia que frequentemente se associa a acções de divulgação mais generalistas e massificadas. Sugere-se, neste sentido, o recurso a canais de comunicação diferenciados e mais personalizados, como por exemplo, o *e-mail*, a notificação directa através do gestor do projecto, a emissão de convites direccionados, recorrendo preferencialmente, para o efeito, a meios informáticos/à Internet.

A análise desenvolvida reitera, não obstante, a percepção geral de que a comunicação e divulgação dos apoios junto dos beneficiários têm sido globalmente bem conseguidas, ainda que apresentem algumas debilidades sem que, contudo, comprometam de forma determinante a mensagem transmitida.

## 10.2. OS PROCESSOS CONCURSAIS E A FASE DE SUBMISSÃO DE CANDIDATURAS

Neste subcapítulo pretende-se avaliar a forma como os AAC têm efectivamente sido utilizados para regular a procura – em volume e em qualidade (entendida como maior focalização/selectividade face aos objectivos visados) – e o modo como as AG têm gerido os recursos em resposta ao comportamento da procura efectiva registada<sup>58</sup>. Em termos metodológicos a análise abrange apenas a

---

<sup>58</sup> Entende-se por procura efectiva as candidaturas decididas (excluindo por isso as desistências que ocorreram



modalidade concursal e é adoptado um referencial temporal ancorado na data de abertura de cada AAC.

A fase de submissão de candidaturas é também analisada, tendo em consideração a forma como os promotores apreciam o processo de lançamento dos concursos, a preparação das candidaturas e a sua submissão.

### Os processos concursais

O privilégio atribuído à **modalidade concursal** com período limitado para apresentação de candidaturas constitui uma novidade face a anteriores períodos de programação. Num quadro em que os regulamentos dos SI têm âmbito nacional e foram elaborados após a aprovação dos Programas Operacionais, a adopção desta modalidade tem virtualidades incontestáveis enquanto instrumento de adaptação dos regulamentos (nacionais) às especificidades regionais e de regulação da procura ao serviço dos PO financiadores, que podem, ao longo do período de programação e em consonância com os seus objectivos, adequar a oferta à evolução dos níveis de compromisso e execução, à evolução dos perfis de candidaturas apresentados e à evolução das condições de contexto.

A regulação da procura em volume e por SI encontra-se patente na sequência temporal do lançamento dos concursos, evidenciando uma inconstância que reflecte uma redução do número de AAC nos períodos que antecederam reorientações estratégicas dos SI (1º trimestre de 2009 e 1º semestre de 2010) e/ou que se seguiram ao lançamento de concursos com procura muito elevada (ver anexo). Esta gestão dos *timings* de lançamento evidencia a utilização efectiva deste instrumento para regular a procura à partida, ainda que, do ponto de vista dos destinatários, se tenha traduzido na existência de períodos significativos em que não ocorreu o lançamento de concursos para algumas tipologias e no não cumprimento dos Planos de Concursos divulgados.

No período de avaliação os AAC lançados a nível nacional não contemplaram, regra geral, especificações ou restrições aplicáveis a nenhuma Região/PO em particular. Os principais mecanismos utilizados pelos PO para adequar os AAC aos seus objectivos (globais, de gestão ou de desempenho) revestiram um cariz de intervenção mais indirecto, cingindo-se:

- a. À decisão sobre a proporção do valor indicativo programado que afectam a cada concurso, podendo, no limite, decidir não atribuir dotação a alguns AAC e privilegiar, por esta via, algumas tipologias (este último mecanismo apenas foi utilizado pelo PO Lisboa);
- b. À decisão sobre o reforço da dotação inicial prevista quando o valor do incentivo a atribuir aos projectos que obtiveram mérito absoluto ultrapassou a dotação inicial;

181

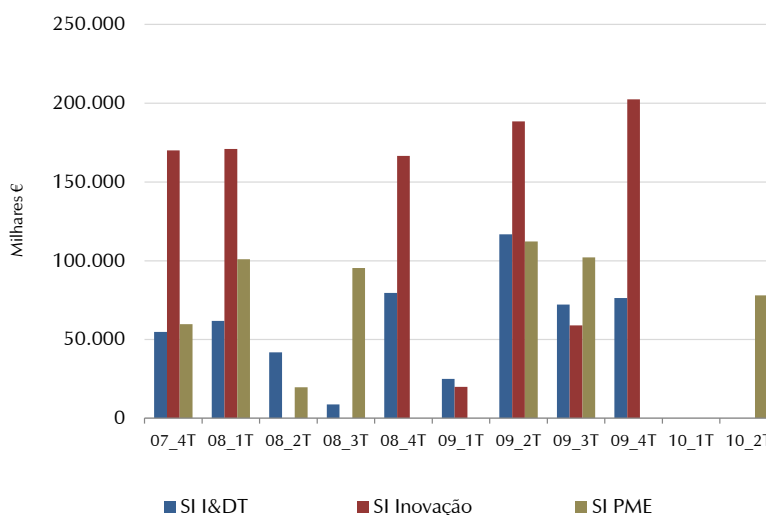
---

*antes da decisão). Na análise da procura efectiva não foram considerados os concursos que a 30 de Junho de 2010 se encontravam encerrados ou abertos, uma vez que todas as candidaturas neles enquadradas estavam ainda em fase de análise. Na análise da “oferta”, ou seja, das dotações iniciais colocadas a concurso estes 3 AAC do SI PME são naturalmente considerados.*



- c. À decisão sobre a proporção da dotação do AAC a afectar a Estratégias de Eficiência Colectiva nos concursos mistos (concursos com dotação global e dotação específica para EEC).

**GRÁFICO 10.4:**  
**Evolução da dotação inicial dos concursos por SI QREN**

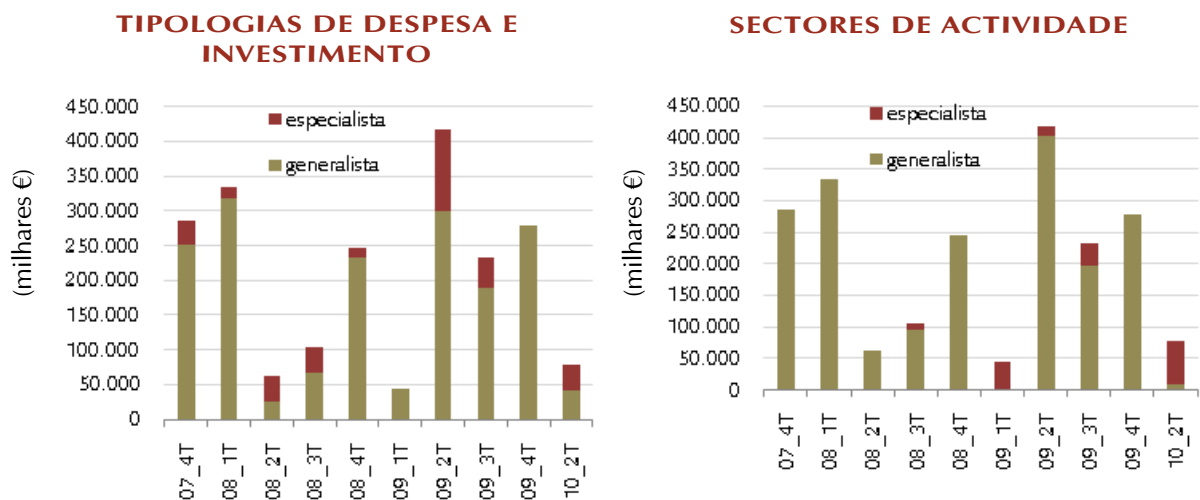
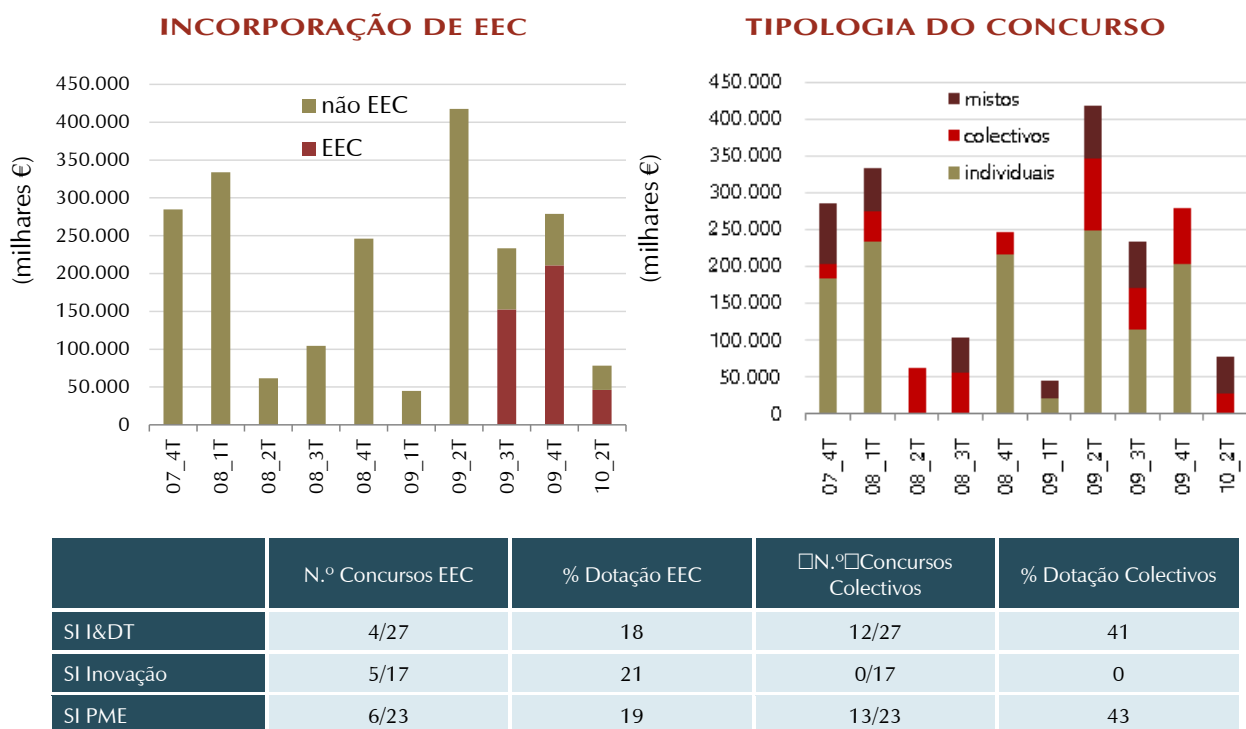


Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Os gráficos seguintes evidenciam um **contributo limitado dos AAC para restringir o leque de beneficiários/ projectos potenciais (estreitamento da banda) face aos regulamentos** nacionais dos SI, verificando-se a predominância de AAC generalistas, de “banda larga”, seja em matéria de tipologia de despesa elegível, seja em matéria de tipologia de projectos, sem a definição de grandes prioridades temáticas ou sectoriais, globalmente e por PO. A crise económica e financeira explica, em grande medida, estas opções tendo-se verificado que as alterações regulamentares de Março de 2009 foram mesmo no sentido de “alargar a malha” na regulação da procura, nas condições de elegibilidade, contrariando o princípio assumido na Agenda da Competitividade de aumentar a selectividade.

Importa salientar, no entanto, o contributo positivo, a este nível, decorrente da prioridade concedida às Estratégias de Eficiência Colectiva a partir do 3º trimestre de 2009 e, sobretudo, dos AAC lançados no 2º semestre de 2010 (já fora do período a que se reporta a avaliação), onde se verifica um estreitamento da banda nos critérios de elegibilidade e selecção, associado ao enfoque nos bens/serviços transaccionáveis e à fixação de limiares mínimos de orientação exportadora do promotor, consubstanciando uma verdadeira prioridade temática ligada à exportação, bem como a existência de prioridades diferenciadas entre regiões.

**GRÁFICO 10.5:**  
Evolução da dotação inicial dos AAC por taxonomias  
(evolução temporal por data de abertura do AAC)



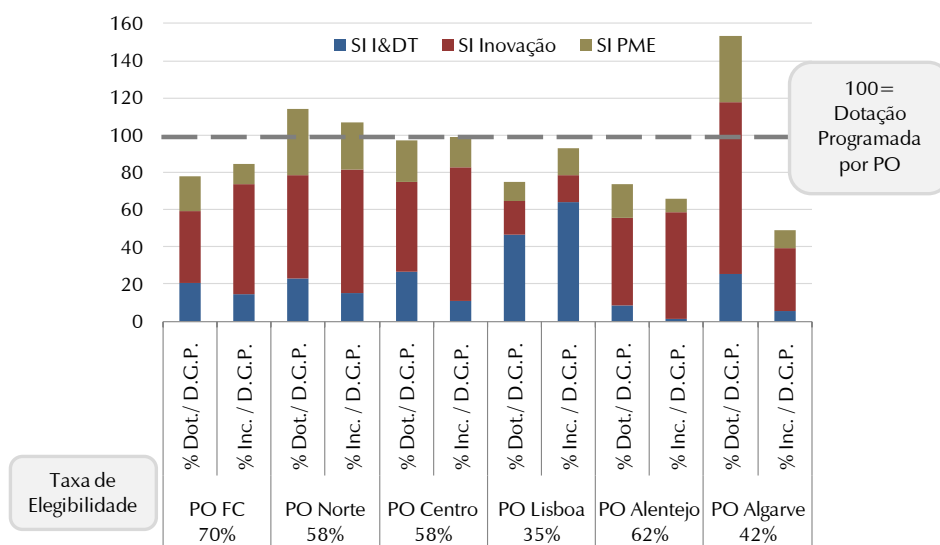
	Tipologia		Sectores	
	N.º Concursos Específicos	% Dotação Específicos	N.º Concursos Específicos	% Dotação Específicos
SI I&DT	15/27	28	4/27	9
SI Inovação	2/17	3	3/17	5
SI PME	11/23	28	3/23	13

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

**A regulação da procura em volume nos AAC é efectuada pelas AG, “à partida”** (por via das dotações colocadas a concurso) **e no fim do processo de selecção** (através da decisão sobre o aumento das dotações iniciais, e traduz formas diferenciadas de gerir o encontro entre a oferta e a procura qualificada obtida (entendendo-se por tal as candidaturas com mérito absoluto de acordo com os critérios assumidos). As opções assumidas são analisadas com base nos apuramentos que se apresentam a seguir e em anexo, sendo de destacar as seguintes tendências:

- ▶ Todas as AG privilegiaram o SI Inovação, seja nas dotações iniciais, seja no aumento das dotações nos casos em que o incentivo elegível ultrapassou os valores colocados a concurso (ver Gráfico 10.6 e gráficos de bolhas por PO em anexo). O PO de Lisboa constitui a única excepção, tendo optado por apostar claramente do SI I&DT, quer no lançamento, quer no reforço de dotações.
- ▶ As decisões sobre o valor de incentivo lançado a concurso e o reforço de dotação são condicionadas pela evolução da procura e pelos níveis de compromisso alcançados em cada momento (ver gráficos sobre a evolução da taxa de afectação da programação em anexo), verificando-se que 20% dos concursos lançados beneficiaram de um aumento de plafond (a que correspondeu um acréscimo de 71% sobre a dotação inicial prevista – Quadro 10.1) e que o grau de selectividade *ex-post* (aferido pela proporção de projectos elegíveis não seleccionados, que representam 8% das candidaturas analisadas) é maior no PO Lisboa, seguido do Norte e do Centro e é nulo nos casos do Algarve e do Alentejo.
- ▶ Os Programas onde se registou um maior desequilíbrio (ver primeira coluna do Quadro 10.1) entre a oferta (dotação inicial) e a procura (qualificada) são os que se encontram fora das regiões de convergência – o PO Lisboa e o PO Algarve, com dotações globais muito inferiores aos restantes. Este desequilíbrio encontra porém fundamentos distintos: no caso do Algarve verifica-se uma dificuldade em reter procura qualificada (neste PO todos os projectos elegíveis foram apoiados e apenas em 2 concursos foi necessário reforçar a dotação inicial) e foi estabelecido um limite máximo de incentivo a conceder a projectos no Turismo; no caso de Lisboa verifica-se um excesso de procura qualificada face às dotações colocadas a concurso, que se traduziu na necessidade de aumentar as dotações em metade dos concursos (Quadro 10.1) e de regular a procura no final do processo de selecção (cerca de 40% dos projectos elegíveis não foram apoiados por insuficiência de dotação), com efeitos no nível de selectividade obtido (Gráfico 10.6).

**GRÁFICO 10.6:**  
Dotação inicial lançada a concurso e incentivo concedido, em % da dotação global programada por PO – AAC decididos



Nota: O valor da Dotação Global Programada por PO é indicativo  
Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

**QUADRO 10.1:**  
Importância relativa dos reforços de dotação (Incentivo concedido versus Dotação inicial) – AAC decididos

	Incentivo concedido/dotação inicial	Nº concursos decididos	Nº de concursos com aumento de dotação	Importância relativa dos aumentos de dotação		Nº proj. não seleccionados/Nº de proj. elegíveis
				Em % do nº de concursos	Em valor (face à dotação inicial dos respectivos AAC)	
PO FC	109	63	15	24%	77%	6%
PO Norte	94	63	21	33%	46%	15%
PO Centro	102	62	14	23%	68%	11%
PO Lisboa	124	23	11	48%	65%	38%
PO Alentejo	89	62	6	10%	119%	0%
PO Algarve	32	61	2	3%	8%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>334</b>	<b>69</b>	<b>21%</b>	<b>71%</b>	<b>12%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

O facto de os avisos não terem restringido, de forma significativa face ao previsto no enquadramento nacional dos SI e nos regulamentos, os critérios de elegibilidade (dos promotores e dos projectos) e de selecção reflectiu-se em taxas de elegibilidade elevadas<sup>59</sup> (na modalidade concursal, 67% dos projectos foram considerados elegíveis e 60% foram seleccionados) e em taxas de co-financiamento acima do previsto (média em torno dos 50%), sobretudo nos concursos lançados e decididos após as

<sup>59</sup> Releer, a este propósito, a introdução ao capítulo 9.4. da presente avaliação, relativo à análise da selectividade, seja do ponto de vista de processo, seja do ponto de vista dos resultados obtidos.

alterações regulamentares de Março de 2009 (Gráfico 10.7)<sup>60</sup>, espelhando uma resposta a um ciclo estrutural e conjuntural particularmente recessivo da economia portuguesa.

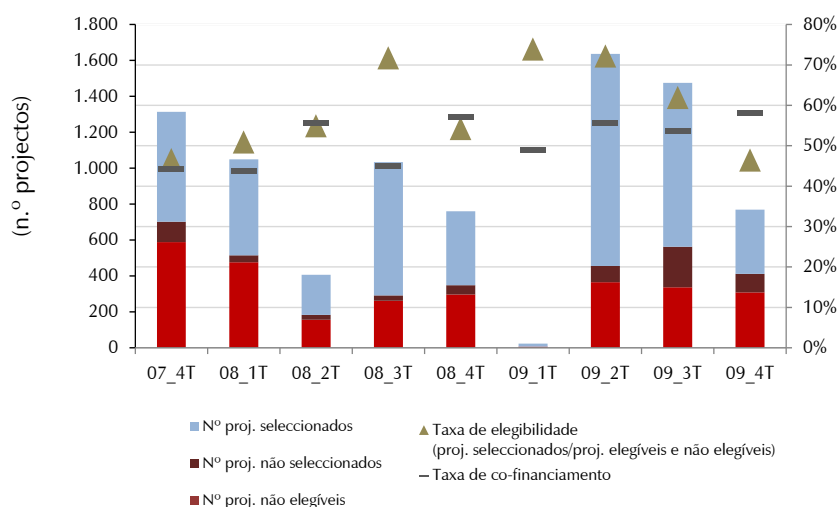
Face ao nível de procura evidenciado, a não adopção de condições de elegibilidade e mérito mais restritivas acaba por fazer entrar no processo de análise um número elevado de candidaturas e deixar passar na avaliação de mérito absoluto também um número crescente de projectos que acabam por não ser apoiados por insuficiência de dotação (ainda que esta última situação ocorra sobretudo em Lisboa e, em menor grau, no Norte e Centro). Este processo sobrecarrega as estruturas técnicas na fase de análise (e na reanálise nos casos de alegações contrárias), deixando menor tempo afecto ao acompanhamento de projectos, tarefa cuja importância se pretende reforçada num contexto em que, a meio do período de programação, as “taxas de compromisso” atingem, globalmente e na maioria dos PO, níveis elevados, conjugados com baixos níveis de execução física e financeira dos investimentos, sobretudo num contexto de dificuldades económicas e financeiras crescentes suportadas pelas empresas, de redução da liquidez da economia e de acesso cada vez mais dificultado ao crédito bancário e a outros instrumentos de financiamento.

A flexibilidade inerente aos AAC deveria, por conseguinte, ser nesta fase adoptada na sua plenitude, quer no sentido de restringir sectorial ou regionalmente os apoios (em especial para os PO que revelam taxas de *overbooking* de aprovações mais elevadas), quer tendo em vista a expansão dos PO que se debatem com um nível de procura mais limitado, devendo inclusivamente considerar-se o lançamento de concursos específicos para determinada região (ainda que sempre concertados na Rede) que limitem a abrangência sectorial ou sub-regional dos apoios. O lançamento dos AAC mais recentes já exhibe uma tendência de prossecução destas recomendações.

---

<sup>60</sup> As taxas médias de elegibilidade e de co-financiamento associadas aos AAC lançados e decididos até 30/6/2010, aumentaram entre o período que vai até ao 1º trimestre de 2009 e o período que se inicia com as alterações aos regulamentos dos SI: o nível de elegibilidade aumentou de 55% para 63% e a taxa de co-financiamento de 48% para 56%.

**GRÁFICO 10.7:**  
**Evolução da restritividade aplicada aos projectos decididos:**  
**Seleção e apoio financeiro – AAC decididos**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

### A fase de submissão de candidaturas

Se no processo de lançamento dos concursos os principais actores são as entidades que intervêm na gestão dos SI, na fase de submissão de candidaturas que lhe sucede são os potenciais promotores os protagonistas, pelo que a avaliação dos procedimentos de candidatura e dos respectivos formulários é aqui efectuada sobretudo com base nos resultados dos inquéritos aos promotores e aos consultores.

A opção por incluir em termos metodológicos a auscultação dos consultores justifica-se pelo facto de cerca de 60% das candidaturas submetidas no período de avaliação terem sido realizadas com recurso a serviços de consultoria<sup>61</sup>, o que indicia que, em termos globais, a elaboração das candidaturas não constitui um processo simples e de fácil acesso aos potenciais beneficiários.

De acordo com os resultados do inquérito, as razões apontadas pelos promotores para o recurso a consultores externos repartem-se entre a limitada disponibilidade de recursos internos (cerca de 55%) e o elevado grau de complexidade associado à elaboração de candidaturas (cerca de 45%). O recurso a consultores externos é significativamente mais expressivo nos projectos candidatos ao SI Inovação, seguido do SI PME, sendo que a maioria de projectos candidatos no âmbito do SI I&DT não recorre a esta possibilidade.

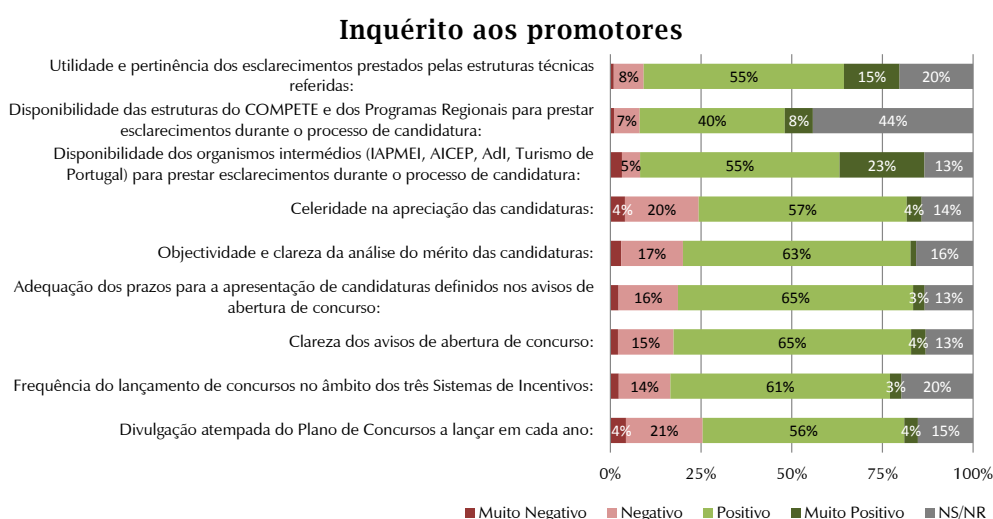
Como se constatará ao longo do texto, a opinião dos consultores sobre a fase de submissão de candidaturas surge, em regra, menos favorável do que a veiculada pelos promotores, uma vez que são aqueles que mais frequente e directamente preenchem os formulários e interagem com as estruturas técnicas relevantes e, na realidade, se inteiram de uma forma mais significativa das

<sup>61</sup> Cálculo com base na informação do SiQREN, para a totalidade das candidaturas.

particularidades associadas a esta fase específica da operacionalização dos SI. Os gráficos seguintes ilustram alguns parâmetros associados à fase de concurso considerados como pertinentes para apreciação por parte de promotores e consultores.

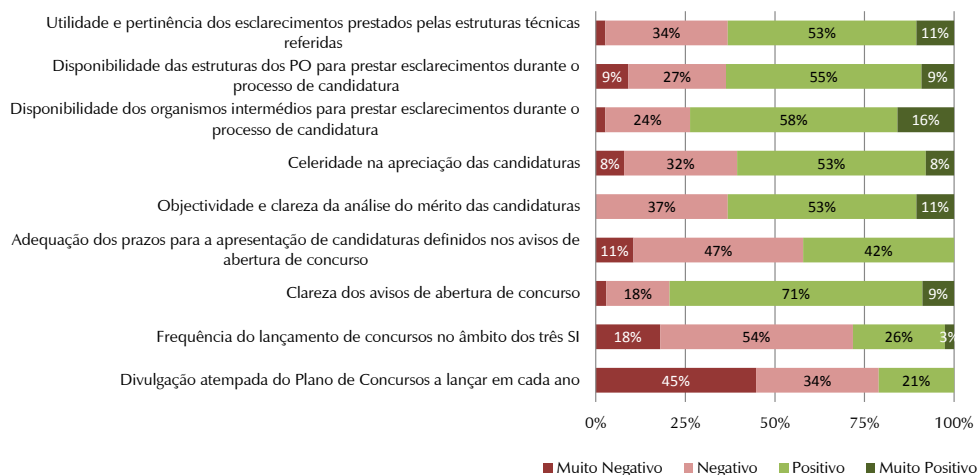
A existência de um **plano anual de concursos** foi apontada, pela generalidade das entidades entrevistadas, como um elemento de previsibilidade importante, revelando-se de extrema utilidade para a organização e para o planeamento do trabalho das equipas envolvidas, mas também para a programação por parte dos promotores. Verificou-se contudo uma insuficiente aderência dos planos divulgados à realidade (em 2010 a programação não foi mesmo publicamente divulgada), gerando incerteza no processo de programação do ciclo de investimento empresarial (e mesmo adiamento de investimentos, na expectativa da abertura de novos concursos) num contexto económico desfavorável e de decréscimo sustentado de investimento. Não obstante, a maioria dos promotores respondentes ao inquérito (cerca de 60%) avalia positivamente a divulgação atempada deste plano, bem como a frequência do lançamento de concursos no âmbito dos três SI (64%). Por seu turno, dos resultados do inquérito aos consultores resulta uma apreciação globalmente negativa (cerca de 80%, sendo que 45% consideram muito negativa) quanto à divulgação atempada do plano anual de concursos e quanto à frequência do lançamento de concursos (72% dos consultores avalia negativamente).

### **GRÁFICO 10.8:** **Resultados dos inquéritos: “Como avalia a implementação dos SI QREN na fase de concurso nos seguintes aspectos?”**





### Inquérito aos consultores

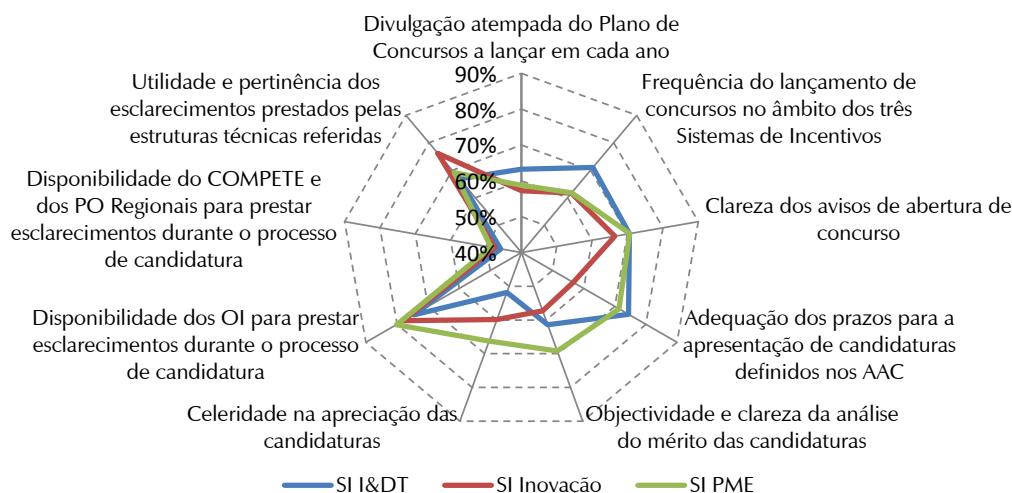


Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito aos consultores

A **clareza dos AAC** é avaliada positivamente, quer por parte dos promotores (cerca de 70%), quer pelos consultores (cerca de 80%). As opiniões sobre os **prazos definidos nos AAC** para a apresentação de candidaturas divergem, porém, entre os dois grupos: 68% dos promotores consideram-nos adequados, ao passo que cerca de 58% dos consultores os avaliam negativamente. Os promotores que avaliam negativamente este aspecto referem que os prazos são curtos para preparar a candidatura, face à necessidade de readaptar os projectos às condições de elegibilidade e mérito previstas e que prazos mais dilatados permitiriam apresentar candidaturas mais coerentes e estruturadas<sup>62</sup>. Uma análise por segmento de SI (Gráfico 10.9) permite deduzir que são os promotores que têm projectos candidatos ao SI I&DT que mais consideram os prazos adequados (74%), ao invés dos que têm projectos candidatos ao SI Inovação (57%).

<sup>62</sup> O prazo que decorre entre a abertura e o encerramento dos concursos tem de facto vindo a diminuir na maioria das tipologias. Os promotores referem que a publicitação dos AAC deveria preceder com maior lapso temporal a abertura dos mesmos.

**GRÁFICO 10.9:**  
**Resultados do inquérito aos promotores: “Como avalia a implementação dos SI QREN na fase de concurso nos seguintes aspectos?”**  
**[Por SI, % de respostas positivas/muito positivas]**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito aos promotores

Um desenvolvimento processual regular na fase de preparação das candidaturas poderá também ser limitado ou condicionado pela **disponibilidade** manifestada pelos OI e/ou pelas estruturas dos PO para prestarem esclarecimentos durante o processo de candidatura, bem como pela utilidade e pertinência dos esclarecimentos prestados. Os resultados do inquérito realizado aos promotores revelam que os OI continuam a ser, em consonância com o estabelecido nesta matéria, as entidades de *interface* preferencial com os promotores. Este resultado poderá ser atestado pela elevada percentagem (44%) de respondentes que “não sabe/não responde” quando questionados sobre a disponibilidade das estruturas do COMPETE e dos PO Regionais para prestarem esclarecimentos sobre o processo de candidatura, sendo que 48% dos promotores (a grande maioria dos que emitiram opinião) avalia positivamente a sua prestação. No que concerne à disponibilidade dos OI para prestarem esclarecimentos durante o período de preparação de candidatura, cerca de 80% dos promotores considera-a positiva (23% destes avalia-a mesmo como muito positiva), o mesmo acontecendo com os consultores. A utilidade e pertinência dos esclarecimentos prestados por aquelas estruturas foram, identicamente, reconhecidas por ambos os grupos (70% dos promotores e 64% dos consultores avaliam positivamente)<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Alguns dos promotores que avaliam negativamente a utilidade e pertinência dos esclarecimentos referem que as linhas de apoio estão sobrecarregadas na fase de candidatura e, sobretudo, que permitem esclarecer dúvidas simples sobre a interpretação da legislação mas normalmente têm muita dificuldade em responder a questões mais complexas solicitando o envio de mails que depois não têm resposta com a celeridade necessária para avançar com a candidatura no prazo estipulado ou não têm mesmo resposta. No caso dos consultores também são mencionadas estas limitações na resposta a questões mais complexas, seja em termos da utilidade das mesmas seja no que se refere ao prazo de resposta.

No que respeita à **fase de apreciação das candidaturas**, 65% dos promotores avalia positivamente a objectividade e clareza da análise de mérito, bem como a celeridade do processo subjacente (61%), posições que são identicamente corroboradas pelos consultores. Os promotores de projectos candidatos ao SI PME são os que avaliam mais positivamente ambos os parâmetros; por seu turno, os promotores de projectos candidatos ao SI I&DT são os que consideram a celeridade na apreciação das candidaturas menos positiva (cerca de 50%). A celeridade na análise das candidaturas é o factor em que as opiniões diferem mais entre os 3 instrumentos (Gráfico 10.11), reflectindo a realidade nos prazos médios e atrasos analisados no subcapítulo seguinte. Alguns promotores referiram que embora se tenha verificado uma evolução positiva face ao QCA III, os prazos associados à avaliação final do mérito dos projectos continuam a ser dilatados, devendo promover-se uma maior celeridade dos processos, o mesmo se aplicando à fase que decorre entre a aprovação da candidatura e a assinatura do contrato de financiamento<sup>64</sup>.

A modalidade concursal com períodos limitados para apresentação de candidaturas adoptada no presente Quadro Comunitário determina que as ferramentas electrónicas que suportam o lançamento de um AAC específico sejam adaptadas às especificidades do concurso. Da auscultação aos promotores ficou patente o seu grau de satisfação no que respeita à adequação dos formulários aos requisitos dos AAC, bem como no que concerne à pertinência da informação solicitada sobre o promotor e sobre o projecto: a maioria dos respondentes – em percentagens superiores a 70% - considerou estes elementos como positivos, opinião que foi corroborada pelos consultores, em proporções similares. Segmentando por SI, os promotores de projectos candidatos ao SI PME são os que têm uma opinião mais favorável em relação à adequação dos formulários aos requisitos dos AAC e relativamente à pertinência da informação solicitada sobre o promotor.

A **simplicidade no acesso e a facilidade de preenchimento** permitem também retirar algumas ilações quanto à adequação das ferramentas electrónicas colocadas à disposição dos beneficiários: a grande maioria dos promotores (76%) emite um parecer positivo relativamente à clareza da informação solicitada para a elaboração da candidatura, o mesmo acontecendo com 66% dos consultores. A facilidade de preenchimento é o aspecto considerado menos positivo pelos inquiridos no que respeita à adequação dos formulários (21% dos promotores e 40% dos consultores avalia de forma negativa a facilidade de preenchimento), verificando-se porém graus de satisfação diferentes entre SI (Gráfico 10.11): os promotores do SI I&DT são os que apreciam de forma menos positiva este aspecto (metade destes promotores), enquanto os do SI PME o avaliam de forma mais positiva (70%).

191

A complexidade dos formulários é variável entre tipologias, sendo que para tipologias mais simples na formatação dos projectos é natural que o preenchimento dos formulários seja também mais simples, como sucede normalmente no caso do SI PME. As dificuldades associadas ao preenchimento dos formulários no caso do SI I&DT não poderão ser dissociadas (e tal é referido pelos promotores) do

---

<sup>64</sup> *Inclusivamente pelo facto de, no actual contexto económico-financeiro, os bancos protelarem decisões de crédito na ausência de contratos assinados (ainda que os mesmos se encontrem aprovados para co-financiamento).*

facto de este Sistema requerer, nas tipologias com mais procura, uma estimativa da afectação dos custos com pessoal, nomeadamente a distribuição do tempo dos investigadores entre actividades diferentes, o que torna o processo de recolha e inserção dos respectivos dados no sistema demasiado laborioso e complexifica a sua análise por parte da equipa técnica responsável. A AdI considera também que os formulários poderiam ser simplificados (em particular nos projectos em co-promoção, tipologia analisada por este OI), tendo inclusive feito uma proposta nesse sentido para que as métricas de avaliação passem a ter campos únicos, de forma a evitar a repetição da informação a inserir.

Numa perspectiva mais global, aplicável aos três SI, a Equipa de Avaliação considera que os formulários em vigor para a preparação e submissão de candidaturas, bem como os requisitos documentais associados aos mesmos (documentação associada à comprovação das condições de elegibilidade do promotor aligeiradas nesta fase, processo de certificação de PME on-line muito acessível e rápido) registaram uma evolução muito positiva face ao verificado no QCA III, ainda que a informação de caracterização do projecto seja ainda muito exaustiva e implique a repetição da inserção de alguns dados. A actual forma de inserção de dados numéricos nos formulários, sendo exigente – como sejam, por exemplo, o histórico dos balanços e das demonstrações de resultados ou a previsão de vendas por mercado de destino –, não é amigável do utilizador, na medida em que requer a digitalização individualizada dos dados no sistema. Neste sentido, a disponibilização de uma funcionalidade que permitisse a importação/exportação de dados em formato Excel (por exemplo, mediante a disponibilização, pelo Sistema, de uma folha Excel devidamente formatada/padronizada e protegida) viria certamente agilizar os procedimentos associados à inserção/extracção de dados por via dos formulários.

A disponibilização de **guias de apoio** ao preenchimento de formulários, normas, orientações e referenciais aplicáveis emitidos pelas AG consistirá numa solução expedita para minorar eventuais dúvidas ou dificuldades com que se deparam os promotores na fase de preparação das candidaturas. A maioria dos promotores (71%) e dos consultores (87%) classifica positivamente a disponibilização, via *website(s)*, de guias de apoio e de informação adicional relevante para o preenchimento, a instrução e submissão de candidaturas. Há, contudo, que ter ainda em conta a multiplicidade e diversidade da documentação de referência que os promotores terão de ter presente, nomeadamente o enquadramento regulamentar aplicável<sup>65</sup> e o AAC lançado, decorrendo deste facto as vantagens associadas à existência de um portal único dos SI QREN, onde se disponibiliza, de forma agregada, toda a informação considerada útil e pertinente para a fase de candidatura.

Uma análise mais segmentada permite concluir que a adequação dos formulários de candidatura nas diversas vertentes em análise é vista de forma mais positiva pelos promotores do SI PME (por oposição aos do SI I&DT) e que a opinião positiva dos promotores é claramente mais expressiva no

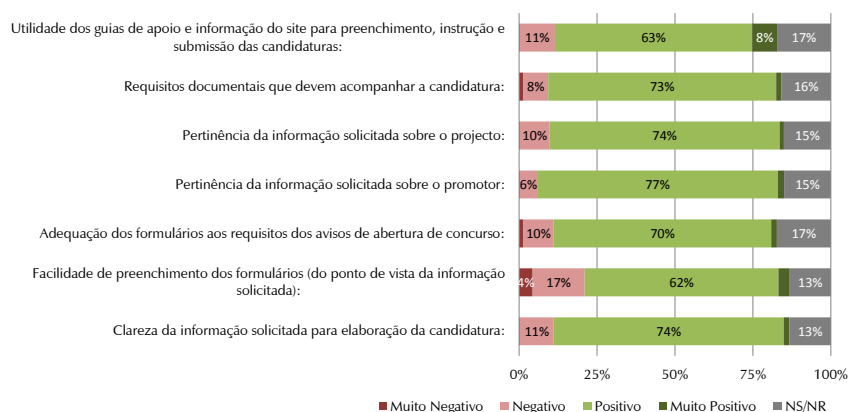
---

<sup>65</sup> Em média, tanto os promotores (especialmente aqueles que candidataram projectos ao SI PME), como os consultores, avaliam a clareza da regulamentação dos SI QREN como positiva, apesar de esta opinião ser mais expressiva no caso dos consultores.

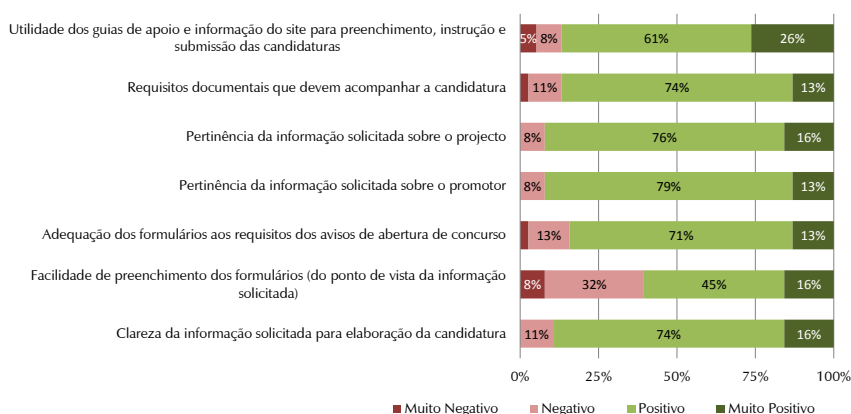
caso dos que recorreram a consultores externos para a elaboração das candidaturas do que no caso dos que optaram por apresentar a candidatura pelos seus próprios meios (Gráfico 10.12).

### **GRÁFICO 10.10:** **Resultados dos inquéritos: “Como avalia os formulários de candidatura tendo em consideração os seguintes aspectos?”**

#### **Inquérito aos promotores**

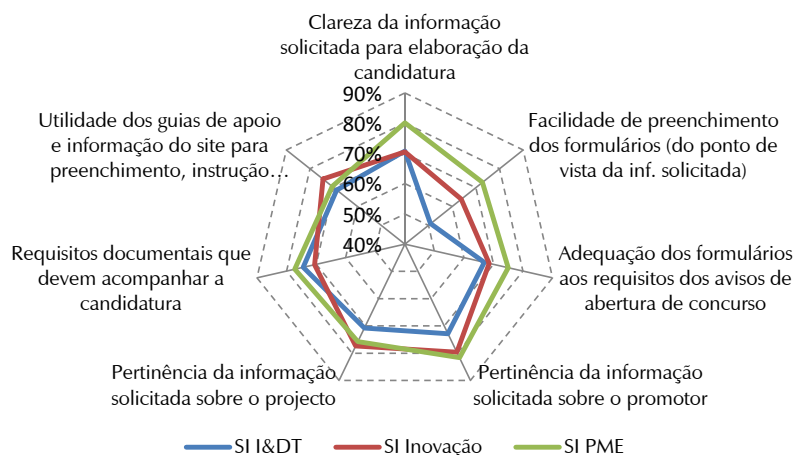


#### **Inquérito aos consultores**



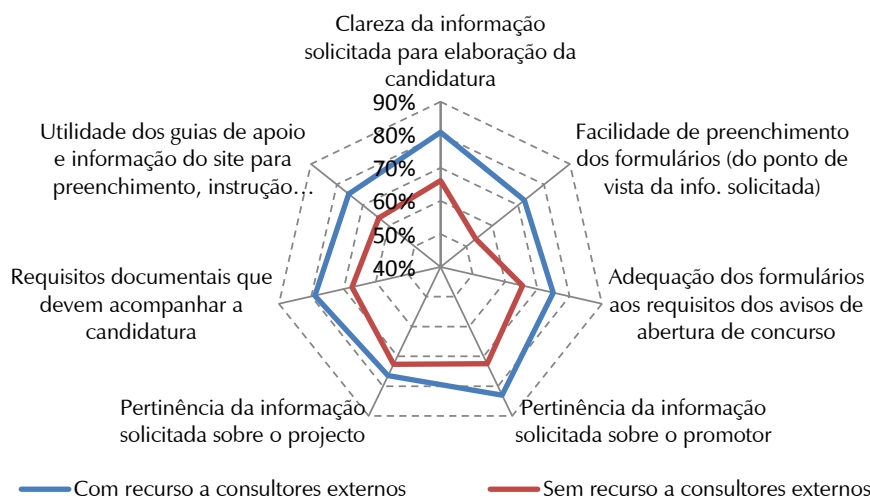
*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito aos promotores e aos consultores*

**GRÁFICO 10.11:**  
**Resultados do inquérito aos promotores: “Como avalia os formulários de candidatura tendo em consideração os seguintes aspectos?”**  
**[Por SI - % de respostas positivas/muito positivas]**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito aos promotores

**GRÁFICO 10.12:**  
**Resultados do inquérito aos promotores: “Como avalia os formulários de candidatura tendo em consideração os seguintes aspectos?” - Recurso a consultoria externa**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Inquérito aos promotores

Uma vertente complementar de análise prende-se com a identificação das principais razões que estiveram na **base da desistência** de empresas/entidades em candidatar um maior número de projectos ao QREN. Uma parcela significativa dos respondentes associa a desistência a factores relacionados com a fase de submissão de candidaturas propriamente dita, nomeadamente a complexidade e morosidade dos processos de candidatura (cerca de 18%), o facto de o lançamento dos concursos em que se enquadraria o projecto não ter ocorrido em tempo útil para o seu desenvolvimento (cerca de 14%), as dificuldades em esclarecer dúvidas junto das estruturas técnicas (cerca de 12%) e os elevados custos associados à preparação das candidaturas (cerca de 11%). Estes

resultados permitem concluir que, não obstante as opiniões globalmente positivas emitidas pelos promotores quanto aos procedimentos associados à preparação de candidaturas, a complexidade e/ou custos que lhes estão associados assumem ainda um relevo considerável na ponderação de uma eventual submissão de candidaturas adicionais ao QREN.

### 10.3. O CICLO DE VIDA DAS CANDIDATURAS: PROCESSOS E PRAZOS ASSOCIADOS

A tramitação e correspondentes procedimentos associados ao ciclo de vida das candidaturas, encontram-se especificados no Manual de Procedimentos dos Sistemas de Incentivos QREN e na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo de cada PO. As três grandes fases deste ciclo podem designar-se como **“Análise”** (que se inicia com a análise de candidaturas por parte dos OI e termina com a comunicação da decisão ao promotor), **“Contratação”** e **“Acompanhamento”** (que se inicia após a contratação e envolve o acompanhamento da execução dos projectos e o seu encerramento em termos físicos, financeiros e contratuais).

Neste subcapítulo são analisados os tempos médios de decisão registados entre as principais tramitações associadas às fases de análise e de contratação, comparando-os (quando aplicável) com os prazos previstos na regulamentação e identificando os processos e procedimentos que condicionam os resultados obtidos, com o intuito de apresentar sugestões que permitam aumentar a eficiência e eficácia que lhes estão associadas. No subcapítulo seguinte é apresentada análise semelhante para a fase de acompanhamento.

A análise dos tempos médios que se apresenta assume, em termos metodológicos, as seguintes premissas:

- a. A comparação de tempos médios apenas deve ser efectuada para grupos de candidaturas que tenham sido sujeitas aos mesmos trâmites, pelo que se privilegiou a análise das candidaturas que obtiveram, no mínimo, a 1ª decisão da Autoridade de Gestão.
- b. A análise dos trâmites que ocorrem entre o encerramento do concurso e a 1ª Comunicação da Decisão ao promotor foi efectuada apenas para as candidaturas submetidas no âmbito de concursos com período limitado para apresentação de candidaturas adiante designadas “candidaturas em regime de AAC”, as quais representam 99,3% do total. Nos restantes procedimentos e trâmites analisados não se verificam quaisquer diferenças de procedimentos entre as candidaturas em regime de AAC e as efectuadas em “Regime Contínuo” ou de “balcão permanente” (Projectos do Regime Especial e Projectos de Interesse Estratégico), pelo que estas são também integradas na análise.
- c. São excluídos desta análise os Projectos transitados do QCA III (6 projectos) por não estarem sujeitos às mesmas regras de análise das restantes candidaturas.
- d. Os prazos médios efectivos são calculados a partir de uma base de dados disponibilizada pelo COMPETE, com informação sobre as datas associadas a cada uma das tramitações, sendo apresentados em dias de calendário. A maioria dos prazos previstos na regulamentação

são, contudo, expressos em dias úteis, pelo que os atrasos médios face aos prazos “legais” (calculados apenas para as candidaturas que foram analisadas/decididas fora do prazo) são, nesses casos, apresentados nesta unidade e o seu cálculo implicou a conversão dos prazos efectivos apurados na base de dados, em dias úteis<sup>66</sup>.

Das 10.021 candidaturas submetidas em Regime de AAC até 30 de Junho de 2010, no SiQREN, cerca de 85% (8.494 candidaturas) obtiveram, nessa data, decisão por parte das AG<sup>67</sup> e cerca de 11% (1.090) registaram desistência por parte do respectivo promotor (ver anexo). Em Regime Contínuo (Projectos do Regime Especial e de Interesse Estratégico) foram submetidas apenas 59 candidaturas, tendo sido 37% alvo de decisão (22 candidaturas).

A análise das grandes fases de operacionalização dos SI ao longo dos seus cerca de 3 anos de existência, revela que entre o ano de arranque (2007) e o 1º semestre de 2010 o nº de candidaturas decididas aumentou cerca de duas vezes e meia, exigindo das seis AG e dos quatro OI um esforço gradualmente acrescido para proceder à análise e acompanhamento dos projectos (ver anexo). Uma análise por PO e Organismo Intermédio permite evidenciar maior volume de candidaturas em regime de AAC nos PO Norte e Factores de Competitividade (em torno dos 60% do total) e nas análises efectuadas pelo IAPMEI (70% do total).

### ***10.3.1. Tempos médios de análise de candidaturas com 1ª decisão (Regime de AAC)***

O tempo médio decorrido desde o dia em que encerram os concursos em Regime de AAC, até ao dia em que o Promotor é efectivamente notificado sobre a decisão da AG, é de cerca de 113 dias (aproximadamente 4 meses). No total das candidaturas decididas, apenas 5% dos respectivos promotores foram notificados nos prazos previstos no AAC, verificando-se que em média o atraso na comunicação se situa nos 29 dias (QUADRO 10.2), o que representa um atraso médio de 35% face ao previsto em termos “regulamentares”<sup>68</sup>.

Para além de exceder os prazos máximos regulamentares, o prazo efectivo de comunicação apurado é, do ponto de vista do promotor, extenso face às expectativas temporais que constam dos AAC e às necessidades de planeamento e decisão relativamente aos investimentos que se propõem realizar com o apoio destes instrumentos. O inquérito aos promotores revela que a celeridade na apreciação

---

<sup>66</sup> Para este efeito, retiraram-se aos prazos efectivos calculados em dias de calendário, dois dias não úteis por semana, calculando prazos médios em dias úteis, apenas quando foi necessário aferir atrasos médios face a prazos estipulados, também, em dias úteis. Esta conversão permite comparar os prazos e calcular atrasos aproximados, mas apresenta uma margem de erro associada à existência de semanas com mais do que 2 dias não úteis e de períodos que incluem semanas não completas (nos extremos de cada período).

<sup>67</sup> Neste período, 25% das candidaturas decididas em Regime de AAC foram objecto de mais do que uma decisão (56 têm mesmo mais de 2 decisões), implicando uma reanálise por parte das entidades competentes.

<sup>68</sup> O Manual de Procedimentos dos SiQREN estipula um prazo máximo de 70 dias úteis após a data de encerramento de cada concurso para a comunicação da decisão ao promotor, com excepção do SI PME e dos Núcleos e Centros de I&DT, cujo prazo é de 60 dias úteis e dos Vales Inovação e I&DT, cujo prazo é de 20 dias úteis.



das candidaturas é considerada como um aspecto negativo da implementação dos projectos aprovados.

Os prazos médios de comunicação variam obviamente entre SI, entre tipologias e entre AAC, como se verifica no quadro e nos gráficos que a seguir se apresentam, registando valores mais elevados no SI Inovação (124 dias) e SI I&DT e, ao nível das tipologias, na I&DT Colectiva e nos Centros de I&DT. Os maiores atrasos face aos prazos previstos ocorrem contudo no caso dos Vales I&DT e Inovação – onde os prazos previstos para comunicação aos promotores são mais reduzidos –, e na I&DT Colectiva (neste caso com 7 candidaturas apenas).

**QUADRO 10.2:**  
**Prazos e atrasos médios entre a data de encerramento do concurso e a data da 1ª comunicação da decisão ao promotor por SI QREN e Tipologia**

Sistema de Incentivos/ Tipologia	Candidatu- ras c/ Decisão	Prazo Médio entre Enc. Concurso e a 1ª Comunicação ao Promotor (dias de calendário)	Prazo Previsto p/ Comunicação ao Promotor <sup>69</sup> (dias de calendário)	Candidaturas com Notificação dentro do Prazo (%)	Atraso Médio <sup>70</sup> (dias calendário)	Atraso Médio (%)
<b>SI I&amp;DT</b>	<b>2.019</b>	<b>118</b>	<b>82</b>	<b>0%</b>	<b>37</b>	<b>45%</b>
Centros I&DT	4	175	94	0%	81	87%
I&DT Colectiva	7	265	103	0%	162	158%
Núcleos I&DT	146	123	97	1%	27	28%
Proj. Co-promoção	703	132	88	0%	45	51%
Projectos Demonstradores	3	117	101	0%	16	16%
Proj. Individuais	751	132	101	0%	31	30%
Vale I&DT	405	64	29	1%	36	122%
<b>SI Inovação</b>	<b>2.547</b>	<b>124</b>	<b>99</b>	<b>6%</b>	<b>27</b>	<b>28%</b>
Empreendedorismo Qualificado	605	127	100	8%	30	30%
Inovação Produtiva	1.942	124	99	6%	27	27%
<b>SI PME</b>	<b>3.928</b>	<b>102</b>	<b>77</b>	<b>6%</b>	<b>27</b>	<b>34%</b>
Proj. Conjuntos	141	102	88	45%	27	31%
Proj. Individual e de Cooperação	3.036	113	89	6%	26	29%
Vale Inovação	751	58	28	0%	29	104%
<b>TOTAL</b>	<b>8.494</b>	<b>113</b>	<b>85</b>	<b>5%</b>	<b>29</b>	<b>35%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

A comparação entre as 3 grandes fases temporais de lançamento de concursos evidencia, entre 2007 e 2009, uma diminuição do nº de candidaturas com comunicação dentro do prazo previsto (sobretudo no SI Inovação) e uma relativa manutenção dos prazos efectivos de comunicação ao promotor, num contexto global de aumento significativo do número de candidaturas sujeitas a análise

<sup>69</sup> Este prazo traduz a média dos prazos previstos para comunicação ao promotor, nos diversos concursos, em cada tipologia.

<sup>70</sup> O Atraso Médio poderá não corresponder à diferença aritmética entre o Prazo Médio efectivo e o Prazo Médio previsto, seja porque apenas considera as candidaturas cuja comunicação ocorre fora do prazo, seja porque o prazo previsto varia em função do aviso e os desvios são calculados, projecto a projecto, por comparação entre a data efectiva e a data prevista especificamente no aviso em que se enquadram.

(QUADRO 10.3). Estes resultados, a par das entrevistas efectuadas, evidenciam um esforço acrescido por parte das estruturas técnicas na fase de análise (o crescimento do número de candidaturas não foi acompanhado pelo aumento das equipas), que não permitiu, contudo, aproximar significativamente ao longo do tempo, como seria desejável, os prazos efectivos dos prazos divulgados nos AAC.

**QUADRO 10.3:**  
**Prazos e atrasos médios entre a data de encerramento do concurso e a data de comunicação da decisão ao promotor por SI QREN e ano de lançamento do AAC**

Sistema de Incentivos/ Ano de Lançamento do AAC	Candidaturas c/ Decisão	Prazo Médio entre Enc. Concurso e a 1ª Comunicação ao Promotor (dias de calendário)	Prazo Previsto p/ Comunicação ao Promotor <sup>71</sup> (dias de calendário)	Candidaturas com Notificação dentro do Prazo (%)	Atraso Médio <sup>72</sup> (dias calendário)	Atraso Médio (%)
<b>SI I&amp;DT</b>	<b>2.019</b>	<b>118</b>	<b>82</b>	<b>0%</b>	<b>37</b>	<b>45%</b>
2007	266	119	104	1%	16	15%
2008	978	119	74	0%	45	60%
2009	775	117	83	1%	34	41%
<b>SI Inovação</b>	<b>2.547</b>	<b>124</b>	<b>99</b>	<b>6%</b>	<b>27</b>	<b>28%</b>
2007	434	120	100	23%	26	26%
2008	811	120	99	7%	23	23%
2009	1.302	129	98	0%	31	31%
<b>SI PME</b>	<b>3.928</b>	<b>102</b>	<b>77</b>	<b>6%</b>	<b>27</b>	<b>34%</b>
2007	621	116	84	12%	38	45%
2008	1.476	97	75	10%	24	32%
2009	1.831	102	77	2%	25	33%

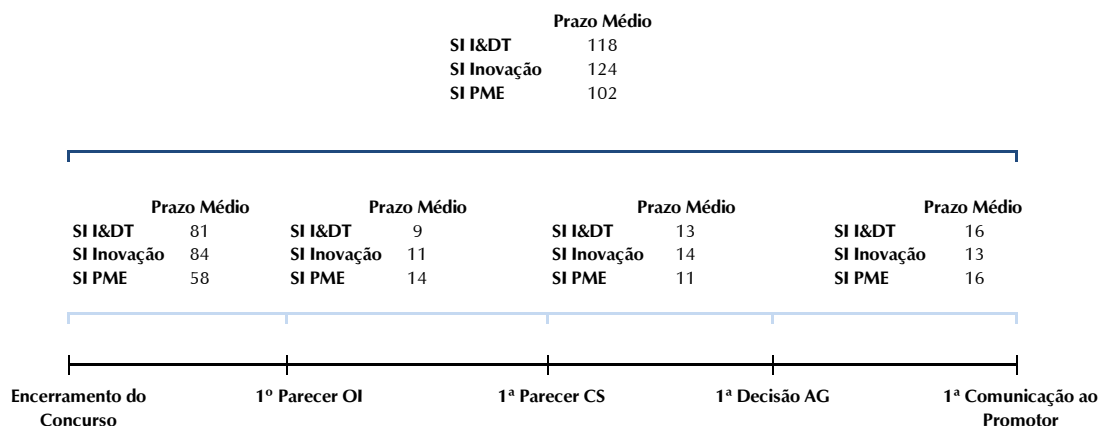
Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

Tendo sido apresentados os prazos médios totais entre a data de Encerramento do Concurso e a data da 1ª Comunicação da Decisão ao Promotor, proceder-se-á nos pontos seguintes à desagregação desta análise nos seus trâmites intermédios. A Figura 10.1 espelha os principais prazos médios obtidos, com o intuito de permitir ao leitor uma melhor compreensão dos resultados que serão apresentados.

<sup>71</sup> Este prazo traduz a média dos prazos previstos nos diversos concursos, em cada tipologia.

<sup>72</sup> O Atraso Médio poderá não corresponder à diferença aritmética entre o Prazo Médio efectivo e o Prazo Médio previsto, seja porque apenas considera as candidaturas cuja comunicação ocorre fora do prazo, seja porque o prazo previsto varia em função do aviso e os desvios são calculados, projecto a projecto, por comparação entre a data efectiva e a data prevista especificamente no aviso em que se enquadram.

**FIGURA 10.1:**  
**Prazos médios entre trâmites por SI QREN (em dias de calendário)**



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em dados do SiQREN

#### **Período compreendido entre a data de Encerramento do Concurso e a data de emissão do primeiro Parecer dos OI**

O período compreendido entre a data de Encerramento do Concurso e data de emissão do primeiro Parecer dos OI é aquele que, compreensivelmente, consome o maior tempo na Fase de Análise (cerca de 60% a 70% do período entre o encerramento e a comunicação da decisão).

De acordo com a regulamentação, os prazos definidos para emissão do 1º Parecer do Organismo Intermédio situam-se, consoante os SI e as respectivas Tipologias, à excepção dos Vales Inovação e I&DT (para os quais não existem prazos legais definidos), entre os 40 e os 50 dias úteis (QUADRO 10.4).

O prazo médio de emissão do 1º parecer do OI é de 71 dias (perto de 2,5 meses) após o encerramento do concurso, sendo claramente mais elevado no SI I&DT e no SI Inovação (cerca de 80 dias) do que no SI PME (58 dias), onde o número de projectos é maior mas globalmente com menor complexidade de análise e onde intervêm três dos quatro OI.

Se não considerarmos os Vales I&DT e Inovação (que não têm prazo de referência para este trâmite), 17% das candidaturas decididas obtiveram parecer dos OI dentro dos prazos legais (no caso do SI&DT praticamente todas as candidaturas obtiveram parecer após o prazo previsto). Nas restantes candidaturas registam-se atrasos que em média se situam entre os 20% e os 30% do prazo legal, no SI Inovação e no SI PME (atrasos médios de 12 dias úteis), enquanto no SI I&DT os atrasos são bastante mais elevados na generalidade das tipologias (atraso médio de 20 dias úteis).

#### QUADRO 10.4:

Prazos e atrasos médios referentes ao período entre a data de encerramento do concurso e data da emissão do 1º parecer do OI por SI QREN e Tipologia

Sistema de Incentivos/ Tipologia	Organismo Intermédio interveniente	Candidaturas c/ Decisão	Prazo Médio entre Enc. Concurso e 1ºParecer do OI (dias calendário)	Prazo legal (dias úteis)	Candidaturas c/ parecer dentro do prazo (%) <sup>73</sup>	Atraso Médio <sup>74</sup> (dias úteis)	Atraso Médio (%)
<b>SI I&amp;DT</b>	-	<b>2.019</b>	<b>81</b>	-	<b>0%</b>	<b>20</b>	-
Centros I&DT	IAPMEI	4	141	40	0%	61	152%
I&DT Colectiva	IAPMEI	7	191	50	0%	86	173%
Núcleos I&DT	IAPMEI	146	87	40	0%	22	55%
Proj. Co-promoção	ADI	703	94	50	1%	17	35%
Proj. Demonstradores	IAPMEI	3	111	50	0%	29	59%
Proj. Individuais	IAPMEI	751	99	50	1%	21	41%
Vale I&DT	IAPMEI	405	21	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>SI Inovação</b>	-	<b>2.547</b>	<b>84</b>	-	<b>16%</b>	<b>13</b>	-
Empreendedoris mo Qualificado	IAPMEI/ TP	605	81	50	17%	13	25%
Inovação Produtiva	IAPMEI/ TP/ AICEP	1.942	85	50	16%	14	27%
<b>SI PME</b>	-	<b>3.928</b>	<b>58</b>	-	<b>22%</b>	<b>12</b>	-
Proj. Conjuntos	IAPMEI/ TP/ AICEP	141	65	40	23%	8	20%
Proj. Individual e de Cooperação	IAPMEI/ TP/ AICEP	3.036	68	40	27%	12	30%
Vale Inovação	IAPMEI/ TP	751	19	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIQREN

A análise por ano de lançamento do AAC (ver anexo a este subcapítulo) demonstra um claro retrocesso em termos de % candidaturas com parecer dentro do prazo nos anos subsequentes a 2007, sobretudo nos SI Inovação e SI PME. O atraso médio na emissão de pareceres apenas diminuiu ligeiramente no SI&DT entre 2008 e 2009 (anos com volumes de candidaturas mais aproximados), tendo aumentado cerca de 5 dias úteis nos dois outros instrumentos, onde foi também considerável o aumento do nº de candidaturas analisadas. Estes resultados indiciam uma desadequação entre os recursos humanos afectos à análise das candidaturas, os processos adoptados e os prazos previstos, num contexto de aumento do nº de avisos lançados e do volume de candidaturas nestes dois anos.

Uma análise dos tempos médios por OI que realiza o parecer (o cálculo exclui os Vales para tornar a comparação entre Organismos mais adequada) revela tempos médios de decisão muito aproximados no interior de cada SI (variações de 5 dias entre OI intervenientes), atrasos médios mais uniformes no SI Inovação e no SI&DT e mais díspares no SI PME, onde o IAPMEI apresenta um atraso médio de 15 dias úteis nos pareceres emitidos após o prazo previsto (sensivelmente o dobro do registado na AICEP

<sup>73</sup> O atraso médio e a % de candidaturas com parecer dentro do prazo calculados para o SI Inovação e o SI&DT não incluem os vales inovação e I&DT, devido ao facto de estes não terem prazo legal de referência.

<sup>74</sup> O atraso médio calculado exhibe, tal como referido na nota metodológica, uma margem de erro que resulta da conversão do prazo efectivo (apurado em dias de calendário), em dias úteis, e considera somente as candidaturas cujo parecer do OI ocorreu fora do prazo (data real superior à data prevista).

e no TP) e analisa um nº de candidaturas muito superior aos outros organismos intervenientes (ver anexo a este subcapítulo).

As entrevistas realizadas com as AG e os OI permitiram identificar um conjunto de razões comumente referidas para os atrasos verificados no processo de emissão de pareceres por parte dos OI, nomeadamente:

- a. A principal justificação referida para os atrasos na emissão dos pareceres é uma desadequação entre os prazos de referência e o número de técnicos que efectuam análise de candidaturas. A segregação de funções entre a análise e o acompanhamento, exigida no actual período de programação, veio permitir uma maior especialização dos técnicos (geradora de maior eficiência), mas retirou alguma margem de flexibilidade na afectação de recursos entre estas duas fases ao longo do ciclo de vida do QREN (maior “carga” na análise e contratação no início do ciclo e, gradualmente, maior afectação de recursos ao acompanhamento).
- b. Os Planos Anuais de concursos constituem um elemento essencial para o planeamento da afectação de recursos humanos nas entidades que intervêm na análise de candidaturas (promovendo a eficiência do sistema) e dos investimentos nas entidades que se candidatam. A sua divulgação em tempo útil e o cumprimento da calendarização prevista é, neste sentido, fundamental para todos os actores. O planeamento de concursos não permitiu contudo gerar a eficiência desejável na afectação de recursos e no cumprimento dos prazos sempre que (i) os Planos não foram divulgados atempadamente, (ii) os concursos não foram lançados conforme previsto e/ou (iii) foram lançados em momentos muito próximos, gerando sobreposição de análises, ou em datas que implicaram a análise nos meses de Julho e Agosto, tipicamente meses de férias. As situações referidas foram, obviamente, agravadas sempre que a procura gerada pelos potenciais promotores não correspondeu (nomeadamente por excesso) às expectativas da gestão, gerando picos de trabalho que recaem sobre as AG e, em particular, sobre os OI.
- c. Apesar de se encontrar definido que os OI devem iniciar a análise das candidaturas assim que as mesmas são submetidas no sistema de informação, independentemente da data de encerramento do concurso ter ocorrido ou não, na realidade verifica-se que cerca de 80% das candidaturas são recebidas nos últimos dois dias do prazo estipulado em sede de AAC, o que impossibilita os OI de antecipar a análise.
- d. Frequentemente, as Ferramentas de Análise e Cálculo de Incentivos (FACI) não foram disponibilizadas logo após o encerramento dos concursos ou, tendo sido, não se encontravam devidamente estabilizadas (sem erros) e adequadas às especificidades de cada concurso, sofrendo sucessivas alterações. Não obstante serem reconhecidos os grandes avanços registados nesta matéria face ao QCA III, as situações referidas condicionaram em grande parte do período de avaliação, o total aproveitamento dos ganhos de eficiência potencialmente gerados pelo sistema de informação.

- e. A alteração da regulamentação – e em particular o facto de cada AAC poder ter, para a mesma tipologia, especificidades, condições de elegibilidade e formas de cálculo de mérito diferenciadas – condiciona os tempos médios de análise e a eficácia e eficiência dos processos. Implica a constante alteração das FACL, provocando atrasos na sua disponibilização e uma constante actualização de conhecimentos/procedimentos, por parte dos técnicos responsáveis pela análise de candidaturas.
- f. Os formulários de candidatura nem sempre disponibilizam aos analistas toda a informação necessária para formular os pareceres, o que gera a necessidade de emissão de pedidos de esclarecimento ao promotor, que acabam por atrasar o processo. Esta situação verifica-se sobretudo no caso das candidaturas analisadas pelo Turismo de Portugal, que envia sempre aos promotores uma lista de pedidos de informação adicional, onde consta, por exemplo, o projecto de arquitectura (quando aplicável) e os pressupostos utilizados na análise de viabilidade económico-financeira do investimento.
- g. Atraso na emissão de pareceres pelas CCDR, cujo prazo definido, em sede de Regulamentação do SI QREN, é de 15 dias úteis antes do fim do período de análise da respectiva fase, bem como dos Organismos Especializados, no âmbito do SI Inovação, nomeadamente, Comissão de Cidadania e da Igualdade de Género e o Instituto Português da Juventude, responsáveis pela emissão de pareceres relativamente aos projectos de Empreendedorismo Feminino e Empreendedorismo Jovem, cujo prazo é de 20 dias úteis a contar da data de encerramento do concurso. De acordo com as entrevistas realizadas, estes prazos raramente são cumpridos, sobretudo no que respeita às CCDR (ainda que com tempos de resposta diferenciados), atrasando assim o encerramento dos pareceres.
- h. A análise das candidaturas ao SI I&DT, que apresenta maiores desvios, foi referida pelos técnicos dos OI competentes, como sendo a de maior complexidade em termos técnicos, exigindo competências em áreas de conhecimento bastantes diversificadas, em termos nacionais e internacionais. Por essa razão, o recurso a peritos externos para a avaliação das candidaturas, para além de ser obrigatório, reveste-se de grande utilidade. Frequentemente, sobretudo quando o volume de candidaturas a concurso é elevado, também a entrega dos pareceres dos peritos não ocorre com a celeridade necessária para fazer cumprir os prazos, já de si demasiado curtos, para análise de projectos desta natureza, o que se agrava no caso dos Projectos que implicam parcerias, onde a multiplicidade de actores aumenta inevitavelmente o tempo de análise.

**Período compreendido entre as datas de emissão do 1º Parecer do Organismo Intermédio e do 1º Parecer da Comissão de Selecção**

No período compreendido entre as datas de emissão do 1º Parecer do Organismo Intermédio e do 1º Parecer da CS, ocorrem vários procedimentos, envolvendo: a validação das análises das candidaturas por parte das AG; a convocatória das reuniões da CS, efectuada pelas AG, com base na informação disponibilizada pelos OI e a realização da reunião da CS.

Esta fase da apreciação das candidaturas consome entre 10% e 15% do tempo médio de comunicação da decisão ao promotor e apresenta prazos médios que variam entre os 14 dias no SI PME e 9 dias no SI I&DT, revelando-se mais sensível ao volume de candidaturas e aos projectos que envolvem diversos parceiros (ver anexo). A profundidade da análise das candidaturas e respectivos pareceres varia entre AG em função dos recursos disponíveis e do volume de candidaturas em cada AAC, contudo, estes prazos revelam-se demasiado reduzidos na generalidade das tipologias, limitando a capacidade de validação das AG e a discussão dos mesmos (sobretudo nos casos em que são solicitados esclarecimentos aos OI).

#### **Período compreendido entre a data de emissão do 1º Parecer da Comissão de Selecção e a data de emissão da 1ª Decisão da Autoridade de Gestão**

O período compreendido entre a data de emissão do 1º Parecer da CS e a data de emissão da 1ª Decisão da AG atinge em média 12 dias, absorvendo cerca de 10% do tempo médio de comunicação ao promotor (QUADRO 10.5). Entre 2008 e 2009 o período médio referido duplicou (de 8 para 16 dias, tendo aumentado em todos os SI e em todas as tipologias com excepção dos projectos conjuntos) face a um crescimento de 20% no volume de candidaturas.

O processo de decisão das candidaturas analisadas na CS depende da realização de uma reunião da Comissão Directiva de cada PO financiador. O período de decisão pode ser alargado essencialmente por dois motivos: (i) as CD reúnem periodicamente (variando entre 1 vez por semana e uma vez por mês nos diversos PO), pelo que os prazos de decisão tendem a ser mais alargados nas AG em que a CD reúne menos vezes e não recorrem ao processo de consulta escrita e (ii) nos casos em que o valor das candidaturas elegíveis supera a dotação inscrita em AAC as AG têm de decidir sobre o aumento (ou não) da dotação inicial do concurso, o que pode atrasar o processo de decisão (no período de avaliação, as AG dos diversos PO decidiram aumentar a dotação inicial dos AAC em que participaram perto de 70 vezes, sendo que cerca de metade ocorreu no SI Inovação). Não obstante estas limitações, considera-se que estes prazos exibem margem de redução, uma vez que o prazo de decisão é muito uniforme nas diversas tipologias e justificar-se-ia que nos projectos tipicamente menos complexos e sem histórico de aumento de dotações, como é o caso dos vales, o tempo médio de decisão fosse mais reduzido.

A análise por PO financiador (ver anexo) revela prazos médios de decisão mais elevados para o PO Centro e POFC (24 e 13 dias) e mais baixos nos restantes (entre 4 e 9 dias), num contexto em que o volume de candidaturas decididas é significativamente maior nos PO Norte, Centro e POFC (84% do total em regime de AAC) e a percentagem de avisos em que a AG decidiu aumentar a dotação inicial é mais elevada nos PO Lisboa, Norte, Centro e POFC (variando entre 50% em Lisboa e 25% no Centro e no COMPETE).

**QUADRO 10.5:**  
**Prazo médio entre a emissão do 1º parecer da CS e a**  
**1ª decisão da Autoridade de Gestão por SI QREN e Tipologia**

Sistema de Incentivos/ Tipologia	Candidaturas com Decisão	Prazo Médio entre o 1º Parecer da CS e a 1ª Decisão da AG <sup>75</sup> (dias de calendário)
<b>SI I&amp;DT</b>	<b>2.019</b>	<b>13</b>
Centros I&DT	4	19
I&DT Colectiva	7	38
Núcleos I&DT	146	10
Proj. Co-promoção	703	15
Proj. Demonstradores	3	4
Proj. Individuais	751	11
Vale I&DT	405	11
<b>SI Inovação</b>	<b>2.547</b>	<b>14</b>
Empreendedorismo Qualificado	605	12
Inovação Produtiva	1.942	14
<b>SI PME</b>	<b>3.928</b>	<b>11</b>
Proj. Conjuntos	141	10
Proj. Individual e de Cooperação	3.036	11
Vale Inovação	751	11

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

#### **Prazos entre data de emissão da 1ª Decisão da Autoridade de Gestão e a Comunicação da Decisão ao Promotor**

Após a decisão, a AG competente insere no sistema a informação relativa à decisão tomada para que os OI procedam à notificação do promotor por via electrónica. Este processo deveria ser expedito mas varia em média, por SI, entre 13 e 16 dias, sendo mais elevado no SI PME, onde o volume de candidaturas decididas é maior, e no SI I&DT (QUADRO 10.6). No caso particular dos Vales, verifica-se que o tempo médio de análise e de comunicação da decisão ao promotor são muito semelhantes, indiciando uma necessidade de reduzir substancialmente os tempos de comunicação.

Os tempos médios afectos a este processo consomem entre 10% e 15% (correspondendo o limite superior do intervalo ao SI PME) do tempo médio que decorre entre o encerramento do concurso e a notificação do promotor, revelando-se extensos face aos apurados nas fases anteriores e tendo em consideração os procedimentos envolvidos. O processo de auscultação revelou que a comunicação por via electrónica foi inicialmente condicionada por problemas ao nível do sistema de informação que foram gradualmente resolvidos, no entanto verifica-se que entre 2008 e 2009 o tempo médio apenas se reduziu em dias (de 16 para 13), sobretudo por via da diminuição dos prazos no SI I&DT e nas tipologias dos Vales e Co-promoção (ver Anexo).

<sup>75</sup> Os procedimentos de registo no sistema informático das datas de decisão das AG não foram uniformes ao longo do tempo, verificando-se que sobretudo nas candidaturas referentes a AAC lançados em 2007 a data de decisão registada corresponde à da decisão final (após alegações contrárias quando estas ocorrem), pelo que frequentemente o primeiro trâmite de decisão registado ocorre após a comunicação da decisão ao promotor, elevando significativamente os tempos médios de decisão correspondentes. Por esta razão, na análise dos tempos médios que envolvam o trâmite “data de decisão da AG” não foram considerados os AAC lançados em 2007.



**QUADRO 10.6:**  
**Prazo médio entre a emissão da 1ª decisão pela Autoridade de Gestão e a comunicação da decisão ao promotor por SI e Tipologia**

Sistema de Incentivos/ Tipologia	Candidaturas com Decisão	Prazo Médio entre emissão da 1ª Decisão da AG e a Comunicação ao Promotor <sup>76</sup> (dias de calendário)
<b>SI I&amp;DT</b>	<b>2.019</b>	<b>16</b>
Centros I&DT	4	20
I&DT Colectiva	7	33
Núcleos I&DT	146	12
Proj. Co-promoção	703	12
Proj. Demonstradores	3	1
Proj. Individuais	751	13
Vale I&DT	405	26
<b>SI Inovação</b>	<b>2.547</b>	<b>13</b>
Empreendedorismo Qualificado	605	17
Inovação Produtiva	1.942	12
<b>SI PME</b>	<b>3.928</b>	<b>16</b>
Proj. Conjuntos	141	9
Proj. Individual e de Cooperação	3.036	14
Vale Inovação	751	21

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

### 10.3.2. Alegações contrárias, desistências e anulações

Uma vez notificados os promotores acerca da decisão das AG, aqueles cujos projectos não foram apoiados (Não Elegíveis e Não Seleccionados) podem apresentar Alegações Contrárias, desde que respeitem o prazo de 10 dias úteis a partir da data de notificação.

Das candidaturas com decisão 14% apresentaram Alegações Contrárias, variando entre os 9% no caso do SI PME e os 20% do SI Inovação e SI I&DT (ver anexo). O tempo médio entre a apresentação de alegações contrárias e a comunicação da nova decisão ao promotor é de 13 dias, sendo semelhante para os 3 SI.

A apresentação de Alegações Contrárias implica uma reanálise por parte dos OI e um novo processo de decisão por parte das AG, de acordo com as tramitações analisadas nos pontos anteriores. Ainda que o prazo médio de reanálise não seja elevado, a verdade é que estes processos agravam a pressão sobre as estruturas técnicas dos OI e das AG e contribuem também para os atrasos na análise das candidaturas. Com efeito, cerca de 30% das candidaturas decididas com parecer de não elegível ou

<sup>76</sup> Os procedimentos de registo no sistema informático das datas de decisão das AG não foram uniformes ao longo do tempo, verificando-se que sobretudo nas candidaturas referentes a AAC lançados em 2007 a data de decisão registada corresponde à da decisão final (após alegações contrárias quando estas ocorrem), pelo que frequentemente o primeiro trâmite de decisão registado ocorre após a comunicação da decisão ao promotor, elevando significativamente os tempos médios de decisão correspondentes. Por esta razão, na análise dos tempos médios que envolvam o trâmite “data de decisão da AG” não foram considerados os AAC lançados em 2007.

elegível não seleccionado em 30/6/2010 apresentaram alegações contrárias, sendo que na maioria dos casos a decisão não se alterou<sup>77</sup>.

Após a submissão das candidaturas e durante o processo de análise e contratação verificam-se desistências por parte dos promotores ou anulações dos incentivos concedidos. O conceito de **“desistência”** encontra-se associado a uma vontade expressa do promotor em não prosseguir com a candidatura, desde que em momento prévio à decisão de atribuição do incentivo, enquanto o conceito de **“anulação”** se aplica apenas nos casos em que os projectos foram efectivamente seleccionados.

No período de avaliação 1.105 candidaturas (11% do total, conforme quadros em anexo) foram alvo de desistência por parte dos respectivos promotores (15% no caso do SI Inovação), ocorrendo na maioria dos casos (8,3%) antes de processo de decisão. Foram também anuladas 566 operações (11% das candidaturas seleccionadas), assumindo maior importância relativa os Vales I&DT (67 projectos, 23% dos projectos seleccionados nesta tipologia).

A grande maioria das anulações (94%) ocorre antes da contratação dos projectos, repartindo-se na mesma proporção entre Anulações a Pedido do Promotor (essencialmente por motivos associados à incapacidade financeira para realizar o projecto face às alterações de conjuntura ou por falta de aprovação dos financiamentos bancários previstos) e Anulações por Caducidade do Incentivo (o promotor não apresenta qualquer documentação para formalização do contrato ou simplesmente falha o prazo de apresentação da documentação por dificuldades em obtê-la, sobretudo tem dificuldades em comprovar as condições de elegibilidade do promotor e a aprovação do financiamento).

### **10.3.3. Contratação**

Uma vez aprovado um projecto, a formalização da atribuição do subsídio é feita por via de contrato de financiamento entre as partes. A acrescida simplificação dos requisitos documentais e processuais na fase da candidatura foi, face a anteriores períodos de programação, “transferida” para esta fase, o que permitiu simplificar o acesso e acelerar consideravelmente o processo de decisão, mas potenciou a apresentação de projectos menos maduros (e, em princípio, de arranque e execução mais lentas) e concentrou a verificação dos requisitos numa fase posterior do processo, seja na elaboração do contrato de financiamento, seja no processamento de pedidos de pagamento.

O prazo médio compreendido entre a comunicação da última decisão ao promotor e a contratação apresenta valores elevados - 3 meses, o que equivale a 80% do prazo médio global decorrido entre o encerramento do concurso e a comunicação da primeira decisão ao promotor –, face a um prazo legal definido em 20 dias úteis com possibilidade de prorrogação por mais 20 dias úteis, num total de

---

<sup>77</sup> Ainda assim 91 candidaturas com parecer elegível a 30/6/2010 apresentaram alegações, pelo que terá sido alterado o parecer atribuído na decisão anterior.

40 (cerca de 52 dias de calendário). Os prazos médios apenas cumprem o previsto na regulamentação no caso dos Projectos do Regime Especial e de Interesse Estratégico (50 dias).

Este facto poderá ser explicado sobretudo, e segundo o que foi possível apurar junto dos OI, pela dificuldade apresentada pelos promotores em reunir toda a informação necessária para a formalização dos contratos e, em particular, pela dificuldade em aceder aos financiamentos bancários necessários à implementação dos projectos. Por esta razão e tendo em consideração a restrição de crédito bancário efectivamente verificada no sistema financeiro português, os OI acabam por permitir a contratação após os prazos referidos, não accionando de imediato as sanções que poderiam recair sobre o promotor.

Ainda assim, o tempo médio de contratação registou uma evolução positiva, verificando-se que os projectos elegíveis candidatados em AAC, lançados em 2009, foram contratados num prazo médio inferior (entre 77 dias no SI PME e 93 no SI Inovação, conforme anexo). Para tal redução terão contribuído as medidas adoptadas no âmbito da Garantia Mútua e PME Investe, bem como um maior controlo dos OI, junto dos promotores, para que esses prazos sejam cumpridos. Mais recentemente, fora do período a que se reporta a avaliação, foram também adoptadas medidas de simplificação no que respeita às condições de elegibilidade em termos de licenciamento, as quais deverão contribuir também para uma descida dos prazos referidos.

**QUADRO 10.7:**  
**Número de projectos contratados por SI QREN e Tipologia**

Sistema de Incentivos/ Tipologia	Projectos Contratados	Taxa de contratação	Prazo Médio entre Data de Última Comunicação de Decisão ao Promotor e Data de Contratualização <sup>78</sup> (dias de calendário)
<b>SI I&amp;DT</b>	<b>800</b>	<b>81%</b>	<b>94</b>
Centros I&DT	2	100%	151
I&DT Colectiva	3	60%	110
Núcleos I&DT	77	87%	86
Proj. Co-promoção	240	71%	98
Proj. Individuais	261	78%	112
Vale I&DT	217	99%	89
<b>SI Inovação</b>	<b>757</b>	<b>64%</b>	<b>106</b>
Empreendedorismo Qualificado	140	64%	104
Inovação Produtiva	599	64%	108
Interesse Estratégico	6	86%	53
Regime Especial	12	92%	47
<b>SI PME</b>	<b>2.110</b>	<b>91%</b>	<b>83</b>
Proj. Conjuntos	98	93%	77
Proj. Individual e de Cooperação	1.461	89%	81
Vale Inovação	551	98%	89
<b>TOTAL</b>	<b>3.667</b>	<b>82%</b>	<b>90</b>

*Nota: Taxa de contratação = Projectos contratados / (candidaturas elegíveis - anulações pré-contrato)*

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SiQREN

<sup>78</sup> A data de última comunicação refere-se àquela imediatamente anterior à data do contrato.

#### 10.4. O ACOMPANHAMENTO DOS PROJECTOS: PROCESSOS E PRAZOS ASSOCIADOS

A fase de acompanhamento das operações apoiadas inicia-se após a contratação dos incentivos e termina com o encerramento contratual dos projectos, envolvendo a análise dos pedidos de pagamento, a análise de eventuais reprogramações e todos os processos associados ao encerramento, incluindo a verificação dos resultados alcançados e o cumprimento de todas as obrigações contratuais. Esta fase revela-se fundamental para garantir os níveis de execução previstos e a eficácia dos apoios concedidos pelos PO financiadores.

##### 10.4.1. Reprogramação de projectos e pagamentos

O promotor obriga-se a comunicar ao OI todas as alterações ou ocorrências relevantes que ponham em causa os pressupostos relativos à aprovação do projecto, sendo que, nos termos dos protocolos celebrados com as AG, os OI poderão apreciar e decidir sobre os casos que não necessitem de uma nova decisão.

Foram reprogramados até 30/6/2010 14% dos projectos contratados (22% no caso particular do SI Inovação, que apresenta os valores relativos mais elevados), sendo que 70% das reprogramações ocorreram em 2010. Foi nos contratos assinados em 2008 que se registou uma maior proporção de reprogramações (35% dos contratos deste ano).

Em média decorrem 13 meses entre a assinatura do contrato e a reprogramação, verificando-se que o prazo é maior nos contratos assinados em 2008 (17 meses) e se reduziu substancialmente nos contratos de 2009.

Estes resultados traduzem claramente os efeitos da crise iniciada em 2008, reflectindo a dificuldade dos promotores em cumprir a execução prevista aquando da submissão da candidatura, num contexto em que não era previsível para a generalidade dos agentes económicos os efeitos que a turbulência nos mercados internacionais financeiros e de matérias-primas que já se fazia sentir no final de 2007 iriam produzir na economia portuguesa nos anos seguintes. Os resultados indiciam, por outro lado, um maior ajustamento das candidaturas efectuadas em 2009 e 2010 ao ciclo económico vigente e uma preocupação em proceder a ajustamentos nos projectos no 1º semestre de execução.

208

As dificuldades manifestadas na capacidade de execução dos projectos de acordo com o previsto repercutem-se numa taxa de pagamento<sup>79</sup> baixa face ao nível de compromisso alcançado à data de reporte da avaliação (22% face a 103% de compromisso), ainda que próxima da média do QREN (28%). O inquérito aos promotores revela que a deterioração das perspectivas de vendas, a falta de capacidade financeira e as dificuldades de acesso ao crédito são, a par dos atrasos na aprovação de candidaturas, as principais condicionantes à implementação dos seus projectos, sendo que 34% dos

---

<sup>79</sup> Taxa de Pagamento = Pagamentos/incentivo aprovado

promotores referem não ter perspectivas de conseguir atingir o ritmo de execução contratado e 15% consideram mesmo que terão dificuldades em cumprir os valores de investimento previstos.

Neste contexto revelam-se muito pertinentes as “12 medidas para acelerar a execução de projectos empresariais” adoptadas em Julho de 2010, no sentido de contribuir para o aumento/aceleração do investimento privado, para o aumento da taxa de execução destes instrumentos de política e para a desactivação de verbas de difícil execução, seja por via de medidas que reduzem as dificuldades de acesso ao crédito bancário e pela facilitação dos processos de pagamento, seja através da possibilidade de apresentação pelas empresas de propostas de ajustamento na calendarização da execução do investimento e/ou do seu valor, adequando os ritmos e objectivos à actual situação económica e financeira dos promotores.

Não obstante as alterações introduzidas na Norma de Pagamentos<sup>80</sup> no sentido de facilitar e agilizar a execução, no 1º semestre de 2010 apenas 50% dos projectos contratados apresentaram pedidos de pagamento, em montante equivalente a 55% do incentivo atribuído a esses projectos (ver anexo). Cerca de 60% do valor destes pagamentos assumiu a forma de adiantamento, mesmo tendo em consideração as fortes condicionantes colocadas às empresas no que respeita à obtenção de garantias bancárias, com efeitos de arrastamento no ritmo de execução dos projectos, o que também revela a importância da gestão de tesouraria numa conjuntura desfavorável.

Em média os primeiros pedidos de pagamento foram apresentados 6,5 meses após a assinatura dos contratos. Entre a data do pedido de pagamento efectuado pelo promotor e a data efectiva de pagamento decorreram em média cerca de 60 dias, sendo que este prazo diminuiu significativamente no período em análise, aproximando-se dos 40 dias. Uma análise por OI evidencia que o prazo médio de pagamento é mais baixo no TP (39 dias) e mais elevado no IAPMEI (60 dias), sendo este último que recepcionou 70% dos pedidos e aquele que mais demora a analisar os pedidos (ver anexo). Após a emissão das ordens de pagamento por parte dos OI o pagamento efectivo ocorre em média no prazo de 8 dias, situando-se abaixo do previsto (15 dias) na Norma de Pagamentos.

Os dados analisados permitem-nos concluir que os prazos de pagamento são ainda extensos (facto que é corroborado por 30% dos promotores que responderam à questão que respeita à celeridade

---

<sup>80</sup> Apesar das medidas de simplificação e aceleração de execução adoptadas na primeira revisão da Norma de Pagamentos (Orientação de Gestão nº 4.REV1/2009), nomeadamente a possibilidade de efectuar pagamentos a título de reembolso intercalar na Modalidade B (segundo a Orientação de Gestão nº 4/2008 somente eram permitidos reembolsos finais), mas sobretudo a obrigação de comprovação do montante de Adiantamento não coberto por garantia bancária no prazo máximo de 180 dias a contar da data de recebimento, face aos 12 meses inicialmente previstos, foi necessário proceder a uma nova revisão da Norma de Pagamentos. Assim, e ainda que sem repercussões na presente análise (a 2ª revisão da Norma de Pagamentos surgiu no seguimento de um conjunto de medidas de aceleração da execução dos projectos proposto a partir de 30 de Junho de 2010), foram introduzidas alterações adicionais através da Orientação de Gestão nº4.REV2/2010, nomeadamente ao nível das modalidades de pagamento – passou a ser possível optar pelos pagamentos a título de reembolso de forma intercalar (e não apenas final) em todas as modalidades de pagamento (A, B e C).

dos prazos de pagamento) e condicionam o calendário de execução dos projectos. O processo de análise e validação das despesas é considerado pelos analistas como exigente e moroso, sobretudo no que se refere à afectação de despesas com pessoal alocado na generalidade dos projectos do SI I&DT, uma vez que se exige, quer na fase de candidatura, quer na fase de apresentação dos pedidos, a sua desagregação em actividades distintas. A análise dos pedidos poderia ser mais célere se fossem, nesta fase, simplificados os procedimentos e criada uma ferramenta que permitisse verificar a imputação das despesas com base em valores de referência (definidos em função da categoria de investigadores e técnicos e da tipologia de projecto). Um outro elemento facilitador do processo associado à submissão de pedidos de pagamento diz respeito à possibilidade de imputação de custos indirectos, para o que é requerida, pela Comissão Europeia, a definição prévia de uma metodologia para validação da despesa em sede de auditoria. A definição da metodologia para imputação de custos indirectos assume, por conseguinte, uma relevância e uma urgência acrescidas, pela simplificação e agilização que imprimiria na submissão de pedidos de pagamento e, logo, na aceleração da execução dos projectos aprovados.

Há que salientar que a ocorrência de atrasos nos pagamentos poderá representar custos adicionais para os promotores, designadamente em termos de garantias bancárias, e que tais situações contradizem todo o esforço recentemente empreendido no sentido da mobilização dos promotores para acelerarem a execução e efectuarem pedidos de pagamento. A resolução destes problemas exige maior articulação entre os actores, implicando, por um lado, um acompanhamento mais proactivo por parte dos OI relativamente aos pedidos de pagamento que prevêem receber (com particular destaque para os pedidos relativos aos projectos de maior dimensão) a fim de comunicarem às AG com a maior antecedência possível as suas necessidades de tesouraria e, por outro lado, maior celeridade por parte das AG e do IFDR na comunicação e transferência de verbas.

#### **10.4.2. Acompanhamento dos projectos**

A adequação e a eficácia dos mecanismos e processos previstos para o acompanhamento dos resultados dos projectos financiados (a que se refere a questão de avaliação 7.2) vertem, necessariamente, para os resultados dos Programas Operacionais na sua globalidade. O acompanhamento dos resultados dos projectos envolve, por conseguinte, a aferição do grau de alcance dos objectivos fixados em sede de candidatura e posteriormente firmados por via do contrato de financiamento ou eventualmente no contexto de reprogramação específica. A quantificação dos respectivos **indicadores de acompanhamento** afigura-se, neste contexto, como a forma mais objectiva de aferir a eficácia dos projectos.

As **responsabilidades** pelo acompanhamento dos projectos aprovados no âmbito dos SI QREN e dos respectivos resultados são alocadas às AG dos PO financiadores, constituindo as tarefas e os procedimentos que lhe estão associados objecto de delegação nos OI<sup>81</sup>. Os processos relacionados

---

<sup>81</sup> Ao abrigo do artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1828/2006.

com o acompanhamento dos projectos encontram-se definidos no Manual de Procedimentos dos SiQREN, bem como na “Descrição do Sistema de Gestão e Controlo” dos Programas Operacionais financiadores envolvidos na gestão dos SI.

Na **fase de implementação do projecto**, os processos definidos prevêm a existência de procedimentos que garantam o acompanhamento da sua execução física e financeira, procurando assegurar a conformidade, exactidão e regularidade das despesas declaradas pelos beneficiários, a verificação administrativa e no local, bem como a avaliação de indicadores de execução que permitam a validação dos pagamentos solicitados, assumindo uma natureza de controlo da execução.

Por seu turno, a verificação dos objectivos, metas ou outras condições mais directamente associadas à aferição dos resultados dos projectos apenas é contemplada na **fase de encerramento** ou inclusivamente ao longo da **fase de exploração do projecto**. A concepção da função de acompanhamento dos resultados dos projectos SI tende também a privilegiar a vertente de execução financeira e a quantificação de indicadores de realização e resultado, concentrando-se nas seguintes fases:

- ▶ Por ocasião do encerramento do investimento, onde se procede à verificação de todos os pressupostos relacionados com a execução física e financeira do projecto, sobretudo ao nível do cumprimento das obrigações contratuais, incluindo a avaliação do cumprimento dos objectivos propostos; com excepção dos projectos de natureza maioritariamente incorpórea, a visita ao local é obrigatória por ocasião da conclusão física do projecto;
- ▶ No encerramento do projecto, o qual está associado à verificação dos objectivos, metas ou outras condições cuja concretização ultrapasse a conclusão física do investimento, nomeadamente a confirmação do mérito do projecto e a avaliação de desempenho para efeitos de atribuição de prémio de realização, quando aplicável<sup>82</sup>;
- ▶ Na fase de encerramento contratual, quando se verifica que se encontram cumpridas todas as obrigações decorrentes do contrato de concessão de incentivos, nomeadamente o reembolso do incentivo, quando aplicável, e a verificação da manutenção da actividade pelo período mínimo contratualmente definido.

Os mecanismos e procedimentos previstos para o acompanhamento dos resultados dos projectos são globalmente considerados adequados e pertinentes, uma vez que os resultados apenas serão verificáveis, em toda a sua dimensão, por ocasião do encerramento ou por via de processos de acompanhamento *ex-post* dos projectos (pontualmente, no ano cruzeiro, ou ao longo de um período pré-definido).

---

<sup>82</sup> Esta verificação é mandatária para alguns regulamentos específicos, como o SI Inovação, em que é contemplada a possibilidade de atribuição de um prémio, correspondente à conversão de parte do incentivo reembolsável em não reembolsável.



Tendo por base o enquadramento previsto para o acompanhamento dos projectos e dos seus resultados, importa também averiguar **que iniciativas têm efectivamente sido desenvolvidas** até à data pelos OI e pelas AG neste domínio<sup>83</sup>. De acordo com o apurado pela Equipa de Avaliação, tais iniciativas têm-se pautado essencialmente pela realização de verificações administrativas, usualmente associadas à submissão de pedidos de pagamento, a par com verificações no local, as quais têm assumido, contudo, uma natureza pontual e esporádica. A definição dos planos anuais de verificações no local é da responsabilidade das AG envolvidas na gestão dos SI, ficando a sua implementação a cargo dos OI relevantes. Os planos de verificação no local definidos até à data<sup>84</sup> têm sido muito limitados em termos de abrangência, cingindo-se à indicação de um número muito limitado de projectos a verificar localmente, logo pouco representativo do universo de projectos apoiados.

O exercício da função acompanhamento (entendida em sentido lato) tem assumido **formas e intensidades diferenciadas**<sup>85</sup> entre AG e entre OI, não sendo viável proceder a generalizações neste domínio, verificando-se, contudo, que as entidades que revelam maior predisposição e disponibilidade para acompanhar os projectos de forma mais directa – e também menos marcada por acções de controlo – são, naturalmente, as que assumem responsabilidade por um número mais limitado de projectos co-financiados. Será, porém, possível deduzir uma conclusão geral dos testemunhos recolhidos por via das entrevistas realizadas, que aponta para a **predominância** de acções de controlo das intervenções nas iniciativas desenvolvidas, bem como para a **reconhecida limitação e insuficiência da função acompanhamento de projectos no período abrangido pela avaliação**. A relativa exiguidade e desvalorização da vertente acompanhamento têm-se revelado, por conseguinte, como debilidades do sistema de gestão dos SI (e comum à generalidade dos projectos QREN), que poderá encontrar fundamento na insuficiente disponibilidade de recursos (sobretudo dos OI) na fase inicial de implementação do QREN<sup>86</sup>, mas que não poderá ser menosprezada na fase actual de execução.

---

<sup>83</sup> À data de referência da presente avaliação existem apenas dois projectos em fase de encerramento, o que não nos permite retirar conclusões vinculatórias da experiência até à data sobre os processos efectivamente implementados.

<sup>84</sup> A este propósito é de assinalar o facto de não terem sido definidos planos para todos os anos abrangidos pela avaliação, nem por parte de todas as AG.

<sup>85</sup> Não obstante as tarefas e procedimentos associadas ao acompanhamento se encontrarem delegados nos OI, algumas AG têm também desenvolvido iniciativas próprias no sentido de se aproximarem dos promotores e se inteirarem sobre a situação em que se encontram os projectos, não obstante, na maioria dos casos, a reduzida expressão de tais iniciativas no contexto do universo de projectos apoiados. De acordo com o inquérito realizado junto dos promotores no âmbito da presente avaliação, cerca de 13% dos inquiridos refere que a empresa/entidade foi sujeita a acções de acompanhamento específicas/visitas ao local do investimento ao longo da execução dos projectos, sendo que em 80% dos casos assumiram uma natureza de verificação e controlo dos projectos e da respectiva execução. As visitas foram consideradas pertinentes e adequadas por 70% dos promotores visitados.

<sup>86</sup> Tendo já sido objecto de análise no presente relatório, as fases de análise das candidaturas têm-se revelado longas e morosas, em grande parte em resultado da necessária adaptação ao novo modelo de governação QREN, provocando o alongar dos respectivos prazos de análise e, por conseguinte, retardando todo o processo associado ao regular desenvolvimento de funções de acompanhamento de projectos.



No entender da Equipa de Avaliação, a responsabilidade inerente ao acompanhamento dos resultados dos projectos extravasa, em larga medida, o âmbito da verificação física e financeira na perspectiva mais estrita de controlo da execução. Tendo por intuito garantir o alcance e sustentabilidade dos resultados esperados - firmados por via do contrato de financiamento ou assumidos no âmbito de reprogramação específica -, o acompanhamento dos projectos deve assumir, por conseguinte, uma **multiplicidade de dimensões** e formas de intervenção **on-going**, permitindo a realização de diagnósticos precoces quanto à capacidade de cumprimento dos objectivos e metas traçados e antecipar a necessidade de eventuais reprogramações ou mesmo a descativação de projectos que revelem clara inaptidão para atingir os resultados, em prol de outros com maiores probabilidades de sucesso.

As acções de acompanhamento *on-going* deverão valorizar a **vertente de “consultoria e aconselhamento”** e o apoio personalizado aos beneficiários – a desenvolver eventualmente pelo gestor de projecto, actuando sobretudo enquanto **“facilitador”** -, nomeadamente no auxílio à resolução de problemas específicos, como sejam eventuais dificuldades no acesso a financiamento bancário, na obtenção de garantias, no acesso a redes de contactos internacionais para fins de promoção de exportações, no desbloqueamento de processos administrativos e burocráticos, entre outros.

Recomenda-se assim a intensificação dos esforços no sentido de **acompanhar a evolução dos projectos de uma forma regular**, numa fase mais precoce do seu ciclo de vida, com o intuito de identificar eventuais factores de bloqueio no arranque ou na execução dos projectos e potenciando, por esta via, a sua implementação de acordo com o programado. Tal posicionamento requer a adopção de uma atitude mais pró-activa e o estabelecimento de um contacto mais estreito e personalizado com os promotores por parte das estruturas responsáveis pelo acompanhamento e, em particular pelo gestor do projecto, com o intuito de se inteirarem sobre o real estado do projecto numa fase prévia ao seu encerramento. A dinamização desta vertente de acompanhamento permite obstar a que a verificação do grau de concretização de resultados só seja efectuada por ocasião do relatório final do projecto, sendo que a visita realizada nesta ocasião recolherá, então, os efeitos benéficos da função acompanhamento ao longo do período de implementação do projecto.

## 10.5. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO NO APOIO À GESTÃO DA REDE

213

O Sistema de Informação da Rede de Incentivos QREN (doravante referido como SiQREN ou “Sistema”) revela-se fundamental para o funcionamento da rede, nomeadamente, na disponibilização de dados, na facilitação do acesso à informação, na monitorização do cumprimento de objectivos e na agilização da articulação entre as diferentes entidades envolvidas no modelo de governação, permitindo partilhar informação relevante sobre as candidaturas e os projectos apoiados pelos SI, no respeito pela missão e competências de cada uma dessas entidades (em particular, as AG e os OI).

A análise efectuada no presente sub-capítulo tem como referência a resposta à questão de avaliação “O sistema de informação SiQREN assegura o acesso a dados relevantes e produz de forma atempada informação adequada a um bom desempenho da gestão?”

O QREN e o novo modelo de governação dos SI colocaram importantes desafios em termos de gestão, o que exigiu a adopção de um sistema de informação robusto e fiável, capaz de acomodar as grandes alterações face a anteriores períodos de programação, em particular as seguintes:

- ▶ O alargamento do âmbito dos SI a tipologias anteriormente dispersas em várias intervenções (com destaque para a I&DT e os projectos colectivos) e do número de entidades envolvidas (os PO Regionais, as entidades que dão pareceres directamente no Sistema) criou uma elevada complexidade de processos, apenas possível de gerir através do recurso a um sistema totalmente informatizado;
- ▶ A total desmaterialização de documentos e processos;
- ▶ O recurso a um sistema de candidaturas em regime de AAC, ao invés do regime de guichet aberto utilizado nos quadros anteriores, permite a introdução de alterações permanentes numa série de parâmetros de análise e de condições que se aplicam apenas a alguns dos PO, introduzindo especificidades que tornam cada AAC único do ponto de vista da ferramenta de análise;
- ▶ A gestão do processo associado aos pedidos de pagamento, anteriormente a cargo dos OI, passou a ser efectuada centralmente;
- ▶ A alteração da conjuntura e a adaptação dos SI às novas condições de contexto implicaram ao longo destes 3 anos sucessivas alterações à regulamentação e a adopção de medidas para acelerar a execução, o que se reflectiu na necessidade de adaptar constantemente o Sistema para acomodar as alterações e garantir a coerência dos efeitos em termos históricos (retroactivamente sobre os projectos).

O SiQREN respondeu de forma muito positiva quer aos desafios referidos, quer à generalidade dos objectivos<sup>87</sup> implícitos na sua criação, incluindo:

- ▶ A articulação entre as diversas entidades, para efeitos do processo de emissão de pareceres e decisões, visando a uniformização de procedimentos e processos de análise, decisão, acompanhamento e encerramento dos projectos;
- ▶ O acesso ao sistema, por todos os intervenientes, em tempo real e com acesso a informação actualizada para apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação das intervenções e promover a respectiva divulgação;

---

<sup>87</sup> Fonte: Objectivos identificados pela equipa de avaliação, no decorrer da análise e das entrevistas realizadas, e de acordo com o estabelecido em: Art.º 13º, Secção III, do Decreto-Lei nº 312/ 2007, de 17 de Setembro; alínea c) do art.º 60º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 e no Relatório de Execução do COMPETE 2009.

- ▶ O registo e armazenamento, sob forma informatizada, de registos contabilísticos de cada operação a título de cada programa operacional;
- ▶ A desmaterialização total de documentos e processos (formulários de candidatura, ferramentas de análise, ferramentas de pedidos de pagamento, etc.);
- ▶ A recolha de dados sobre a execução, necessários para a monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN, assim como para a sua gestão financeira, acompanhamento, verificações, auditorias e avaliação.

### **Características e funcionalidades do SiQREN**

O SiQREN é um sistema de informação baseado numa rede integrada, coordenada pelo COMPETE, à qual têm acesso, através de *web service*, todas as entidades com intervenção na gestão do Sistema de Incentivos, assim como os beneficiários em geral, compreendendo dois níveis de acesso distintos: o de análise, acompanhamento e gestão e o de informação para divulgação.

Em termos de modelo de gestão, a rede prevê um sistema de *front office* para recepção, validação e reencaminhamento automático de candidaturas, que funciona numa lógica de *guichet* único para os promotores e beneficiários, procurando facilitar a sua intervenção no processo. Conta ainda com um sistema de *back office*, direccionado para as entidades com intervenção na gestão do Sistema de Incentivos, nomeadamente as AG e os OI, disponibilizando funcionalidades comuns de suporte aos processos relacionados com o ciclo de vida das candidaturas e dos projectos.

O Sistema ambiciona assim facilitar a articulação e o diálogo entre as entidades, nomeadamente através da agregação e disponibilização de dados, de forma centralizada e de fácil acesso, garantido a sua compatibilidade e comparabilidade. Permite, desta forma, gerir todo o ciclo de vida dos projectos, assim como todos os trâmites que lhes estão associados, desde a recepção das candidaturas, à sua contratualização e posterior acompanhamento dos projectos. Visa igualmente uniformizar as ferramentas de análise e metodologias, de forma a promover uma harmonização de critérios e a objectividade das decisões tomadas.

Todas as candidaturas passam por este sistema, que as recebe e procede à sua posterior triagem, encaminhando-as para o PO e OI pertinentes, tendo por base uma lista de destinatários previamente definida. Os OI emitem os seus pareceres através de uma porta única, independentemente dos agentes envolvidos, podendo consultar (embora sem privilégios de edição) todos os pareceres e demais acções executadas pelas restantes entidades intervenientes. O sistema é assim caracterizado por uma elevada agilidade (facilidade de parametrização), sobretudo ao nível da alteração de critérios dos diversos AAC, garantindo que os parâmetros de entrada e validação são devidamente vertidos nos instrumentos e que todos os intervenientes utilizam as mesmas metodologias de análise.

Os utilizadores do Sistema auscultados consideram que este facilita o respectivo trabalho e apresenta grandes avanços face às ferramentas utilizadas no QCA III. Cada avanço registado no Sistema potencia significativamente a eficiência dos processos, pelo que o atraso na disponibilização de

algumas funcionalidades nas suas versões finais também não permitiu ao longo da sua implementação a maximização dos contributos para a eficiência da Rede.

O desenvolvimento do sistema realizou-se por fases, tendo sido, naturalmente, dada prioridade às funcionalidades associadas aos processos de submissão e análise de candidaturas, depois aos pagamentos e posteriormente aos encerramentos. As FACI nem sempre foram disponibilizadas em tempo oportuno ou foram-no ainda com falhas o que também contribuiu para o atraso na análise de candidaturas (estas situações têm vindo a ocorrer com menor frequência ao longo do tempo), o mesmo acontecendo no início dos pedidos de pagamentos por partes dos promotores, implicando o início das verificações fora do sistema e um atraso na análise dos pedidos de pagamento.

Às constantes alterações e desenvolvimentos do Sistema estão normalmente associadas novas funcionalidades que facilitam o trabalho dos seus utilizadores, seja na inserção de dados seja na extracção de informação, contudo verifica-se uma falta de comunicação do gestor do Sistema com os seus utilizadores. Ainda que o COMPETE proceda à comunicação das alterações mais profundas, via *e-mail* ou telefone, e que a maioria das actualizações seja praticamente imperceptível para os utilizadores em geral (uma vez que são automáticas, não requerem qualquer acção por parte dos mesmos), sendo inclusivamente permitida a coexistência de versões diferentes (anteriores e mais recentes) para um mesmo concurso (desde que as alterações não impliquem, obviamente, mudanças de pressupostos), a Equipa de Avaliação considera que o processo seria mais eficiente e inclusivamente mais eficaz se fossem disponibilizados alertas (em formato de *pop-up* aquando da inicialização do sistema), na abertura de cada nova sessão, informando sobre as alterações efectuadas desde a última entrada do utilizador no sistema.

Em termos de segurança, qualidade e fidedignidade dos dados e respectivas fontes, assim como do próprio sistema, o SiQREN conta com uma série de ferramentas, nomeadamente: registos (*logs*) de sistema, controlo de acessos (via *username/ password*), bloqueio de utilizadores desactivados, mecanismos de *passwords* expiradas, *backups* e actualizações diárias, sistemas de *firewall*, sistemas de servidores redundantes e de energia reforçada, sistemas de acesso biométricos e procedimentos de alarmística e intervenção de segurança, entre outros. Permanece todavia em falta um *disaster standby site* que permita a redundância total do sistema de informação. Apesar de não ser um recurso fundamental ao correcto funcionamento do sistema, permitiria elevar a fasquia de requisitos de segurança, salvaguardando um conjunto fundamental de informações relacionadas com os incentivos e com os próprios promotores. O custo de um sistema com tais características é consideravelmente avultado, pelo que, apesar de aconselharmos a sua adopção, deverá ser alvo de uma cuidada ponderação e de uma análise de custo-benefício.

Em termos de recursos, quer humanos, quer financeiros, a escassez dos mesmos representa um entrave significativo ao adequado desenvolvimento do Sistema. Internamente, o COMPETE dispõe somente de 2 colaboradores a tempo integral, contando com o apoio parcial de 4 a 5 colaboradores em regime de *outsourcing*. Apesar disso, a maioria das entidades questionadas no decorrer da fase de entrevistas enalteceu o trabalho realizado, sobretudo em termos de disponibilidade para

esclarecimento de dúvidas e de anomalias pontuais, num quadro em que, reconhecem, a equipa de informática está subdimensionada para as necessidades. Com a generalidade das funcionalidades e ferramentas do Sistema actualmente implementadas e um menor ritmo de lançamento de concursos, é previsível que a pressão colocada nesta equipa diminua.

Relativamente aos custos, apesar de uma notável melhoria face a programas anteriores, estes permanecem elevados, sobretudo devido ao licenciamento de *software* e à manutenção dos circuitos de acesso, cuja robustez é característica indispensável à disponibilização, sem falhas, de acesso constante e de qualidade ao sistema, por parte de todos os seus utilizadores.

#### **Adequação do SiQREN às necessidades de informação dos seus utilizadores**

O Sistema deve permitir o acesso a informação actualizada para apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação dos SI. As entrevistas realizadas permitem concluir que a informação que o Sistema disponibiliza é útil, completa e actualizada, mas a pesquisa e extracção de informação tratada exibem margem de progressão.

Toda a informação tem de ser extraída e trabalhada posteriormente, normalmente com recurso a folhas de cálculo, não permitindo o Sistema filtrar informação e proceder a contagens simples. Por outro lado, a informação disponível não se encontrava, à data das entrevistas, formatada de acordo com os requisitos necessários para o reporte para o IFDR, sendo necessário proceder a cálculos fora do sistema para obter os campos necessários. Em momento posterior às entrevistas realizadas pela Equipa de Avaliação esta última debilidade foi superada.

O Sistema deve privilegiar a resposta aos requisitos dos SI, contudo a Equipa de Avaliação considera que a resposta a necessidades comuns de informação (por oposição a requisitos de cada entidade, os quais devem ser assegurados pela mesma) dos seus principais utilizadores – as AG e os OI – devem ser consideradas e facilitadas, permitindo maior eficiência na gestão e acompanhamento dos SI.

Do ponto de vista da informação para a avaliação, que constitui também um objectivo do Sistema, verifica-se que os dados disponibilizados são completos, permitem acompanhar o ciclo de vida das operações e as tramitações que lhes estão associadas e efectuar cortes temporais com facilidade. No decorrer desta avaliação foram detectadas oportunidades de melhoria, nomeadamente: (i) foi detectado o registo de muitas tramitações não sequenciais (por ex. comunicação da decisão muito antes do registo da decisão, pedidos de pagamento solicitados após a data efectiva de pagamento), com consequências sobre a análise dos tempos médios de decisão, pelo que se recomenda o reforço de mecanismos que permitam impossibilitar tramitações não sequenciais, de modo a evitar o desvirtuamento de análises futuras; (ii) nos promotores que apresentam várias candidaturas verificaram-se disparidades significativas nos dados de identificação do promotor, indiciando que ou os promotores apresentam os dados do estabelecimento e não da empresa ou apresentam em cada candidatura os dados que entendem mais adequados para o efeito (por exemplo o enquadramento na CAE), pelo que se recomenda que se estabeleça um mecanismo que permita (com base no NIF) alertar, na segunda candidatura, a necessidade de confirmar a coerência dos dados nos casos em que

estes se revelem muito dispares face aos inicialmente reportados e (iii) o Sistema fornece informação sobre a pontuação atribuída a cada critério de selecção em cada candidatura, mas não regista nem a ponderação que é atribuída ao critério nem a designação do mesmo, as quais podem alterar-se entre avisos, pelo que se sugere que passe a incluir esta informação, que se revela necessária para a análise dos critérios de selecção que é por vezes solicitada nos cadernos de encargos das avaliações (tal como sucede na presente avaliação).

As dificuldades de extracção de informação para gestão de forma acessível não foram manifestadas de igual forma entre os utilizadores entrevistados, tendo a Equipa de Avaliação concluído que também se verifica algum desconhecimento por parte dos utilizadores de algumas potencialidades do sistema do ponto de vista da obtenção de informação para a gestão. Tais lacunas de (in)formação encontram-se intrinsecamente relacionadas com a rotatividade dos técnicos e a falta de um manual de utilização devidamente actualizado.

A falta de um manual de utilização foi inclusivamente referida pela generalidade das entidades, afirmando que a sua criação representaria uma mais-valia considerável, facilitando a compreensão do sistema e evitando o recurso recorrente ao COMPETE, para esclarecimento de dúvidas. Do ponto de vista da transmissão e salvaguarda do conhecimento, a Equipa de Avaliação considera essencial a preparação do referido manual, uma vez que o *know-how* se encontra muito centralizado numa equipa muito reduzida. A Equipa de Avaliação recomenda, assim, que, sem prejuízo das demais funções e responsabilidades dos colaboradores afectos ao sistema, seja elaborado um manual de utilização, de modo a garantir um repositório de informação relativo ao sistema de informação, colmatando ou mitigando dois problemas: o de esclarecimento de dúvidas por parte dos utilizadores e o de garantia de continuidade das operações, na eventual ausência dos actuais detentores do conhecimento sobre o sistema.

A Equipa de Avaliação considera igualmente essencial a realização de sessões de formação, dirigidas aos diferentes níveis de utilizadores, de modo a possibilitar uma harmonização de procedimentos e o conhecimento de todas as potencialidades do Sistema.

## PARTE 3 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 11. CONCLUSÕES

1. As conclusões do estudo de avaliação da operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da agenda factores de competitividade desenvolvido no presente relatório foram organizadas em torno de dois grandes tipos de conclusões - conclusões de natureza mais global e conclusões de natureza mais específica - procurando facilitar a construção de uma visão organizada e sintética dos resultados obtidos com os trabalhos de avaliação, onde se inclui a audição dos vários protagonistas (autoridades de gestão, agências públicas, promotores e consultores) com recurso a instrumentos metodológicos adequados, isto é, procurando medir quantitativamente com rigor (através de inquéritos com validade estatística controlada), recolher e transmitir opiniões, suscitar debates e reflexões (através de *Focus-Group*) e estudar mais aprofundadamente certos projectos (através das metodologias de "estudos de caso").

As conclusões são apresentadas de uma forma que procura facilitar uma apreensão articulada dos efeitos e consequências dos principais pólos de tensão na execução concreta dos SI QREN, isto é, explicitando:

- ▶ As condições de adopção, na execução dos SI, da lógica da política pública (articulação entre objectivos prosseguidos e instrumentos adoptados), salientando os aspectos positivos e negativos revelados no quadro dessa articulação, nomeadamente no que respeita aos desafios colocados pelo reforço do objectivo dinâmico da convergência, nas orientações comunitárias da programação estrutural, e pelo reforço da competitividade como objectivo da promoção do desenvolvimento empresarial, nas orientações nacionais;
- ▶ As condições de gestão da difícil compatibilização entre "integração" - acolher nos SI o tecido empresarial existente sem especiais desequilíbrios - e "selectividade" - favorecer o desenvolvimento das estratégias e dos projectos com impacto positivo na transformação desse tecido empresarial em direcção ao padrão de especialização e aos modelos de negócios desejados, através de uma adequada articulação entre "eficiência alocativa", "eficiência individual e "eficiência colectiva";
- ▶ As condições de interpenetração dos aspectos de natureza estrutural - as melhorias pressupostas pela "agenda da competitividade" - com os aspectos de natureza conjuntural - as restrições derivadas da crise económica e financeira, nomeadamente em matéria de ritmo de investimento, condições de financiamento e dinamismo dos mercados.

As conclusões são, finalmente, apresentadas procurando distinguir entre os aspectos mais polarizados pelos "resultados", traduzidos na relação dos SI com o tecido empresarial, os aspectos mais polarizados pelas "condições", traduzidos na divulgação, gestão e acompanhamento da execução dos SI, e os aspectos mais polarizados pela integração, mais ou

menos conseguida, destas duas dinâmicas, traduzidos na arquitectura e funcionamento do modelo de governação dos SI.

### **11.1. CONCLUSÕES DE NATUREZA MAIS GLOBAL**

2. As conclusões de natureza global procuram situar as grandes respostas às grandes questões de avaliação e relativas à racionalidade e pertinência da concepção dos instrumentos, à dimensão assumida pelos SI junto do tecido empresarial de referência, ao nível de eficácia alcançado na gestão da procura e à qualidade do modelo de governação adoptado.

#### **1. A CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS DOS SI**

A ADEQUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DESENHADOS AOS OBJECTIVOS PROSSEGUIDOS NUM CONTEXTO CONJUNTURAL DOMINADO PELA INCERTEZA E PELA DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÓMICO

3. A avaliação dos instrumentos adoptados pelos SI QREN permite concluir pela presença de um conjunto de aspectos positivos de melhoria face às experiências anteriores de utilização de Sistemas de Incentivos na economia portuguesa. Com efeito, regista-se:
  - ▶ A adopção de uma programação mais orientada por objectivos prioritários e transversais, valorizando a I&D, a inovação e a qualificação, desenvolvimento e internacionalização empresarial, ao invés da lógica tradicional de programação para destinatários e executores, respeitando as orientações comunitárias de concentração temática e financeira e valorizando os projectos que possam provar um mérito formal absoluto e relativo num quadro de afectação concorrencial e eficiente de recursos escassos;
  - ▶ A concepção de instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial, ao crescimento económico e ao emprego com base em estratégias mais ancoradas em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados da competitividade com efeitos demonstráveis de arrastamento sobre outras organizações e actividades;
  - ▶ A concepção de instrumentos simplificadores para as PME no que toca ao acesso à prestação de serviços no âmbito da I&D e inovação para dar resposta a necessidades muito específicas e relativamente pouco dispendiosas, alavancando-lhes a capacidade de competir sofisticadamente nos mercados nacional e internacional e de induzir novos investimentos, de maior dimensão, e uma sua articulação progressivamente mais efectiva com as infra-estruturas de suporte e com entidades do Sistema Científico e Tecnológico nacional;
  - ▶ O reconhecimento da importância das Estratégias de Eficiência Colectiva e dos projectos colectivos como novos e/ou reforçados mecanismos indutores de uma desejável nova cultura empresarial, ancorada mais fortemente na cooperação, ao longo das cadeias de valor, entre empresas e destas com as infra-estruturas de suporte e entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, promovendo um acesso facilitado, privilegiado e partilhado por parte nomeadamente das PME a um conjunto relevante de activos/recursos



tecnológicos, humanos, financeiros, de mercado, e estimulando a clusterização e a obtenção de economias de aglomeração;

- ▶ O enraizamento das linhas de definição e concepção dos Sistemas de Incentivos do QREN em estratégias que privilegiam, *a priori*, determinados sectores e temáticas, desde logo nos diferentes Programas Operacionais, favorecendo a lógica desejável de concentração e selectividade (por exemplo, através da exclusão da possibilidade de candidatura por parte de promotores associados a determinados sectores de actividade empresarial ou da abertura de concursos destinados às EEC ou a determinadas temáticas);

A operacionalização deste avanço exhibe ainda margem de progressão, nomeadamente no sentido do reforço da concentração e selectividade, dando, aliás, seguimento aos esforços mais recentes desenvolvidos pelas AG;

- ▶ O surgimento, a partir de 2009, com a afirmação das Estratégias de Eficiência Colectiva, em particular nos últimos concursos, já fora do período de avaliação, de uma maior restrição na banda nos critérios de elegibilidade e selecção, associada ao enfoque nos bens e serviços transaccionáveis e à fixação de limiares mínimos de orientação exportadora do promotor, consubstanciando uma verdadeira prioridade temática ligada ao papel motor das exportações portuguesas na reanimação da economia portuguesa e na redução do défice externo. Trata-se de uma evolução positiva que a equipa de avaliação não pode deixar de salientar, ainda que se possa considerar que poderia ter sido adoptada mais cedo;
- ▶ Como corolário de tudo isto, comparando com igual período do anterior QCA III, há a salientar, como registo global favorável, a redução significativa do n.º total de candidaturas dirigidas (até 30/6/2010) aos Sistemas de Incentivos do QREN, em virtude, sobretudo, do facto de não haver recuperação de investimento passado nos actuais SI do QREN, ao contrário do que se passava no anterior quadro de programação estrutural, de não termos “guichets” permanentemente abertos de recepção de candidaturas, tendo-se optado pela lógica distintiva de abertura regular e planeada de concursos temáticos e, finalmente, da degradação muito forte da conjuntura da economia internacional e portuguesa, reflectindo também problemas estruturais no seu desenvolvimento e modelo de crescimento, e na envolvente do investimento empresarial, com uma penalização muito significativa das condições de liquidez e da estrutura de capitais próprios das empresas e do seu acesso ao capital alheio bancário e aos mecanismos de engenharia financeira para financiamento do investimento empresarial.

221

A avaliação dos instrumentos adoptados pelos SI QREN permite concluir, também, pela presença de um conjunto de insuficiências ou aspectos menos conseguidos, nomeadamente no que respeita às exigências acrescidas colocadas pelo presente ciclo de programação estrutural.

Estas exigências acrescidas reportam-se a quatro grandes factores:

- ▶ Necessidade de uma mais estreita e dinâmica articulação entre competitividade e coesão nas regiões referenciadas prioritariamente ao objectivo da "convergência";

- ▶ Debilidades estruturais (limitações relevantes no dinamismo, diversidade e qualidade do tecido empresarial) na região de transição do Algarve;
- ▶ Desproporção entre a oferta e a procura de incentivos, face às experiências anteriores, com a redução drástica dos recursos afectos à região de Lisboa, uma vez completada a sua saída de região elegível para apoio prioritário, onde se concentra uma parte significativa do tecido empresarial e das infra-estruturas de suporte de referência para os SI, bem como uma parte ainda mais significativa das orientações de investimento mais qualificadas;
- ▶ Execução numa conjuntura dominada por uma crise económica com consequências muito importantes na redução do nível do investimento e na própria orientação qualitativa do mesmo, em função do aumento da incerteza e dos ajustamentos conjunturais na composição da despesa das famílias e do Estado.

Com efeito, regista-se:

- ▶ Que os Sistemas de Incentivos, não obstante as muito significativas melhorias globais e temáticas verificadas que se traduziram num afastamento do modelo de oferta permanente de "banda larga", continuaram a acolher milhares de projectos, com uma importante dispersão da respectiva valia e dimensão, indiciando que poderia ter sido (poderá ser) possível, ainda, uma mais forte concentração financeira, seja por reforço da massa crítica necessária nos investimentos associados aos objectivos mais exigentes (inovação), seja por maior reforço do papel dos instrumentos de investimento colectivo e em cooperação;

Está-se a excluir deste considerando, naturalmente, os projectos simplificados do SI Qualificação e Internacionalização de PME e os Vales I&DT e Inovação, onde, pelo contrário, a lógica dominante deve ser de alargamento da malha e de difusão generalizada de um acesso facilitado das PME a um conjunto de activos, competências e serviços, prestados, no caso dos Vales, muitas vezes por entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, que seriam largamente inalcançáveis na ausência destes apoios, permitindo, por outro lado, um reforço do entrosamento destas entidades com o tecido empresarial e, particularmente, com as PME;

- ▶ Que os Sistemas de Incentivos, não obstante a prioridade temática e sectorial que presidiu à definição das linhas de orientação estratégica e à sua concepção, face, nomeadamente, a experiências anteriores, terão dado um contributo ainda insuficiente, ao nível da operacionalização dos regulamentos e, particularmente, dos avisos de abertura de concurso (AAC), para a regulação da procura e para o estreitamento da banda, seja em matéria de tipologia de despesa elegível, seja em matéria de tipologia de projectos, que exigiria um ainda maior estreitamento na definição dos eixos temáticos ou sectoriais, seja globalmente, seja por PO;

A equipa de avaliação ressalva, no entanto, que crise económica e financeira explica, numa parte importante, esta realidade, na medida em que, em resposta a adaptações das orientações de política económica, à escala europeia e nacional, se optou por algum

alargamento da “malha” na regulação da procura e nas condições de elegibilidade e de selectividade, como forma de enfrentar os efeitos da recessão económica. A equipa de avaliação ressalva, ainda, como importante o contributo positivo decorrente quer da priorização entretanto concedida às Estratégias de Eficiência Colectiva, quer das últimas orientações em matéria de condições de elegibilidade adicionais ao nível do negócio internacional e de intensidade tecnológica, constantes dos últimos concursos, já fora do período de referência da presente avaliação.

4. A avaliação dos SI QREN, num contexto em que a melhoria do desempenho da economia nacional passa pelo aumento significativo da produtividade e inovação nas empresas e por níveis acrescidos de integração e orientação para os mercados internacionais, não pode deixar de reflectir sobre o facto de os recursos financeiros afectos aos SI orientados directamente para as empresas representarem cerca de 10% dos recursos totais do QREN (valor que sobe para cerca de 15% se forem considerados, também, os mecanismos de engenharia financeira).

A equipa de avaliação retira desta conclusão quantitativa a necessidade do desenvolvimento de uma reflexão adicional, de carácter estratégico, com implicações financeiras que podem ser acolhidas quer no presente período de programação, através das reafecções possíveis em associação com as decisões de reprogramação, quer, sobretudo, na preparação do próximo período de programação estrutural.

A reflexão adicional que importa fazer prende-se com a possibilidade/necessidade de rever em alta o nível de recursos financeiros afectos aos SI de base empresarial, seja em função dos ajustamentos em baixa da procura implícitos na consolidação orçamental e, em especial, no abandono ou adiamento de alguns projectos de investimento de grande envergadura (a desenvolver pelo sector público ou em parcerias público-privado), seja, sobretudo, em função da "produção" de um equilíbrio sustentável das intervenções do lado da oferta (qualificação dos recursos humanos, reforço das actividades e serviços de ciência e tecnologia, por exemplo) com a alteração do perfil da procura pelas empresas em direcção a essas melhorias do lado da oferta, sem a qual se corre o risco de um desperdício, ao menos parcial, dos efeitos das intervenções do lado da oferta para a competitividade empresarial e o crescimento económico.

## **2. A PENETRAÇÃO DOS SI NO TECIDO EMPRESARIAL DE REFERÊNCIA**

223

### **A DIMENSÃO DO IMPACTO DOS PROJECTOS APOIADOS NAS EMPRESAS PROMOTORAS**

5. A relação entre os projectos apoiados e o desenvolvimento das empresas que os suportam constitui uma das mais relevantes questões de avaliação de um sistema de avaliação de incentivos ao investimento, na medida em que no médio e longo prazo o que conta é a melhoria do desempenho competitivo e concorrencial das empresas dinamizadas.

A valoração dos níveis de impacto dos projectos em termos de transformação da empresa, seja no aspecto dimensional quantitativo (relação entre o investimento e o volume de negócios pré-projecto), seja no aspecto qualitativo da orientação exportadora e da qualificação dos recursos

humanos permite concluir pela verificação de uma característica bastante positiva na implementação dos SI QREN.

Com efeito, verificamos que o peso dos projectos com impacto estruturante nas empresas promotoras, isto é, os projectos de raiz somados aos projectos com impacto forte ou radical na dimensão da empresa promotora representam 19,8% dos promotores e 28,5% do investimento total apoiado. Verificamos, também, que o peso dos projectos que podem ser considerados como tendo um impacto relevante nas empresas promotoras, isto é, incluindo os projectos com um impacto superior a 50% do volume de negócios da empresa promotora, se torna maioritário (56,9%) no conjunto do investimento apoiado.

A análise das dimensões qualitativas produz, igualmente, indicações positivas em matéria de qualificação dos recursos humanos, onde os projectos estruturantes e/ou relevantes apresentam níveis superiores aos do conjunto dos projectos apoiados. Ao contrário, no indicador da orientação exportadora, os resultados obtidos já não são tão satisfatórios, apesar de não poderem ser considerados negativos.

A conclusão na valoração do impacto dos projectos no desenvolvimento das empresas apoiadas é, no entanto, segura e relevante.

O SI Inovação comporta uma dimensão de impacto relevante claramente maioritária no plano quantitativo, completada por indicações positivas em matéria de qualificação do emprego e moderadamente satisfatórias em matéria de esforço de exportação, que lhe confere um inquestionável valor transformador nas condições de competitividade e concorrência das empresas apoiadas.

#### A DIMENSÃO ASSUMIDA PELOS SI NO PLANO SECTORIAL, DIMENSIONAL E REGIONAL

6. As grandes conclusões da análise do grau de penetração dos Sistemas de Incentivos do QREN junto do tecido empresarial de referência podem ser enunciadas, salientando que eles assumiram um papel relevante na economia portuguesa “tocando” uma parte significativa do tecido empresarial, nomeadamente em termos de investimento, nos seguintes termos:

- ▶ A penetração dos SI em termos regionais revela, como não podia deixar de ser, uma maior penetração nas “regiões de convergência” (Norte, Centro e Alentejo), onde se deve destacar a liderança assumida pela região Centro, em termos de volume de emprego envolvido (9,3%), e pela região do Alentejo, em termos de penetração pela FBCF (15,6%), enquanto a região Norte, que quase acompanha o grau de penetração pelo volume de emprego da região Centro (8,5%), acaba por registar um grau de penetração ao nível da FBCF bem menos significativo (7,3%).

O desempenho da região Centro merece uma nota de destaque adicional pelo potencial de redimensionamento que comporta. A relevância da penetração dos SI é praticamente dupla em matéria de investimento, quando comparada com a relevância em matéria de emprego, facto que indicia, à escala regional, um crescimento expectável do capital físico

por unidade de emprego (*capital deepening*). Em sentido contrário, deve ser assinalado o caso da região Norte.

Fora das "regiões de convergência" o destaque vai para o desempenho menos satisfatório da penetração dos SI na região do Algarve (1,0% no emprego e 1,4% na FBCF), indiciando, para além de um menor dinamismo da procura empresarial dirigida aos SI, a possível necessidade de levar mais longe os esforços de adaptação e focalização na indução e acolhimento dessa mesma procura;

- ▶ A penetração dos SI em termos sectoriais revela que ela foi, em especial, relevante, na indústria transformadora, "tocando" cerca de 4% das empresas, 19% do emprego e 33% do investimento, as grandes actividades económicas acabam por apresentar graus de penetração onde se regista um significativo equilíbrio entre as quatro grandes actividades consideradas, isto é, os SI terão tido um mínimo de relevância no Turismo (25%), com valores muito próximos para as Indústrias Extractivas (27%) e para o Comércio (30%), o que pode ser considerado como um indicador favorável.

A análise do grau de penetração dos SI na indústria transformadora permite destacar o resultado interessante e positivo de em todas as fileiras agregadas se encontrarem valores para o grau de penetração no volume de emprego envolvido superiores a 10% e mesmo a 30% nas fileiras da mecânica e da electrónica (35,7%) e do material de transporte (39,2%).

As fileiras das indústrias alimentares (93%) e das indústrias químicas e dos materiais de construção (58%) são, no entanto, as que registam um grau de penetração mais elevado em termos de FBCF;

- ▶ A penetração dos SI em termos dos vários segmentos de dimensão empresarial é, como não podia deixar de ser, mais significativa nos escalões de maior dimensão empresarial devendo ser, no entanto, ressaltado como um resultado bastante interessante o facto de a penetração do segmento das médias empresas ser muito próxima da penetração no segmento das grandes empresas, em termos de número de empresas e, sobretudo, claramente superior em termos de volume de emprego envolvido (11,5% contra 8,7%).

### 3. A EFICÁCIA NA GESTÃO DA PROCURA DOS SI

#### OS NÍVEIS DE ELEGIBILIDADE, SELECTIVIDADE E EXECUÇÃO ALCANÇADOS

225

7. A avaliação dos efeitos da aplicação dos critérios de elegibilidade (dos promotores e/ou dos projectos) e de selecção (dos projectos) permite concluir que a taxa de elegibilidade, na sua versão mais restrita, alcançou cerca de 59%, em termos do número de projectos, e cerca de 71%, em termos do investimento total.

A valoração da análise da selectividade deve ser articulada com as dimensões qualitativas associadas aos objectivos das agendas de política pública relevantes, na medida em que é mais importante poder interpretar objectivamente os efeitos qualitativos e estruturais dessa selectividade, do que centrar a atenção numa taxa global de rejeição/acolhimento de projectos

nos SI, cujo significado, tomado isoladamente, seria sempre razoavelmente subjectivo, nomeadamente numa conjuntura onde a gestão dos fundos estruturais acomodou, com a crise económica e financeira, uma dimensão de suporte ao relançamento da actividade económica.

A selectividade registada nos Sistemas de Incentivos resultou de um “jogo” complexo articulando o não cumprimento das condições de elegibilidade do promotor e do projecto ou da falta de elementos que permitam efectuar a análise de mérito (cerca de 23% das candidaturas decididas), o não cumprimento dos critérios subjacentes ao cálculo do mérito absoluto (cerca de 10% das candidaturas) e o não cabimento nas restrições orçamentais constantes dos Avisos (8% das candidaturas).

A equipa de avaliação considera que estes resultados são simultaneamente interessantes, na medida em que representam avanços em matéria de selectividade, embora também sinalizem a possibilidade de alcançar um melhor equilíbrio nos factores de selectividade através do reforço do papel da análise do mérito absoluto dos projectos.

Regista-se:

- ▶ Que o volume de projectos elegíveis não seleccionados alcançou dimensões crescentes dando origem, na maior parte dos casos, a alegações contrárias e ao consequente aumento do trabalho associado à sua reanálise, reduzindo o tempo afecto ao acompanhamento de projectos numa lógica de *follow-up* pró-activo;
- ▶ Que o acompanhamento dos projectos constitui, aliás, uma actividade particularmente relevante, num contexto de dificuldades económicas e financeiras suportadas pelas empresas, com a redução da liquidez da economia e o acesso dificultado ao crédito bancário e a outros instrumentos de financiamento, e cuja importância se reforça com a coexistência, sensivelmente a meio do período de programação, de níveis relativamente elevados para as “taxas de compromisso”, em termos globais e na maioria dos PO, com níveis relativamente baixos de execução física e financeira dos investimentos contratados;

A equipa de avaliação ressalva, neste sentido, que a desproporção entre o nível das taxas de compromisso e o nível das taxas de execução indicia, numa conjuntura recessiva, no horizonte 2011-2013, determinada pelo ajustamento orçamental da economia portuguesa, um elemento de dificuldade acrescida na procura de um nível final optimizado de utilização dos recursos financeiros afectos aos SI, na medida em que, face a experiências anteriores, a probabilidade de surgirem taxas finais de execução dos projectos relativamente baixas é bem mais elevada;

- ▶ Que o nível da taxa de co-financiamento, sendo elevado, pode constituir-se, também ele, num elemento de insuficiente selectividade. A equipa de avaliação, sem deixar de compreender e valorizar a necessidade de dar resposta a um ciclo estrutural e conjuntural particularmente recessivo da economia portuguesa, conclui pela possibilidade e necessidade de aumentar a exigência da “fasquia” definidora do mérito absoluto na avaliação dos projectos candidatos, atendendo às pressões conjunturais, mas valorizando o carácter estrutural dos SI.

8. A avaliação dos efeitos do conjunto de processos que determinam a selectividade global dos SI indica que podem ser obtidas melhorias na gestão dos efeitos da restrição financeira determinada pelos recursos afectos a cada ciclo ou concurso e na adaptação dos níveis de selectividade às regiões menos dinâmicas. Com efeito, verifica-se:
- ▶ Que a regulação da procura feita com base num mecanismo de *cut-off* ("cabimento" de projectos ordenados por ordem decrescente de pontuação a partir de um limiar orçamental definido), apesar se constituir no factor de selectividade de menor expressão, pode ser sujeita a uma melhor utilização, na medida em que a sua intensidade foi várias vezes moderada pelo reforço das dotações iniciais previstas (foram frequentes, em alguns PO, os casos de concursos cujo montante de incentivo concedido ultrapassou a dotação inicial prevista);
  - ▶ Que a regulação *ex-ante* da procura, que suporia, sobretudo ao nível dos AAC, a fixação "à partida" de orientações e exigências mais priorizadas e focalizadas, de acordo com as especificidades e objectivos identificados nos PO, não assumiu um papel relevante nos SI, traduzindo, eventualmente, algum desequilíbrio favorável à lógica de equidade sobre as lógicas de eficiência e competitividade, que, a confirmar-se, reduziria o contributo de médio-longo prazo dos projectos viabilizados para o objectivo da convergência.

#### OS NÍVEIS DE APROXIMAÇÃO E AFASTAMENTO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS AO TECIDO EMPRESARIAL, A QUALIDADE EXPECTÁVEL DOS PROJECTOS E O CONTRIBUTO PARA A MELHORIA ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA

9. A análise das características das empresas e dos projectos apoiados, que constituem o universo dos Sistemas de Incentivos em avaliação, atendendo, nomeadamente aos níveis tecnológicos, aos factores chave de competitividade e às dimensões da economia baseada no conhecimento, da presença do sector transaccionável e dos ritmos de crescimento das actividades no contexto da UE27, permite concluir que:
- ▶ A procura de apoios no âmbito dos SI apresenta características positivas para a renovação do perfil de especialização produtiva e internacionalização da economia nacional.

A estrutura das empresas candidatas e apoiadas apresenta, por um lado, uma predominância de empresas de maior dimensão face ao padrão nacional e o perfil sectorial, centrado nas indústrias transformadoras e nos serviços empresariais, revela, por outro lado, uma aposta em sectores fundamentais, os primeiros por contribuírem, em grande medida, para a produção de bens transaccionáveis, os segundos por serem essenciais para a promoção de maiores níveis de eficiência e inovação nos restantes sectores da economia.

A maior predominância na procura de SI, face à especialização nacional, por parte de empresas de níveis tecnológicos mais elevados, que utilizam mais intensamente conhecimento e privilegiam estratégias assentes em factores chave de competitividade mais avançados, mais expostas à concorrência internacional, constitui também uma



característica positiva do universo dos promotores apoiados nos SI que se assume, no mesmo sentido, como uma tendência positiva para a economia portuguesa.

- ▶ O perfil do universo empresarial das empresas apoiadas pelos SI permite, com toda a segurança e fundamentação analítica, concluir que não só representa um bom equilíbrio entre a aproximação necessária às características do universo empresarial de referência, na lógica da satisfação da procura, e afastamento dessas mesmas características, na lógica da indução de uma transformação estrutural positiva, como os efeitos da gestão dos SI contribuíram para reforçar esses aspectos positivos em quase todos os domínios de análise.
- ▶ O desempenho económico-financeiro dos promotores candidatos e apoiados destaca-se do desempenho médio da generalidade das empresas, o que permite fundar perspectivas realistas de uma concretização dos projectos apoiados com um maior grau de probabilidade de plena realização no universo empresarial dos SI QREN.

10. A avaliação da qualidade estrutural expectável dos projectos apoiados foi desenvolvida com base num exercício de confrontação das características dos promotores e projectos acolhidos com as características prevalentes nas condições de competitividade e concorrência no mercado interno europeu e nos mercados internacionais.

A avaliação realizada, com base nesse Referencial para a Competitividade e Internacionalização (RCI), que valoriza os factores avançados de competitividade internacional, indutores da afirmação de vantagens competitivas empresariais de médio/longo prazo, permite destacar um conjunto de realizações positivas e sugerir a sua consolidação através de ajustamentos que favorecem ainda mais, nas práticas e estratégias empresariais acolhidas, a valorização dos factores determinantes da competitividade, da inovação, da internacionalização e da qualificação. Com efeito, nota-se:

- ▶ Que o peso deste referencial nos projectos efectivamente apoiados (elegíveis seleccionados subtraídos dos anulados), é claramente maioritário, alcançando 66% da despesa total, numa óptica de análise despesa a despesa, e 70% da despesa total, numa óptica de análise projecto a projecto;
- ▶ Que o peso deste referencial não se altera, no entanto, substancialmente ao longo do processo de selecção dos projectos apoiados, o que indicia que os critérios de elegibilidade específicos e de selecção utilizados na avaliação dos projectos são susceptíveis de algumas melhorias e adaptações;
- ▶ Que as tipologias de despesa apoiada, embora abrindo um espaço significativo para o investimento intangível, registam uma dominância do investimento tangível e material - quase 73% do investimento elegível apoiado corresponde a equipamentos e, em muito menor grau, a instalações e material circulante;

Esta característica, que requer uma valoração de articulação e não de oposição entre investimento tangível e intangível, está associada ao peso nos SI QREN dos projectos integrados e de maior dimensão do SI Inovação, onde se acolhem, em grande medida,



este tipo de despesas elegíveis, e especificamente dos projectos turísticos, pelo que este resultado, não sendo o melhor, acaba por figurar como normal face à prevalência em matéria de investimento dos projectos integrados de inovação.

11. A avaliação da adequação dos critérios de avaliação utilizados para determinar o mérito dos projectos permite salientar, em termos globais, o facto de não existirem correlações significativas entre os diferentes critérios e subcritérios de mérito dos projectos.

Esta característica se, por um lado, pode significar a não verificação dos efeitos indesejáveis potencialmente decorrentes da sua sobreposição e redundância de critérios, não deixa de poder significar, por outro lado, a não existência de efeitos de ampliação e acumulação quando se cruzam e articulam diferentes critérios de avaliação do mérito dos projectos para a competitividade e internacionalização empresarial, não premiando e penalizando, de forma adequada e suficientemente discriminatória, o que aconselha uma revisão e optimização da bateria de critérios, reforçando a respectiva coerência, no quadro de reforço do impacto estrutural e transformador da especialização e dos modelos de negócio que os SI devem assumir.

#### **4. O MODELO DE GOVERNAÇÃO DOS SI**

A INCORPORAÇÃO DAS "LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA", COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E CONDIÇÕES DE EFICÁCIA

12. A análise avaliativa efectuada sobre a governação dos Sistemas de Incentivos do QREN, especialmente incidente sobre os factores distintivos que a caracterizam face a anteriores períodos de programação e sobre o respectivo desempenho na prossecução eficiente e eficaz dos objectivos e finalidades que assume conduz-nos a apresentar as seguintes conclusões:
  - ▶ O modelo de governação dos SI QREN evidencia, em paralelo, a capacidade de materialização de avanços relevantes, que incorporam "lições" acumuladas ao longo de uma experiência já suficientemente longa, rica e diversificada, e a manifestação de novos desafios associados à prossecução de objectivos mais ambiciosos (inovação, qualificação e I&DT num contexto de internacionalização) numa conjuntura menos favorável (crise económica e financeira, retracção do nível de investimento), que se traduziram, necessariamente, em novas dificuldades e incertezas objectivas, seja em termos de envolvimento e de articulação institucional, seja em termos de gestão da selectividade dos SI.
  - ▶ A estrutura e o modelo de governação prosseguem o objectivo de assegurar a participação acrescida das autoridades regionais no processo de decisão, o que representa uma forma de organização inovadora e mais exigente, requerendo uma nova articulação estratégica e operacional, num contexto de grande assimetria de conhecimento e de experiência acumulada. A experiência tem sido globalmente positiva, apesar de o aumento do número de actores, as inerentes dificuldades de articulação e a complexidade acrescida nem sempre serem considerados como conducentes a uma maior eficácia global do sistema.

- ▶ Os SI QREN assumem a sua ambição em termos de abrangência nacional<sup>88</sup>, ao adoptarem um quadro regulamentar comum e avisos de abertura de concurso transversais, bem como a uniformização das regras a aplicar na sua implementação, o que tem sido operacionalizado por via da Rede de Incentivos, onde a coordenação da AG do COMPETE é reconhecida e legitimada pela experiência e pelo conhecimento adquiridos ao longo de anteriores períodos de programação.

As entidades auscultadas alertaram, não obstante, para a limitação dos prazos concedidos pelo COMPETE na fase de consulta que antecede a publicação de avisos de abertura de concursos ou documentos orientadores da operacionalização dos SI, limitando, assim, uma contribuição mais efectiva. A consideração dos contributos destas entidades implica não só uma maior preocupação do COMPETE em dar prazos de resposta exequíveis – tendo contudo em consideração o compromisso possível entre eficiência e eficácia, num quadro em que os factores externos à gestão se alteram com frequência e exigem respostas rápidas –, mas também maior proactividade das mesmas, que deverão enviar sempre que considerem oportuno, propostas devidamente fundamentadas e operacionalizáveis para melhorar a eficácia e eficiência dos SI.

- ▶ A circunstância de o modelo instituído visar a abrangência nacional não prejudica, de forma determinante ou insuperável, a consideração das especificidades sectoriais e/ou territoriais, uma vez que existem mecanismos e instrumentos colocados ao dispor das AG dos PO para garantir a respectiva integração. As potencialidades de adaptação e de flexibilização a especificidades sectoriais e/ou regionais, designadamente em sede de Avisos para Apresentação de Candidaturas, não conheceram – no período de referência da avaliação – concretização significativa.
- ▶ A equipa de avaliação, considerando que a incorporação da análise do mérito regional dos projectos, nomeadamente o seu contributo para a competitividade regional e para a coesão económica e territorial, poderia constituir uma forma de reforçar o foco regional das intervenções e de integrar as especificidades regionais e o conhecimento da realidade empresarial e local na apreciação das candidaturas, sob o ponto de vista da CCDR relevante, não pode deixar de relevar que, neste terreno, se podem e devem introduzir significativas melhorias que permitam, nomeadamente, otimizar o contributo dos SI QREN para os processos de convergência europeia das regiões portuguesas, isto é, combinando exigências globais de eficiência com a trajectória ("path") específica de reestruturação e desenvolvimento de cada região.
- ▶ As opiniões recolhidas pela equipa de avaliação relativamente ao funcionamento e à proficuidade das reuniões da Comissão de Selecção divergem substancialmente, muito embora os testemunhos sejam unânimes na constatação de que o grau de entendimento e

---

<sup>88</sup> Embora seja utilizada a formulação 'abrangência nacional', importa tomar em consideração que os Sistemas de Incentivos do QREN, objecto da presente avaliação, são aplicados no Continente; os Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira integram Sistemas de Incentivos específicos.

de articulação entre os intervenientes tem evoluído favoravelmente ao longo do tempo. O desempenho colegial e coordenado da Comissão de Selecção tem-se revelado indispensável para assegurar as condições de eficácia e de eficiência global da arquitectura do sistema de governação.

- ▶ A delegação de competências em Organismos Intermédios afigura-se como conceptualmente adequada e constitui-se como uma prática que tem contribuído para a eficiência e eficácia do modelo, inclusivamente pela partilha de competências, recursos e experiências que proporciona. A percepção generalizada por parte dos OI explicita que as suas responsabilidades e autonomia de intervenção foram limitadas no actual modelo de governação. A equipa de avaliação considera, todavia, que a desejável e exigente especialização dos OI enquanto agências públicas vocacionadas para assegurar a execução de políticas públicas e dos seus instrumentos não se confunde (nem se deve confundir) com as responsabilidades operacionais das AG dos PO e que foi alcançado um equilíbrio razoável entre a autonomia e as responsabilidades de uns e de outros.
- ▶ A análise realizada permite salientar a vantagem do desenvolvimento de formas de articulação com entidades externas ao modelo de governação dos SI QREN, uma vez que a coordenação e a produção de sinergias positivas nos apoios públicos ao investimento, designadamente empresarial, terão seguramente resultados e impactos muito positivos. A equipa de avaliação salienta, neste contexto, que se têm verificado debilidades de interacção no âmbito dos apoios públicos à formação e à qualificação profissional, nomeadamente na fase de análise de candidaturas, contrastando com a intensidade e a qualidade das interacções estabelecidas no quadro do desenvolvimento rural.
- ▶ O modelo de governação foi submetido a uma profunda e rápida alteração da envolvente financeira e económica que, constituindo um teste à sua capacidade de adaptação, originou a adopção de medidas anticrise. A equipa de avaliação salienta que a respectiva concretização e operacionalização, através da adopção de alterações regulamentares e da consagração de ajustamentos na orientação político-estratégica, não exigiram alterações estruturantes na concepção e nos objectivos dos Sistemas de Incentivos nem no correspondente modelo de governação – atenuando todavia a desejável selectividade da sua aplicação.

## 11.2. CONCLUSÕES DE NATUREZA MAIS ESPECÍFICA

13. As conclusões de natureza específica procuram adicionar elementos conclusivos a um nível mais detalhado, aprofundando algumas das conclusões mais globais, seja na relação entre os SI e o tecido empresarial, seja nos procedimentos de gestão e acompanhamento dos SI, seja em relação à utilização de certos instrumentos específicos, seja, ainda, em resultado dos estudos de caso realizados.

## 5. A RELAÇÃO ENTRE OS SI E O TECIDO EMPRESARIAL

### O PERFIL DA PROCURA, O EFEITO SOBRE AS DECISÕES DE INVESTIMENTO E NATUREZA DOS INVESTIMENTOS CONCRETIZADOS

14. A análise da estrutura dos promotores apoiados e candidatos parece apontar para uma clara contribuição dos Sistemas de Incentivos do QREN, seja em termos do número de empresas e do volume de emprego envolvidos, seja em termos do investimento elegível mobilizado, para os objectivos de inovação e competitividade através da renovação do perfil de especialização produtiva - confirmando o registo maioritário atrás identificado das despesas e investimentos enquadráveis no Universo RCI e, por essa via, o mérito e qualificação dos projectos acolhidos nos SI, que importa reforçar ainda mais no futuro próximo, actuando, de forma efectiva, sobretudo em matéria de condições de elegibilidade e de critérios de selecção, para elevar, dessa forma, os patamares de selectividade, dando seguimento aos esforços recentes desenvolvidos a este nível -, uma vez que a estrutura dos promotores acolhidos nos SI QREN surge mais favorável (níveis mais elevados de intensidade tecnológica, presença mais significativa dos factores-chave de competitividade de maior qualidade, maior utilização do conhecimento, maior internacionalização e maior inserção nas actividades de bens e serviços transaccionáveis) quando comparada com a do tecido empresarial de referência. Com efeito:

- ▶ O padrão sectorial do universo de aplicação dos SI envolve, nomeadamente, dois segmentos fundamentais, as indústrias transformadoras e os serviços empresariais;
- ▶ O perfil das empresas candidatas e apoiadas regista um certo afastamento face ao universo empresarial potencial dos Sistemas de Incentivos, evidenciando uma predominância de empresas de maior dimensão face ao padrão nacional;
- ▶ O perfil da procura empresarial dos SI evidencia, por referência à estrutura nacional de referência, uma maior predominância de empresas de níveis tecnológicos mais elevados, que privilegiam estratégias assentes em factores chave de competitividade mais avançados como a diferenciação do produto e as economias de escala, bem como formas de inserção mais efectiva na "Economia Baseada no Conhecimento", o que indicia objectivamente uma tendência de contributo positivo potencial para a evolução do padrão de especialização da economia portuguesa.

232

15. A avaliação do efeito dos SI QREN sobre as decisões de investimento das empresas apoiadas, desenvolvida com base no inquérito aos promotores onde se suscitaram respostas assertivas sobre a sua relevância para a concretização de projectos, permite concluir que, apesar de um nível satisfatório de alavancagem de "investimento novo", predominou a "leitura" dos SI como instrumento "facilitador do financiamento" dos investimentos. Com efeito:

- ▶ 27% dos promotores inquiridos indicaram que, sem o apoio por parte dos SI QREN, não teriam desenvolvido os projectos - os SI são encarados, assim, neste caso, como um **"catalisador"** do investimento, funcionando como indutores de raiz ou elemento determinante de novos investimentos;

- ▶ 14% dos promotores inquiridos indicaram que, sem o apoio dos SI QREN, diminuiriam a dimensão financeira dos respectivos projectos - os SI são encarados, neste caso, como um **"amplificador"** do investimento, contribuindo para o aumento da respectiva dimensão - enquanto 22% dos inquiridos indicaram que, sem esse apoio, teriam adiado o início do projecto e alargado o ciclo de realização - os SI são encarados, neste caso, como um **"acelerador"** do investimento, antecipando e encurtando o respectivo ciclo de realização;
- ▶ 37% dos promotores inquiridos referiram que, sem o apoio dos SI QREN, teriam concretizado os projectos de investimento sem alterações, seja recorrendo a capitais próprios, seja recorrendo a um maior nível de capital alheio e/ou de capital de risco - os SI são encarados, neste caso, como um **"facilitador"** do financiamento dos investimentos, correspondendo, assim, mais a um mecanismo de alteração da estrutura de financiamento do que a um mecanismo de alteração ou indução da estrutura do investimento e da natureza das respectivas aplicações relevantes.

Um elemento adicional de avaliação permite comparar os 59% de inquiridos - que recorreram aos SI QREN sem alterarem, de forma relevante, a dimensão e a natureza dos investimentos - com os 41% - que reconhecem explicitamente que os SI QREN contribuíram de forma determinante para concretizar os investimentos ou para aumentar a respectiva dimensão.

A equipa de avaliação considera estes elementos de análise, no quadro de uma conjuntura de crise económica e de progressiva dificuldade, na quantidade e no preço, no acesso ao crédito para o investimento empresarial, como satisfatórios, muito embora a predominância do efeito "catalisador" sobre o efeito "facilitador", por um lado, e do efeito "amplificador" sobre o efeito "acelerador", por outro lado, tivesse representado uma indicação mais favorável relativa aos efeitos dos SI QREN sobre as decisões de investimento das empresas.

16. A avaliação da relação dos SI QREN com os ciclos de vida do investimento empresarial de referência, nomeadamente no que se refere ao seu reconhecimento, orientação e dinamização, permite salientar, em relação a experiências anteriores, um caminho de progressos significativos que, no entanto, podem e devem, ainda, ser consolidados e melhorados. Com efeito, verifica-se:
  - ▶ Uma articulação mais rigorosa com os ciclos de vida do investimento empresarial, não acolhendo "investimento recuperado", para apoiar, apenas, novos investimentos em consonância com os objectivos dos programas, em sintonia com recomendações de anteriores avaliações, para garantir uma focalização na obtenção de variações na quantidade e qualidade no investimento induzido (ainda não concretizado), em vez de afectar recursos a efeitos sobre a rendibilidade dos promotores e relativos a investimento realizado (já concretizado);

Um acompanhamento melhorado e mais flexível dos ciclos de vida do investimento empresarial através da gestão de "concursos", isto é, de ciclos específicos de apoios, temporal e financeiramente limitados ("guichet" aberto intermitentemente), em detrimento de uma lógica de apoio sem restrições nos prazos de resposta e nos montantes disponíveis (*guichet* permanentemente aberto); Apesar das insuficiências detectadas ao nível da

correspondente programação, num contexto em que a duração média de abertura dos concursos se tem vindo a reduzir gradualmente ao longo do tempo, trata-se de uma melhoria relevante que importa salientar e consolidar;

Uma limitação dos efeitos positivos do papel dos SI como organizadores, planificadores e estabilizadores na formação das expectativas e decisões empresariais de investimento, seja pelo incumprimento, em 2010, do preceito legal que estipula a publicação dos planos de concurso até 31 de Dezembro do ano anterior, seja pela flutuação nos ritmos de lançamento dos concursos;

A incerteza daí resultante afecta quer o processo de programação do ciclo de investimentos por parte dos empresários, quer a organização e programação dos trabalhos nos OI e nas AG. Em última análise, é o próprio ritmo de execução dos projectos que surge afectado, factor especialmente relevante, seja em função dos valores elevados já atingidos pelas taxas de compromisso, seja em função das dificuldades de crescimento da própria economia portuguesa.

17. A avaliação da natureza dos investimentos apoiados pelos SI QREN, numa perspectiva da sua qualidade e potencial de contribuição para o respectivo nível de eficácia (aproximação aos objectivos fixados), permite concluir por uma evolução positiva em matéria de perfil temático, através da preponderância dos objectivos de inovação e modernização tecnológica, acompanhada, no entanto, por uma clara preponderância dos registos de despesa associados ao investimento tangível e material. Com efeito, verifica-se:

- ▶ Que os perfis de investimento, na análise por áreas temáticas associadas a tipologias de investimento, se concentram no perfil “Inovação”, onde se integram as subclasses Inovação e Produção de Novos Bens e Serviços, representando cerca de metade do investimento elegível apoiado (47,8%), seguindo-se o perfil “Modernização Tecnológica” (19,3%). Os perfis de investimento apoiados pelos Sistemas de Incentivos do QREN parecem comportar, ao nível dos objectivos temáticos prosseguidos, um contributo positivo para o reforço da capacidade concorrencial e competitividade das empresas apoiadas.
- ▶ Que os perfis de investimento, na análise por áreas temáticas associadas a tipologias de despesa, se concentram fundamentalmente nas rubricas relativas a “Equipamento”, representando cerca de 2/3 do total do investimento elegível apoiado (65,4%), seguindo-se, a larga distância, as rubricas relativas a “Instalações e Material Circulante” (7,4%), a “Promoção Internacional” (6,0%) e a “Recursos Humanos” (5,2%).

## 6. O INSTRUMENTO DOS PROJECTOS COLECTIVOS

### UM MECANISMO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA COLECTIVA COM ENVOLVIMENTO DIRECTO DAS EMPRESAS

18. A avaliação sobre as tipologias de Projectos Colectivos consideradas na operacionalização dos SI QREN permite concluir que elas se revelam teoricamente relevantes e pertinentes, materializando exemplos de intervenções que permitem envolver conjunta e sinergicamente empresas e outras entidades da envolvente empresarial na concepção e implementação de respostas necessárias à resolução de problemas do desenvolvimento económico e empresarial. Alguns destes problemas correspondem a "falhas de mercado", o que reforça a relevância da contribuição dos SI. Em termos mais específicos, partindo dos resultados do Estudo de Caso dos Projectos Colectivos, conclui-se que:

- ▶ As tipologias de Projectos Colectivos consagradas na operacionalização dos SI QREN, do ponto de vista da cobertura, são ajustadas às necessidades empresariais mais directas neste domínio, complementando adequadamente instrumentos de natureza mais transversal, como é o caso do Sistema de Apoio a Acções Colectivas (SIAC).
- ▶ As tipologias mais concorridas no âmbito dos Projectos Colectivos foram, sem sombra de dúvida, as da I&DT em Co-promoção e a dos Projectos Conjuntos, incidindo a primeira na área da I&DT e a segunda, predominantemente, na área da internacionalização.
- ▶ Os projectos de I&DT em co-promoção afirmaram-se como um instrumento que veio reforçar e consolidar o sucesso já conseguido no QCA III com a I&D em consórcio; o forte envolvimento verificado das entidades do SCTN (nomeadamente, Centros de I&D e Universidades) neste tipo de projectos, em articulação com as empresas, constitui um indício interessante da progressiva aproximação a uma realidade susceptível de configurar um verdadeiro Sistema Nacional de Inovação, o que deve ser assinalado como outra evolução muito positiva; do ponto de vista "sectorial", observa-se um peso muito elevado dos projectos de I&DT em co-promoção nos serviços empresariais, a par de uma baixa representatividade dos mesmos no âmbito das actividades mais tradicionais da economia, o que deverá constituir motivo de atenção particular.
- ▶ Muito adequadamente, os Projectos Conjuntos do SI Qualificação e Internacionalização de PME vieram dar seguimento às antigas Parcerias Empresariais/PIPs, do QCA III,



- ▶ A I&DT Colectiva corresponde a uma tipologia inovadora de projectos colectivos em relação à qual a equipa de avaliação, sem por em causa a sua pertinência e relevância, expressa dúvidas quanto à adequação do seu enquadramento no contexto da operacionalização dos SI, na medida em que as empresas-alvo das intervenções não suportam de forma directa os custos dessas intervenções; independentemente disso, provavelmente em resultado do carácter restrito das despesas elegíveis que lhe estão associadas, esta tipologia de projectos regista uma procura muito reduzida por parte dos beneficiários potenciais, aspecto que justificará uma reflexão quanto à possibilidade e razoabilidade de alargar o espectro das mesmas no caso de se optar pela sua manutenção.
- ▶ Os Projectos de Cooperação do SI Qualificação e Internacionalização de PME, apesar de pertinentes e relevantes, registaram uma procura muito reduzida por parte dos beneficiários potenciais, reflectindo a baixa propensão natural do nosso tecido empresarial para desenvolver projectos colaborativos por iniciativa individual.

## 7. O INSTRUMENTO DOS VALES I&DT E INOVAÇÃO

UM MECANISMO SIMPLIFICADO PARA APOIAR A INOVAÇÃO, A QUALIFICAÇÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS E A SUA APROXIMAÇÃO AO SCTN

19. Os Vales I&DT e os Vales Inovação correspondem a um tipo de instrumento claramente inovador e qualificado no contexto dos Sistemas de Incentivos ao investimento empresarial em Portugal, resultando de uma das iniciativas mais diferenciadoras do QREN face aos anteriores Quadros Comunitários de Apoio. Materializam, portanto, um inovador instrumento de actuação nas PME muito pertinente e relevante, que se deve manter e aprofundar no actual e em futuros períodos de programação. Tendo em conta os resultados do Estudo de Caso dos Projectos Vales I&DT e Inovação, são várias os aspectos que interessa destacar:

- ▶ No tocante aos seus efeitos, este tipo de instrumento fomenta a tão desejável articulação entre o tecido empresarial e as entidades do SCTN, resultando daí sinergias obviamente relevantes e um contributo importante para a emergência em Portugal de um verdadeiro mercado de serviços técnicos e tecnológicos, congregando as necessidades do tecido empresarial com o *know-how* especializado e qualificado das entidades do SCT, numa relação de reciprocidade, com ganhos evidentes para ambas as partes; o seu carácter simplificado, a par dos baixos montantes de apoio que lhe estão associados, permite fazer intervenções muito alargadas, sem dotações nem custos burocráticos administrativos e burocráticos significativos.
- ▶ No respeitante da concepção, é questionável a pertinência da co-existência das duas tipologias de projectos em separado nos moldes actuais (Vales I&DT e Vales Inovação), dado que delas perpassa alguma sobreposição; poderia revelar-se mais claro e, talvez, eficiente fundi-las numa só tipologia de projectos, com vantagens para a estrutura técnica que faz a sua gestão; em alternativa, seria manter os dois instrumentos, concentrando numa tipologia o apoio (integrado) à contratação de serviços de I&DT e inovação



(teríamos o “Vale I&DT e Inovação”) e noutra tipologia o apoio à contratação de serviços de qualificação e internacionalização (teríamos o “Vale Qualificação e Internacionalização”).

- ▶ Do ponto de vista das áreas de intervenção, os Vales I&DT apresentam uma incidência especialmente focada nas Tecnologias e ciências dos materiais, nas TIC e na Engenharia mecânica, ao passo que os Vales Inovação se focam sobretudo no Desenvolvimento e engenharia de produtos, serviços e processos, na Qualidade e na Organização e gestão e TIC (estranhando-se que a internacionalização não assuma aqui qualquer relevância).
- ▶ No conjunto das entidades qualificadas para prestar serviços no âmbito dos Vales I&DT e Inovação, são os Centros Tecnológicos que assumem maior relevância, o que está em linha com o que seria expectável, dada a grande proximidade deste tipo de infra-estruturas de suporte ao tecido empresarial; a participação das universidades e politécnicos também é expressiva, assim como a dos centros de transferência de tecnologia.
- ▶ Ainda em relação ao grau de envolvimento das entidades do SCTN qualificadas para prestar serviços no âmbito dos Vales I&DT e Inovação, existem dois aspectos particulares muito curiosos; primeiro, não são as entidades de maior relevo no país que ocupam as posições cimeiras no ranking das entidades qualificadas; segundo, existem muitas entidades qualificadas que não foram objecto de qualquer contratação de serviços até ao momento; esta realidade parece indicar que a penetração dos Vales I&DT e Inovação no tecido empresarial pode ser fortemente induzida pela pró-actividade das entidades qualificadas.

## 8. A GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DOS SI

A QUALIDADE DO CICLO COMPLETO DE GESTÃO DOS SI - CONCEPÇÃO, DIVULGAÇÃO, CANDIDATURAS, DECISÃO E ACOMPANHAMENTO - E DOS SEUS INSTRUMENTOS DE SUPORTE

20. A avaliação da qualidade global da gestão e acompanhamento dos SI QREN não pode deixar de salientar a existência de uma situação de maturidade, baseada em quadros técnicos experientes e competentes e comportando, para além de uma dimensão de consolidação dos ensinamentos recolhidos em experiências anteriores, um processo de transferência de "*know how*" entre os diferentes organismos que alargou o campo de possibilidades de gestão desconcentrada dos SI.

O quadro regulamentar e administrativo dos SI QREN constitui um "edifício" maduro com níveis adequados de experiência e competência e que representa uma evolução positiva em relação às experiências anteriores de gestão. A equipa de avaliação, para além das conclusões mais específicas e detalhadas que a seguir se apresentam, gostaria de ressaltar, no entanto, duas áreas de potencial melhoria que podem contribuir, em especial, para uma mais cuidada preparação da próxima geração de SI:

- ▶ As melhorias registadas não impedem que se mantenha um esforço de tornar a gestão dos SI ainda mais flexível, suportada por um relacionamento com os promotores ainda mais simplificado e desburocratizado e sobretudo pelo desenvolvimento de novas capacidades de intervenção antes da apresentação das candidaturas - reforçando a indução qualitativa das procuras dirigidas aos SI - e depois da contratualização dos incentivos - reforçando a lógica de parceria na execução dos projectos, na concretização dos elementos de adaptação que se venham a revelar necessários e na optimização de resultados e impactos;

#### A DIVULGAÇÃO

21. As acções de divulgação realizadas pelas AG no âmbito dos seus Planos de Comunicação visaram, sobretudo, durante a maior parte do período a que se reporta a avaliação, públicos-alvo abrangentes, envolvendo o público em geral, o sector empresarial e o SCTN, revelando margem de progressão ao nível da comunicação dirigida.

Os meios de divulgação utilizados e a frequência das acções revelam-se todavia muito contrastados, num quadro em que coexistem PO com dotações financeiras bastante diferenciadas, territórios com dimensões e com densidades empresariais distintas e recursos afectos à área de comunicação também diferentes.

22. A avaliação dos resultados das acções de divulgação dos SI revela-se drasticamente limitada pela falta de informação específica (sobre os SI em particular) e comparável nos diversos PO; contudo, os resultados da adesão aos SI indiciam que os objectivos foram alcançados, verificando-se que a 30 de Junho de 2010 os SI apresentam uma taxa de compromisso de 103%, tendo apoiado cerca de 60% das candidaturas submetidas e decididas, o que demonstra claramente (ainda que com contornos diferenciados entre PO) uma procura superior à oferta permitida pela dotação global atribuída a estes instrumentos de política.

#### OS PROCESSOS CONCURSAIS E A FASE DE SUBMISSÃO DE CANDIDATURAS

23. Os AAC constituem um poderoso instrumento de adaptação dos regulamentos (nacionais) às especificidades regionais e de regulação da procura ao serviço dos PO financiadores. No período de avaliação, a utilização, por parte das AG, dos AAC lançados a nível nacional enquanto mecanismo de adequação da procura aos objectivos dos PO cingiu-se à decisão sobre (i) a dotação a afectar a cada concurso (incluindo a decisão sobre a não participação no mesmo, no sentido de privilegiar por esta via a adesão preferencial a algumas tipologias, como sucedeu no caso do PO Lisboa relativamente ao SI I&DT), (ii) o reforço (ou não) da dotação inicial (em 20% dos concursos o plafond foi aumentado, correspondendo a um aumento das respectivas dotações em 71%) e (iii) sobre a proporção da dotação do AAC a afectar a Estratégias de Eficiência Colectiva nos concursos mistos.
24. Os Programas onde se registou um maior desequilíbrio entre a oferta (dotação inicial) e a procura qualificada (entendida como a que supera os limiares de mérito absoluto) são os que se encontram fora das regiões de convergência – o PO Lisboa e o PO Algarve, com dotações globais

muito inferiores aos restantes. Este desequilíbrio encontra porém fundamentos distintos: no caso do Algarve, verifica-se uma dificuldade em reter procura qualificada e foi estabelecido um limite máximo de incentivo a conceder a projectos no Turismo, enquanto no caso de Lisboa se verifica um excesso de procura qualificada face às dotações colocadas a concurso, que se traduziu na necessidade de aumentar as dotações em metade dos concursos e de aumentar a selectividade no final do processo (cerca de 40% dos projectos elegíveis não foram apoiados por insuficiência de dotação).

25. Verificou-se uma predominância de AAC generalistas, de “banda larga”, seja em matéria de tipologia de despesa elegível, seja em matéria de tipologia de projectos, sem a definição de grandes prioridades temáticas ou sectoriais, globalmente e por PO. Nos avisos lançados no 2.º semestre de 2010 (já fora do período a que se reporta a avaliação), observa-se já o estreitamento nos critérios de elegibilidade e selecção, associado ao enfoque nos bens/serviços transaccionáveis e à fixação de limiares mínimos de orientação exportadora do promotor, consubstanciando uma verdadeira prioridade temática ligada à exportação, bem como a existência de prioridades diferenciadas entre regiões.
26. A maioria dos promotores inquiridos avalia a implementação dos SI na fase de concurso como globalmente positiva, sendo a opinião dos promotores do SI PME mais favorável do que a revelada pelos restantes, sobretudo no que respeita à celeridade na apreciação das candidaturas. A divulgação do Plano de concursos é o aspecto avaliado de forma menos positiva em ambos os casos.

Os OI continuam a ser, como aliás está previsto no modelo de gestão dos SI, as entidades de interface preferencial com os promotores, sendo a sua disponibilidade para prestarem esclarecimentos durante o período de preparação de candidatura positivamente avaliada por promotores e consultores, bem como a utilidade e pertinência de tais esclarecimentos.

27. As ferramentas electrónicas disponíveis no QREN para a submissão de candidaturas aos SI revelam uma evolução assinalável e muito positiva face ao observado em anteriores períodos de programação. Os promotores e consultores inquiridos avaliam positivamente os formulários, a pertinência da informação e documentação solicitadas e a utilidade dos guias de apoio, sendo a facilidade de preenchimento dos formulários o aspecto avaliado de forma menos positiva. Uma análise mais segmentada permite concluir que a adequação dos formulários de candidatura é vista de forma mais positiva pelos promotores do SI PME (por oposição aos do SI I&DT) e que a opinião positiva dos promotores é claramente mais expressiva no caso dos que recorreram a consultores externos para a elaboração das candidaturas do que no caso dos que optaram por apresentar a candidatura pelos seus próprios meios.

239

#### O CICLO DE VIDA DAS CANDIDATURAS: PROCESSOS E PRAZOS ASSOCIADOS

28. O prazo médio de comunicação da decisão aos promotores é de 4 meses, exibindo um atraso médio de um mês face ao previsto em termos “regulamentares”, e o n.º de candidaturas com comunicação dentro do prazo é exíguo (5%). Entre 2008 e 2010, registou-se uma diminuição do n.º de candidaturas com comunicação dentro do prazo previsto e uma manutenção dos prazos

efectivos de comunicação ao promotor, num contexto global de aumento do número de candidaturas sujeitas a análise, o que significa que os ganhos de eficiência obtidos no processo de análise não foram suficientes para aproximar os prazos efectivos dos previstos.

29. As principais razões que estão na origem dos atrasos são: (i) uma desadequação entre os recursos humanos afectos à análise das candidaturas, os processos adoptados e os prazos previstos, (ii) o lançamento de concursos em momentos muito próximos, gerando períodos de grande sobrecarga sobre os recursos, (iii) a constante alteração (entre AAC) dos parâmetros de análise e a não disponibilização das FACI em tempo oportuno e (iv) o atraso na emissão de pareceres por parte das CCDR, dos Organismos Especializados e dos peritos externos.
30. Não obstante considerarmos que se registou um grande avanço nos prazos de decisão face ao QCA III, existe ainda margem para reduzir os tempos médios de análise, seja porque face ao nível de compromisso global é expectável a diminuição do ritmo de lançamento de concursos, seja pela mitigação dos efeitos das condicionantes acima referidas e pela redução dos prazos de decisão e comunicação após o parecer da CS, que têm sido dilatados e consomem 25% do tempo médio de comunicação ao promotor (no caso dos Vales absorve 55%).
31. As decisões de investimento dos empresários são condicionadas pelo contexto e perspectivas económico-financeiras, verificando-se que apresentaram desistência antes de ocorrer a decisão 8% das candidaturas (metade das quais em 2008) e que 10% das candidaturas seleccionadas para apoio acabou também por não chegar à fase de contratação por iniciativa do promotor (60% das anulações concentra-se no ano de 2009), sobretudo por dificuldades no acesso ao crédito bancário. As medidas adoptadas no âmbito da Garantia Mútua e PME Investe terão reduzido o impacto das anulações e o prazo médio de contratação, permitindo maior facilidade no acesso ao crédito bancário.

#### O ACOMPANHAMENTO DOS PROJECTOS

32. Foram reprogramados até 30/6/2010 14% dos projectos contratados, sendo que 70% das reprogramações ocorreram em 2010. Os contratos assinados em 2008 foram os mais sujeitos a este tipo de ajuste (35% dos contratos desse ano).
33. Estes resultados traduzem claramente os efeitos da crise iniciada em 2008, reflectindo a dificuldade dos promotores em cumprir a execução prevista aquando da submissão da candidatura, num contexto em que não era previsível para a generalidade dos agentes económicos os efeitos que a turbulência nos mercados internacionais financeiros e de matérias-primas, que já se fazia sentir no final de 2007, iriam produzir na economia portuguesa nos anos seguintes. Os resultados indiciam, por outro lado, um maior ajustamento das candidaturas efectuadas em 2009 e 2010 ao ciclo económico vigente e uma preocupação em proceder a ajustamentos nos projectos logo no 1.º semestre de execução.
34. As dificuldades manifestadas na capacidade de execução dos projectos de acordo com o previsto repercutem-se numa taxa de pagamento baixa face ao nível de compromisso alcançado à data de reporte da avaliação (22% face a 103% de compromisso), ainda que próxima da média do QREN (28%).

35. Neste contexto, revelam-se muito pertinentes as “12 medidas para acelerar a execução de projectos empresariais” adoptadas em Julho de 2010, no sentido de contribuir para o aumento/aceleração do investimento privado, para o aumento da taxa de execução destes instrumentos de política e para a desactivação de verbas de difícil execução, seja por via de medidas que reduzem as dificuldades de acesso ao crédito bancário e pela facilitação dos processos de pagamento, seja através da possibilidade de apresentação pelas empresas de propostas de ajustamento na calendarização da execução do investimento e/ou do seu valor, adequando os ritmos e objectivos à actual situação económica e financeira dos promotores. O enfoque da gestão dos SI no controlo dos ritmos de execução deverá continuar a ser uma prioridade, dado o actual contexto económico e tendo em consideração que 34% dos promotores consideram que o ritmo de execução dos respectivos projectos se situará abaixo do contratado.
36. Entre a data do pedido de pagamento efectuado pelo promotor e a data efectiva de pagamento decorreram em média cerca de 60 dias, sendo que este prazo diminuiu significativamente no período em análise, aproximando-se dos 40 dias. Num contexto em que as restrições de tesouraria se agudizaram, os prazos de pagamento condicionam o calendário de execução dos projectos e devem ser minimizados. O processo de análise e validação das despesas é considerado pelos analistas como exigente e moroso, sobretudo no que se refere à afectação de despesas com pessoal alocado aos projectos de I&DT e à imputação de custos indirectos.

#### O ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS

37. A verificação dos objectivos, metas ou outras condições mais directamente associadas à aferição dos resultados dos projectos aprovados no âmbito dos SI apenas é contemplada na fase de encerramento e ao longo da fase de exploração do projecto, tendendo a privilegiar a vertente de execução financeira e a quantificação de indicadores de realização e resultado. Muito embora os processos previstos para o acompanhamento dos resultados dos projectos se revelem adequados e pertinentes, concentram-se na fase de encerramento dos projectos e assumem uma natureza essencialmente de controlo das intervenções, menosprezando o acompanhamento on-going enquanto mecanismo de diagnóstico precoce da capacidade dos promotores para atingirem os compromissos e objectivos previamente firmados.
38. As iniciativas que têm sido desenvolvidas pelos OI e pelas AG ao longo do período em avaliação na vertente de acompanhamento dos projectos e dos seus resultados têm-se pautado essencialmente pela realização de verificações administrativas (usualmente associadas à submissão de pedidos de pagamento), a par de verificações no local, sendo que este último tipo de acompanhamento tem assumido uma natureza pontual e esporádica.

O exercício da função acompanhamento tem adoptado formas e intensidades diferenciadas entre AG e entre OI, mas os testemunhos recolhidos por via das entrevistas realizadas reconhecem a limitação e insuficiência da função acompanhamento de projectos no período. A relativa exiguidade e desvalorização desta vertente tem-se revelado como uma debilidade do sistema de gestão dos SI (comum, aliás, à generalidade dos projectos QREN), que poderá

encontrar fundamento na insuficiente disponibilidade de recursos, mas que não deverá ser menosprezada.

#### O SISTEMA DE INFORMAÇÃO

39. O Sistema de Informação (SiQREN) respondeu de forma muito positiva aos grandes desafios colocados pelo novo Modelo de Governação dos SI, pela utilização privilegiada da modalidade concursal e pelas exigências acrescidas em matéria de controlo e de desmaterialização de documentos e processos. Constitui um elemento fulcral da operacionalização dos SI e apresenta progressos significativos face ao QCA III, permitindo às entidades intervenientes o acesso a informação e a ferramentas e metodologias comuns que facilitam o diálogo institucional e garantem o funcionamento da Rede.
40. Tendo em consideração o elevado número de utilizadores internos e de candidaturas submetidas, cada avanço registado no Sistema potencia significativamente a eficiência dos processos, pelo que o atraso na disponibilização de algumas funcionalidades/ferramentas também não permitiu ao longo da sua implementação a maximização dos contributos para a eficiência da Rede. Os atrasos, que têm origem na necessidade de adaptar o Sistema às constantes alterações à regulamentação e aos processos num quadro de recursos técnicos limitados, têm vindo, contudo, a diminuir.
41. O Sistema disponibiliza informação útil, completa e actualizada, mas a pesquisa e extracção de informação exibem margem de progressão. Verificam-se também debilidades na comunicação entre a gestão do Sistema e os seus utilizadores, sobretudo no que respeita às funcionalidades e potencialidades que vão sendo introduzidas, situação que se agrava na ausência de um manual devidamente actualizado que facilite a utilização e garanta a transmissão de conhecimento a novos utilizadores.

## 12. RECOMENDAÇÕES

46. As recomendações da Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Factores de Competitividade desenvolvida no presente relatório foram organizadas em torno de duas grandes referências - recomendações de natureza mais estratégica e recomendações de natureza mais operacional - e dois grandes campos de aplicação - recomendações que ainda podem ser utilizadas na fase final do presente ciclo de programação estrutural e recomendações que se desenvolvem basicamente por referência à preparação do próximo ciclo de programação estrutural.

As recomendações são também apresentadas de forma razoavelmente agregada para facilitar uma leitura articulada com a respectiva fundamentação nas conclusões atrás apresentadas, isto é:

- ▶ As recomendações de natureza mais estratégica são dominadas pela motivação da melhoria da capacidade de resposta e orientação face aos ciclos de investimento empresarial e pela optimização do Modelo de Governação;
- ▶ As recomendações de natureza mais operacional são dominadas pela motivação da melhoria das condições de eficiência no ciclo completo de gestão da execução dos SI.

As recomendações estratégicas foram estruturadas, no essencial, a pensar na preparação dos próximos ciclos de SI suportados em fundos estruturais – embora possam e devam ser utilizadas no processo de melhoria do presente ciclo – enquanto as recomendações operacionais foram pensadas, no essencial, como comportando um campo de utilização preferencial no presente QREN.

### 12.1. RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA ESTRATÉGICA

47. As recomendações de natureza estratégica foram organizadas em torno das duas questões centrais que determinam a utilidade da presente avaliação: a eficácia e a eficiência dos Sistemas de Incentivos enquanto instrumentos de política económica.

#### 1. A CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS DOS SI

A BUSCA DE UM AUMENTO DA EFICÁCIA CONTRIBUINDO PARA O RELANÇAMENTO DO CRESCIMENTO ECONÓMICO E DA CONVERGÊNCIA NO ESPAÇO EUROPEU SUPORTADO PELA MELHORIA SUSTENTADA DA COMPETITIVIDADE

48. A **indução de "procuras" mais qualificadas** constitui a primeira recomendação que a equipa de avaliação se sente na obrigação de fazer, pretendendo, desse modo, salientar que o papel dos SI deve ser o de contribuir, em primeiro lugar, para o surgimento de mais e melhor iniciativa empresarial associada à aceleração da inovação, ao reforço da internacionalização, à valorização dos recursos endógenos verdadeiramente diferenciados e, sobretudo, à qualificação dos modelos de negócio e das organizações.



A indução da qualificação dos projectos de investimento exige um reforço claro da selectividade, com um papel muito mais activo e efectivo, a este nível, dos Avisos de Abertura de Concurso, dando continuidade e aprofundando o esforço que tem vindo a ser prosseguido, nomeadamente já fora do período de avaliação, em matéria de afunilamento sectorial em favor dos sectores transaccionáveis expostos à concorrência internacional e dos pólos de competitividade e outros *clusters*, de condições de elegibilidade, de orientação exportadora, de novos exportadores, de intensidade tecnológica nos projectos de empreendedorismo qualificado, e de critérios de selecção, eliminando redundâncias, reforçando carácter discriminativo, introduzindo novos critérios, fixando patamares mínimos mais exigentes e parametrizando, sempre que possível e relevante, esta análise com referências sectoriais (por exemplo, por grandes fileiras de actividades económicas).

A recomendação vai, pois, no sentido de manter a mesma lógica de afunilamento sectorial em favor do transaccionável e dos pólos de competitividade e outros clusters e de manter as novas condições de elegibilidade definidas nos últimos concursos, fora do período da presente avaliação, sendo que, paralelamente, se deverá reforçar a exigência dos critérios de selecção com a fixação de patamares mínimos mais restritivos e sempre que possível referenciados às correspondentes realidades sectoriais e com propostas de alteração, de que vamos falar mais à frente, que visem reforçar a sua relevância e capacidade discriminativa, eliminando redundâncias e promovendo complementaridades.

A clarificação dos critérios a utilizar ao nível dos concursos (não parece ser necessário alterar os regulamentos) deve combinar a evolução já conseguida com a adopção de algumas das múltiplas recomendações apresentadas neste estudo de avaliação de acordo com os objectivos visados.

49. O universo de referência dos SI QREN, entendido como a procura sectorial potencial definida pelas actividades económicas neles enquadráveis, corresponde, já, a uma **focalização nas actividades transaccionáveis**. A focalização nos transaccionáveis constitui assim uma questão mais qualitativa mais fina de aceleração e reequilíbrio da inserção em mercados concorrenciais numa lógica global pela cadeia de valor (actividades directas e indirectas) e pelo mercado (mercados externos e mercado interno em concorrência com importações).

O estímulo ao reforço da orientação da economia nacional para as actividades transaccionáveis não pode ser avaliado com base num único indicador relativo ao peso global assumido por essas actividades no universo dos beneficiários dos incentivos devendo ser, necessariamente, acompanhado por indicadores específicos relativos à **indução, pelos SI, do aproveitamento de oportunidades de reforço da orientação transaccionável**, seja através de processos sustentáveis de substituição de importações, seja através de processos de aprofundamento da especialização internacional sinalizados pelo reforço do grau de abertura pelas vendas em actividades transaccionáveis, seja pela reorientação dos mercados de certas actividades que sendo não transaccionáveis actualmente podem “virar-se” com mais ou menos facilidade para um enquadramento nas actividades transaccionáveis (os exemplos da edição e impressão, dos serviços culturais e de lazer, dos serviços de suporte aos transportes constituem bons exemplos desta oportunidade).



50. A indução da qualificação dos projectos de investimento exige, também, uma maior concentração de recursos nas fases iniciais e de execução do ciclo de vida dos projectos, acompanhando mais de perto os promotores no desenvolvimento das ideias e na configuração e desenvolvimento estratégico dos projectos, no quadro do verdadeiro papel de agências públicas de apoio à competitividade e internacionalização empresarial.

Os programas na área da competitividade empresarial ganham com a focalização em projectos estruturantes e perdem com a dispersão por projectos com oscilações em valia e dimensão, isto é, se forem desenvolvidos com maior confiança nos seus efeitos induzidos, nomeadamente no que respeita à difusão pelas vendas e compras empresariais, pelo dinamismo dos mercados e pelos ganhos de eficiência e de actividade gerados a partir dos projectos apoiados pelos SI, e com maior apreço pela “massa crítica” e continuidade das intervenções. Está-se, naturalmente, a excluir desta lógica desejável de maior concentração e focalização estratégica instrumentos simplificados como os projectos simplificados do SI Qualificação e Internacionalização de PME e os Vales I&DT e Inovação, onde, pelo contrário, a lógica dominante deve ser de alargamento da malha e de difusão generalizada de um acesso facilitado das PME a um conjunto de activos, competências e serviços, prestados, no caso dos Vales, muitas vezes por entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional.

O desanuiamento da situação económica a nível internacional, que não encontra, no entanto, correspondência no plano doméstico, e, sobretudo, as elevadas taxas de compromisso já registadas nos SI QREN (acompanhadas, contudo, por baixas taxas de execução física e financeira dos investimentos), admitindo que não haverá um desejável reforço futuro dos apoios colocados à disposição das empresas sob a forma de incentivos financeiros e de mecanismos de engenharia financeira, sobretudo num contexto de adiamento e/ou abandono de alguns projectos de maior dimensão que estavam previstos, aconselham, por outro lado, ainda no quadro desta lógica valorizadora de reforço progressivo da selectividade, uma redução das taxas de co-financiamento praticadas, voltando tendencialmente, com algumas nuances, ao seu nível inicial, antes das adaptações ao contexto operadas em 2009. As propostas concretas são as seguintes: (i) no SI Inovação, fixar a taxa base em 35%, com majorações por tipo de empresa, de 10% para pequenas empresas e 5% para médias empresas, de 10% para projectos enquadrados em estratégias de eficiência colectiva e de 5% para projectos de empreendedorismo jovem e/ou feminino; (ii) no SI Qualificação e Internacionalização de PME, fixar a taxa base em 35%, com majorações por tipo de empresa, de 5% para pequenas empresas, de 5% para projectos enquadrados em estratégias de eficiência colectiva e de 5% para projectos de cooperação, suprimindo a actual majoração por tipo de despesa; (iii) no SI I&DT, fixar a taxa base em 25%, com majorações de 20% para projectos de investigação industrial, por tipo de empresa, de 10% para pequenas empresas e 5% para médias empresas, de 10% para projectos que envolvam cooperação inter-empresarial ou cooperação com entidades do SCT nacional ou divulgação ampla de resultados e, finalmente, de 5% para projectos enquadrados em estratégias de eficiência colectiva ou inseridos em Redes e Programas europeus e internacionais de I&DT.

A prossecução deste modelo de intervenção sugere a concretização dos seguintes aspectos:

- ▶ Reforço da cooperação entre as lógicas de “Agência Pública” - dinamização de políticas públicas nacionais que, no caso português, reflectem necessariamente uma dimensão de articulação comunitária – e de “Autoridade de Gestão” – dinamização da aplicação dos fundos estruturais num quadro de programação física e financeira plurianual visando objectivos de coesão e convergência à escala europeia.
- ▶ Reforço do papel da cooperação empresarial e institucional viabilizando a construção e concretização de mais e mais fortes iniciativas conjuntas, na linha da experiência das estratégias de eficiência colectiva e dos projectos colectivos, o que requer, também, o reforço da capacidade de acompanhamento estratégico mais efectivo e a adopção de novos e/ou reforçados mecanismos indutores de uma cultura empresarial mais ancorada em práticas colaborativas (co-investigação, co-desenvolvimento, co-produção, co-marketing e distribuição) ao longo das cadeias de valor, envolvendo, também, as infra-estruturas de suporte e as entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional.

O desenho desta “cooperação reforçada” deve valorizar a promoção de um acesso facilitado, privilegiado e partilhado das PME a um conjunto relevante de activos/recursos tecnológicos, humanos, financeiros e de mercado, estimulando a clusterização e a obtenção de economias de aglomeração.

- ▶ Reforço dos recursos afectos pelas AG e pelos OI a acções mais dirigidas seja no campo da divulgação e sensibilização, seja, sobretudo, no campo da preparação e lançamento dos “concursos”, respondendo a oportunidades detectadas (ir ao encontro de procuras reveladas) ou procurando favorecer ajustamentos e mudanças (induzir procuras necessárias), seja no campo do acompanhamento estratégico e *follow-up* dos projectos contratados. Este reforço obriga, necessariamente, a uma redução do tempo afecto à análise das candidaturas, quer por limitação quantitativa da procura, quer por melhoria das metodologias de análise (a aproximação a “sistemas periciais” que, de forma controlada, mas mais quantitativa e “automática”, permitam chegar rapidamente a bases de notação, poderá ser um caminho a ponderar que teria, adicionalmente, a vantagem de permitir, sempre que possível, a relativização das notações dos projectos empresariais, ao nível dos critérios de elegibilidade e de selecção definidos, com referenciais sectoriais para os indicadores utilizados), quer dos próprios processos de decisão.

246

51. O **aprofundamento do carácter estrutural e sustentável das intervenções** constitui a segunda recomendação que a equipa de avaliação se sente na obrigação de fazer, pretendendo, desse modo, salientar que o contributo dos SI deve ser reforçado num período determinante de reestruturação da economia portuguesa onde os ganhos de competitividade e o reforço significativo da orientação das actividades para os bens e serviços transaccionáveis serão determinantes para o seu futuro, quer em termos de inserção na economia mundial, quer em termos de consolidação da sua inserção na União Europeia.

O reforço da capacidade de gestão estratégica da sustentabilidade das intervenções, apostando determinadamente na valorização da lógica de capacitação de promotores e beneficiários, no encadeamento sequencial de várias gerações de investimentos, equipamentos e serviços -

sobretudo da I&D para a inovação e da qualificação para a internacionalização -, na satisfação de procuras mais avançadas e na exploração intensiva de economias de rede, constitui o caminho de concretização desta recomendação que só será possível com a criação de um clima de maior confiança e colaboração entre as Agências Públicas, as Autoridades de Gestão e as Empresas.

A prossecução deste aprofundamento sugere a concretização dos seguintes aspectos:

- ▶ Os Sistemas de Incentivos devem ser objecto de uma ponderação e reformulação que possibilite quer o **reforço possível da sua dimensão financeira** no contexto da programação estrutural, num contexto em que alguns projectos de maior envergadura ou serão adiados ou até abandonados, de crescentes dificuldades orçamentais no apoio à competitividade e de falhas de mercado que afectam o risco e a rendibilidade das actividades transaccionáveis concebidas de forma rigorosa (actividades concorrenciadas em todos os mercados, isto é, com equiparação plena de substituição de importações a exportações), quer o **reforço da sua articulação com outros mecanismos de apoio ao investimento empresarial** (capital de risco, garantias, contra-garantias e caucionamento mútuo, na facilitação do acesso ao capital alheio, incentivos fiscais), incluindo o esforço de articulação entre os Sistemas de Incentivos de base empresarial do QREN e os apoios constantes de outros programas como o POPH, o PRODER e o PROMAR.
- ▶ As intervenções no apoio à **internacionalização das empresas portuguesas** devem ser mais eficazes e específicas, o que exige uma estratégia de focalização, no respeito pelas regras comunitárias, nas “condições da internacionalização”, isto é, em intervenções de capacitação dos “promotores” envolvendo, nomeadamente, a gestão geral, a gestão internacional, a gestão da inovação e a logística. Sendo as empresas que se internacionalizam, os projectos podem acelerar ou melhorar esse processo. O papel dos SI nacionais deve ser o de fomentar a capacitação das empresas actuando no território nacional incluindo a respectiva internacionalização e os projectos de investimento internacional de valia para a respectiva economia. Apenas no aspecto financeiro parece ser possível considerar, pelo menos parcialmente, a lógica de projecto de internacionalização individualizado. Os SI podem, também, assumir, no terreno financeiro, um papel relevante na correcção das desvantagens de risco prevalecentes em certos processos de internacionalização.

247

52. O **reforço da selectividade e concentração de recursos** constitui, como já foi referido atrás, uma recomendação que a equipa de avaliação se sente na obrigação de fazer, dando seguimento ao esforço que tem sido feito a este nível nos últimos concursos. A articulação das lógicas de selectividade e concentração de recursos aportará qualidade às decisões sobre dotações financeiras na medida em que serão determinadas em função dos objectivos prosseguidos e das características e natureza dos projectos que os servem (em certos casos, essa articulação poderá significar maiores dotações, noutros casos o contrário, nomeadamente em função da dimensão de referência dos próprios projectos).

A prossecução deste reforço sugere a concretização dos seguintes aspectos:

- ▶ Salvaguarda do **papel organizador, planificador e estabilizador dos SI na formação das expectativas e intenções empresariais de concretização de investimentos**, facilitando a organização e programação dos trabalhos nos OI e nas AG. O planeamento do lançamento dos concursos deverá ser menos discricionário, isto é, adoptar uma base mais regular, atempada e programada dos AAC.
- ▶ Aprofundamento da melhoria do quadro regulamentar e administrativo em direcção a mais **flexibilidade, simplificação e desburocratização** no relacionamento com os promotores.
- ▶ Ponderação da possibilidade de, em casos de especial relevância dos projectos (dimensão financeira, notação obtida, contributo regional, carácter inovador, intensidade dos efeitos multiplicadores, nomeadamente) e/ou dos promotores (implantação nas respectivas actividades e/ou clusters, estratégias de inovação e criação de valor demonstradas, quotas ascendentes em mercados internacionais, nomeadamente) estabelecer um **novo tipo de contrato**, com obrigações máximas e mínimas ao nível do investimento apoiado (comportando, portanto, uma zona de incerteza e flexibilidade controlada) e com maior abertura a redefinições “on-going” dentro dos referidos limites, o que exigiria um acompanhamento mais efectivo das estratégias e dos ciclos de investimento dos promotores, desde a fase prévia à apresentação da candidatura, passando pela sua preparação e contratualização, até à sua execução e conclusão, avaliando-se e optimizando-se resultados e impactos.
- ▶ Maior aproveitamento do contributo das agências públicas e de entidades de iniciativa partilhada como parceiros na construção e/ou reconfiguração de projectos que deverão ser crescentemente enquadrados em referenciais estratégicos mais vastos (eficiência colectiva, convergência regional, redução da dependência em cadeias de aprovisionamento, aumento da abertura comercial externa) e ser sujeitos a formas de optimização dos modelos de financiamento utilizando de forma articulada os diversos mecanismos de apoio existentes.

## 2. O MODELO DE GOVERNAÇÃO DOS SI QREN

248

A BUSCA DE UM AUMENTO DA EFICIÊNCIA CONTRIBUINDO PARA UM ALARGAMENTO DA COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL, PARA O DIÁLOGO ENTRE AUTORIDADES DE GESTÃO E AGÊNCIAS PÚBLICAS E PARA A APLICAÇÃO DE UMA SELECTIVIDADE MAIS COMPLETA E RACIONAL

46. As conclusões apresentadas sobre o modelo de governação dos SI QREN revelam uma apreciação globalmente positiva da equipa de avaliação, designadamente no que respeita à capacidade revelada para materializar avanços face às experiências anteriores, para assumir novos desafios associados à prossecução de objectivos mais ambiciosos, designadamente no que respeita a participação acrescida das autoridades regionais no processo de decisão, bem como para responder às exigências da significativa alteração da envolvente.

Estes elementos positivos são todavia acompanhados por outros, especialmente relevantes no que respeita à menor capacidade revelada para considerar e incorporar especificidades sectoriais e/ou territoriais, às insuficiências identificadas na análise e notação de mérito, especialmente regional, bem como para aprofundar e beneficiar de todas as potencialidades das articulações entre Autoridades de Gestão e Agências Públicas.

Justifica-se consequentemente a apresentação de recomendações numa lógica de - mantendo as suas características essenciais - promover o seu aperfeiçoamento pela introdução de melhorias incrementais fundamentadas na experiência adquirida, bem como de favorecer alterações mais pronunciadas, tendo em atenção não apenas nem fundamentalmente a aprendizagem realizada, mas especialmente as consequências da reflexão realizada sobre a natureza dos Sistemas de Incentivos QREN enquanto instrumentos de política, no contexto de uma situação de crise económica profunda e duradoura.

Procedemos à sistematização das recomendações incrementais e à apresentação das propostas de alteração do Modelo de Governação dos SI QREN nos parágrafos seguintes.

47. Na perspectiva referida da adopção de melhorias incrementais ao modelo de governação dos SI, que consequentemente não alteram a sua concepção, nem as respectivas características essenciais, as recomendações da equipa de avaliação são as seguintes:
  - ▶ Aprofundamento das potencialidades de adaptação dos AAC a prioridades estratégicas, a especificidades sectoriais e a particularidades territoriais.
  - ▶ Incremento do intercâmbio e partilha de reflexões e de informações entre as entidades que integram a Rede SIQREN, especialmente no que respeita às decisões das Autoridades de Gestão dos PO e às Estratégias de Eficiência Colectiva.
  - ▶ Há, contudo, que obstar à eventualidade de instrumentos de política estrutural se virem a converter em instrumentos de natureza anti-cíclica, limitando ou colocando em questão as grandes prioridades e objectivos visados pelo QREN em geral e pelos SI em particular.
48. A equipa de avaliação considera, todavia, que as responsabilidades objectivamente detidas pelos Sistemas de Incentivos, enquanto instrumentos de política pública de promoção do investimento – tanto no quadro de resposta à procura do tecido empresarial, associativo e de suporte existente, como no contexto da indução de novas actividades e novos modelos de negócio –, não serão asseguradas na sua plenitude nem pela continuidade do actual modelo de governação, nem pela adopção de meras melhorias incrementais.
49. Consideramos consequentemente, em particular na actual envolvente, que deverão ser introduzidas alterações significativas no modelo de governação dos SI QREN, fundamentadas nas seguintes considerações:
  - ▶ Os Sistemas de Incentivos ao investimento são instrumentos de política pública que conjugam três relevantes dimensões: (i) apoiam a política estrutural, (ii) protagonizam uma orientação horizontal e (iii) assumem uma base territorial.

Enquanto instrumentos que apoiam a política estrutural, devem privilegiar o desempenho de um papel na concretização das agendas europeia e nacional de prossecução de reformas estruturais – onde são particularmente importantes as valências correspondentes ao crescimento, ao emprego e à sustentabilidade.

Enquanto instrumentos que protagonizam uma orientação horizontal, devem assumir relevantes responsabilidades na promoção da competitividade das empresas, das instituições de suporte e dos territórios – no quadro da qual se distinguem as valências respeitantes à maior e melhor inserção na globalização, ao maior e melhor envolvimento na EBC e nas TIC e à qualificação de recursos e agentes, bem como do contexto.

Enquanto instrumentos que assumem uma base territorial, devem apoiar a promoção da convergência e da coesão das e nas regiões portuguesas, acolhendo as diferenças de desempenho económico e social territorial e maximizando as oportunidades (minimizando as restrições) da política regional europeia – que especialmente legitimam os objectivos e as actuações respeitantes à reestruturação e à especialização da base produtiva e às suas articulações com o tecido institucional, social e do conhecimento que estrutura o território.

- ▶ Esta concepção abrangente dos Sistemas de Incentivos, onde se combina a prossecução de objectivos partilhados entre Portugal e a Europa, de objectivos nacionais e de objectivos regionais (na dupla lógica de concretização de estratégias regionais e de contribuição para os objectivos nacionais), deve – no que respeita ao modelo de governação – conciliar a lógica das políticas públicas com a dos fundos estruturais e, consequentemente, clarificar e otimizar as relações colaborativas e competitivas entre Agências Públicas nacionais e desconcentradas e Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais.

A clarificação e a optimização destas interacções deve ser orientada para a concretização, pelos Sistemas de Incentivos, de dois objectivos essenciais: (i) satisfação das procuras de mérito oriundas do tecido empresarial e do tecido associativo e de suporte, assegurando a aproximação ao ‘tecido existente’ e (ii) indução de novas actividades e de novos modelos de negócio, garantindo a aproximação ao ‘tecido desejado’.

Essas interacções devem focalizar-se, consequentemente, (i) na coordenação entre as decisões associadas à dimensão territorial e as respeitantes à dimensão horizontal e temática, (ii) na optimização entre as dinâmicas de satisfação das procuras de incentivos e de indução de investimentos qualificados e (iii) na gestão eficiente e eficaz das componentes estruturais e operacionais dos Sistemas de Incentivos (conteúdos, abrangência, processos e procedimentos).

- ▶ A concepção dos Sistemas de Incentivos e o respectivo Modelo de Governação devem, portanto, tomar em consideração tanto a natureza diversificada dos beneficiários, como a diversidade das correspondentes dimensões sectoriais e territoriais.

As tipologias de beneficiários distinguem, em primeiro lugar, os empresariais dos não empresariais. Distinguem-se, nos primeiros, as tipologias decorrentes da dimensão das

empresas (micro, pequenas, médias e não PME), bem como as respeitantes à natureza e características da respectiva inserção territorial (global, nacional internacionalizada, nacional, pluri-regional e regional).

Na diversidade decorrente da dimensão sectorial são especialmente relevantes as tipologias correspondentes ao sector/produto, à cadeia de valor e à relevância ou irrelevância do território como factor competitivo.

A consideração das diversidades territoriais envolve, particularmente, as tipologias correspondentes à dimensão regional, pluri-regional (com distinção entre regiões 'convergência' e outras) e nacional.

- ▶ A envolvente de crise financeira e económica do actual ciclo de execução dos Sistemas de Incentivos – evidenciado pela crise no investimento e pela desaceleração da procura mundial (num quadro dual, entre economias 'emergentes' e 'avançadas'), onde taxas de juro historicamente baixas se combinaram com restrições no acesso ao crédito, cujos efeitos foram cumulativamente combinados, de modo progressivamente mais acentuado, com aumentos nas taxas de juro e com dificuldades acrescidas no acesso ao crédito – alteram a percepção das vantagens e as efectivas motivações para a procura de incentivos.

Esta situação cria um quadro mais exigente para a gestão da selectividade, bem como para conciliar a inerente focalização dos incentivos com os objectivos respeitantes à plena execução das disponibilidades orçamentais (e, portanto, para absorção dos financiamentos estruturais comunitários).

- ▶ Tomando em consideração a evolução das crescentes restrições associadas à política monetária, à dificuldade de mobilização de recursos financeiros e à crise das dívidas soberanas na Zona Euro, a superação das exigências referidas e dos desafios que lhes estão associados deverão estimular o aprofundamento das relações de cooperação colaborativa entre Autoridades de Gestão e Agências Públicas no sentido de (i) acelerar a execução de projectos de investimento aprovados, (ii) contribuir para a viabilização de projectos de investimento de indiscutível mérito mas cuja concretização é negativamente influenciada por restrições de financiamento de capitais próprios e alheios, (iii) otimizar os resultados, efeitos induzidos e impactos de projectos de investimento viabilizados e (iv) articular com eficiência e eficácia os incentivos financeiros com outros instrumentos de política pública de estímulo ao investimento (designadamente, benefícios fiscais e instrumentos de engenharia financeira).

251

50. As propostas que a equipa de avaliação apresenta, sustentadas na análise avaliativa realizada e fundamentadas nas considerações expostas, têm especial incidência em duas dimensões estruturantes do Modelo de Governação dos SI QREN: (i) as regras de afectação dos projectos de investimento entre Programas Operacionais e (ii) o processo de análise das candidaturas aos SI QREN (incluindo os critérios de notação do mérito dos projectos de investimento).
51. Na sua configuração actual, a afectação dos projectos de investimento entre Programas Operacionais baseia-se essencialmente em critérios associados à dimensão dos respectivos



promotores, atribuindo ao POFC as candidaturas promovidas por não PME e por médias empresas e aos PO Regionais aquelas em que os promotores são micro e/ou pequenas empresas. A aplicação desta regra de afectação de projectos de investimento entre Programas Operacionais, que toma também em consideração a situação particular dos 'Projectos do Regime Especial' e dos 'Projectos de Interesse Estratégico Nacional', bem como um conjunto muito alargado de situações específicas, é assegurada por uma ferramenta informática (compatível com a introdução casuística de correcções e de alterações à afectação automática).

Mesmo tendo em atenção os benefícios que os procedimentos automáticos proporcionam, a equipa de avaliação propõe uma alteração significativa das regras em vigor, no sentido de privilegiar a consideração da natureza e características específicas dos projectos de investimento, que entendemos deverem ser afectos ao PO Temático e aos PO Regionais de acordo com a respectiva relevância nacional ou regional.

Esta nova abordagem, comum aos três Sistemas de Incentivos em vigor, que tenderá a aumentar a intervenção dos PO Regionais na decisão e no financiamento de projectos de investimento, será concretizada por decisão da Comissão de Selecção subsequente a proposta fundamentada da Autoridade de Gestão do POFC, tomando em atenção a aplicação dos seguintes critérios:

- ▶ A inserção do projecto de investimento na prossecução de objectivos estratégicos nacionais (que designadamente incluem os 'Projectos do Regime Especial', os 'Projectos de Interesse Estratégico Nacional' e os projectos enquadrados em 'Pólos de Competitividade e Tecnologia') determina o respectivo acolhimento pelo POFC.
- ▶ A implantação pluri-regional do projecto de investimento determina igualmente o seu enquadramento no POFC.
- ▶ A não prossecução de objectivos estratégicos nacionais e a implantação mono-regional do projecto de investimento implica, se este respeitar a actividades onde a localização territorial específica comporta forte relevância competitiva, a sua afectação aos PO Regionais.
- ▶ Quando, nas circunstâncias apontadas no parágrafo anterior, o projecto de investimento – não respeitando embora a actividades onde a localização territorial específica comporte forte relevância competitiva – apresente interesse ou relevância regional é igualmente enquadrado nos PO Regionais.

252

A aplicação das regras propostas para afectação dos projectos de investimento aos Programas Operacionais deverá ser concretizada tendo em atenção a ocorrência das seguintes excepções (decorrentes da disciplina comunitária aplicável aos fundos estruturais):

- ▶ Todos os projectos de investimento localizados nas áreas de intervenção dos PO Regionais de Lisboa e do Algarve são enquadrados nestes Programas Operacionais.
- ▶ Os projectos de investimento que, tendo localização pluri-regional, sejam também localizados nas áreas de intervenção dos PO Regionais de Lisboa e do Algarve são também co-financiados, por imputação de despesas, por estes Programas Operacionais.



A proposta de regras para afectação dos projectos de investimento por Programas Operacionais encontra-se sistematizada na Figura 12.1.

52. O processo de análise e notação do mérito dos projectos de investimento é actualmente efectuado pelos OI que, depois da verificação das condições do respectivo enquadramento, bem como das relativas à elegibilidade dos promotores e dos projectos, procedem ao apuramento do investimento total, do investimento elegível e do montante do incentivo – nos quais são tomados em consideração e incorporados pareceres técnicos especializados, bem como a pontuação atribuída pelas CCDR ao critério regional (que corresponde à apreciação do contributo do projecto para a competitividade regional e para a coesão económica territorial). Os critérios de enquadramento e de quantificação são aplicados com o apoio de uma ferramenta informática, que operacionaliza os critérios de selecção aprovados pelas Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais e formalizados por Despachos Ministeriais.

Com o objectivo de introduzir maior racionalidade e objectividade nesta componente fundamental do processo de decisão dos Sistemas de Incentivos, bem como de assegurar a incorporação das considerações expostas em parágrafos anteriores (especialmente relevantes e pertinentes face às alterações ocorridas na envolvente) e de conciliar a aplicação do princípio da selectividade com o estímulo à execução e à viabilização dos projectos de investimento, propomos:

- ▶ Explicitar claramente a existência de uma fase de análise preliminar à notação do mérito dos projectos de investimento, correspondente à verificação pelos OI – no quadro da regulamentação existente e das especificidades de cada AAC - das condições de admissibilidade das candidaturas, bem como ao apuramento do investimento total e elegível.
- ▶ Estabelecer uma primeira fase de notação do mérito de base dos projectos de investimento admitidos; a notação de base é aprovada pela Comissão de Selecção, na sequência de proposta dos OI, ponderando o contributo para a dimensão estrutural dos Sistemas de Incentivos, modulada pela respectiva dimensão temática, através da consideração de critérios relativos (i) à eficiência, (ii) à intensidade do conhecimento e (iii) à orientação transaccionável. A definição de um limiar mínimo para a notação do mérito de base selecciona os projectos de investimento potencialmente elegíveis.
- ▶ Os projectos de investimento cuja notação do mérito de base seja superior ao respectivo limiar mínimo são objecto de análise e subsequente atribuição de três notações de mérito adicional: (i) mérito competitivo, (ii) mérito regional e (iii) mérito nacional.
- ▶ A notação do mérito adicional competitivo é efectuada pelas Agências Públicas sectoriais competentes (de acordo com a actual definição de responsabilidades dos OI), ponderando o contributo específico do projecto de investimento para a dimensão horizontal<sup>89</sup> dos SI,

---

<sup>89</sup> A referência à dimensão horizontal dos Sistemas de Incentivos reporta-se ao mencionado protagonismo que

por referência aos critérios relativos (i) ao valor acrescentado, (ii) ao emprego e (iii) à especialização.

- ▶ A notação do mérito adicional regional é efectuada pelas Agências Públicas regionais competentes (CCDR), ponderando o contributo específico do projecto de investimento para as agendas regionais<sup>90</sup> dos Sistemas de Incentivos, por referência aos critérios relativos (i) à valorização de recursos endógenos, (ii) à transversalidade e (iii) à reestruturação/renovação.
- ▶ A notação do mérito adicional nacional é efectuada pela Autoridade de Gestão do POFC (em articulação com as Autoridades Públicas nacionais relevantes e pertinentes), ponderando o contributo específico do projecto de investimento para a dimensão estrutural<sup>91</sup> dos Sistemas de Incentivos, por referência aos critérios relativos (i) a correcção dos desequilíbrios macro, (ii) a diversificação de mercados e (iii) ao crescimento.
- ▶ As Autoridades de Gestão de cada Programa Operacional realizam, subsequentemente, as seguintes actividades: (i) apuramento da notação global de mérito do projecto de investimento, resultante da consideração das notações do mérito de base de cada um dos méritos adicionais, (ii) hierarquização dos projectos de investimento de acordo com a correspondente notação global de mérito e (iii) estabelecimento do limiar mínimo de mérito global, em coerência com as disponibilidades orçamentais constantes do AAC (com as normas de flexibilidade e de ajustamento vigentes).
- ▶ As propostas de decisão de financiamento são submetidas pelas AG dos PO à Comissão de Selecção que, como actualmente, emite Parecer sobre a Decisão de Financiamento – subsequentemente objecto de aprovação pelas Autoridades de Gestão dos PO (quando, como agora acontece, essa competência não seja reservada ao membro do Governo).

A proposta de processo de análise e notação do mérito dos projectos de investimento encontra-se sistematizada na Figura 12.2.

---

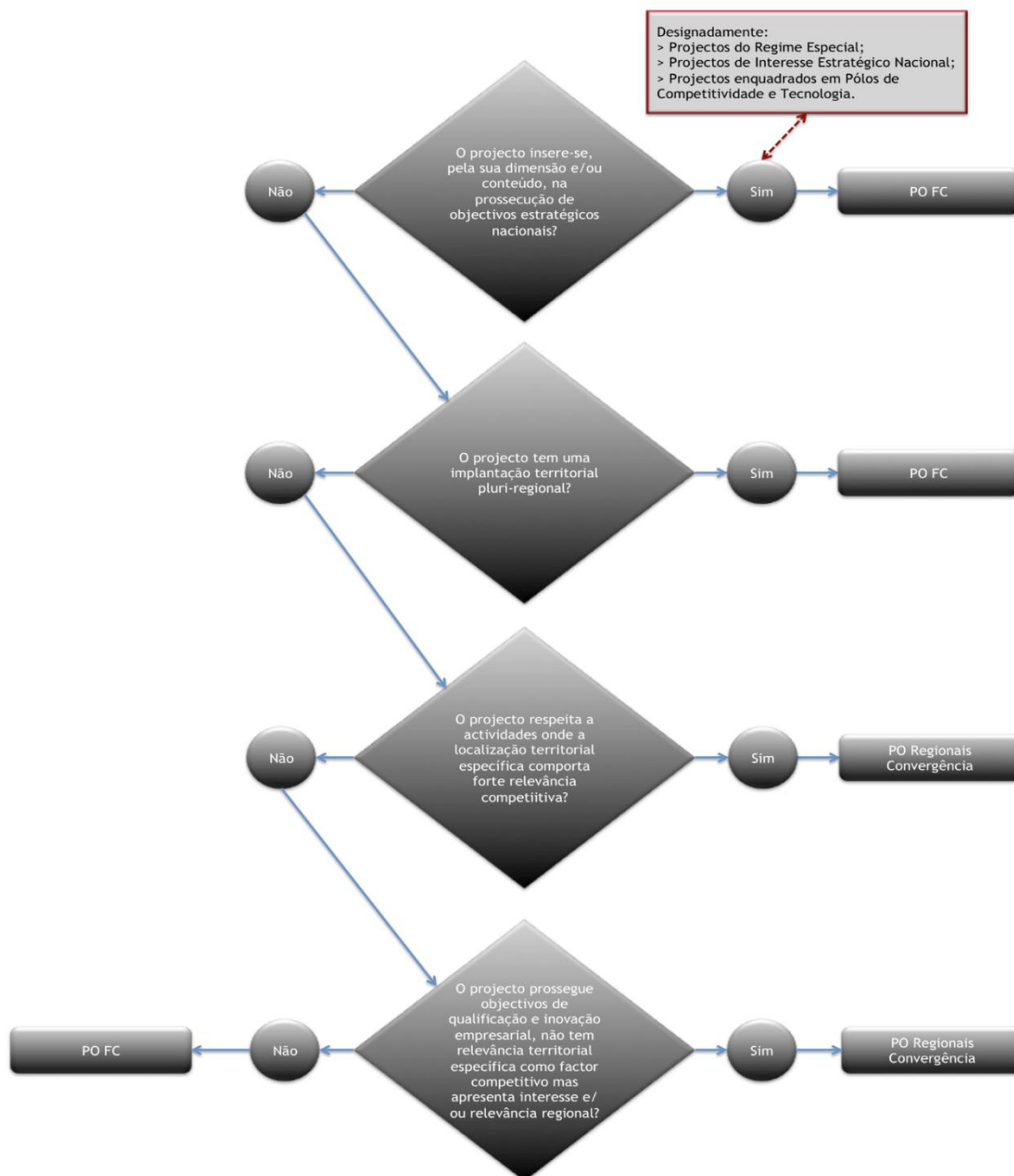
*devem assumir na promoção da competitividade das empresas, das instituições de suporte e dos territórios.*

<sup>90</sup> Como salientado, os Sistemas de Incentivos devem apoiar a promoção da convergência e da coesão das e nas regiões portuguesas, acolhendo as diferenças de desempenho económico e social territorial e maximizando as oportunidades (minimizando as restrições) da política regional europeia.

<sup>91</sup> A referência à dimensão estrutural dos Sistemas de Incentivos toma em consideração as responsabilidades referidas que devem assumir na concretização das agendas europeia e nacional de prossecução de reformas estruturais, com relevo para as correspondentes ao crescimento, ao emprego e à sustentabilidade.

**FIGURA 12.1:**  
**Proposta de Regras de Afecção de Projectos de Investimento entre**  
**Programas Operacionais**

A. Afecção de projectos de investimento entre POFC e PO Regionais Convergência, por decisão da Comissão de Selecção, na sequência de proposta da Autoridade de Gestão do POFC.

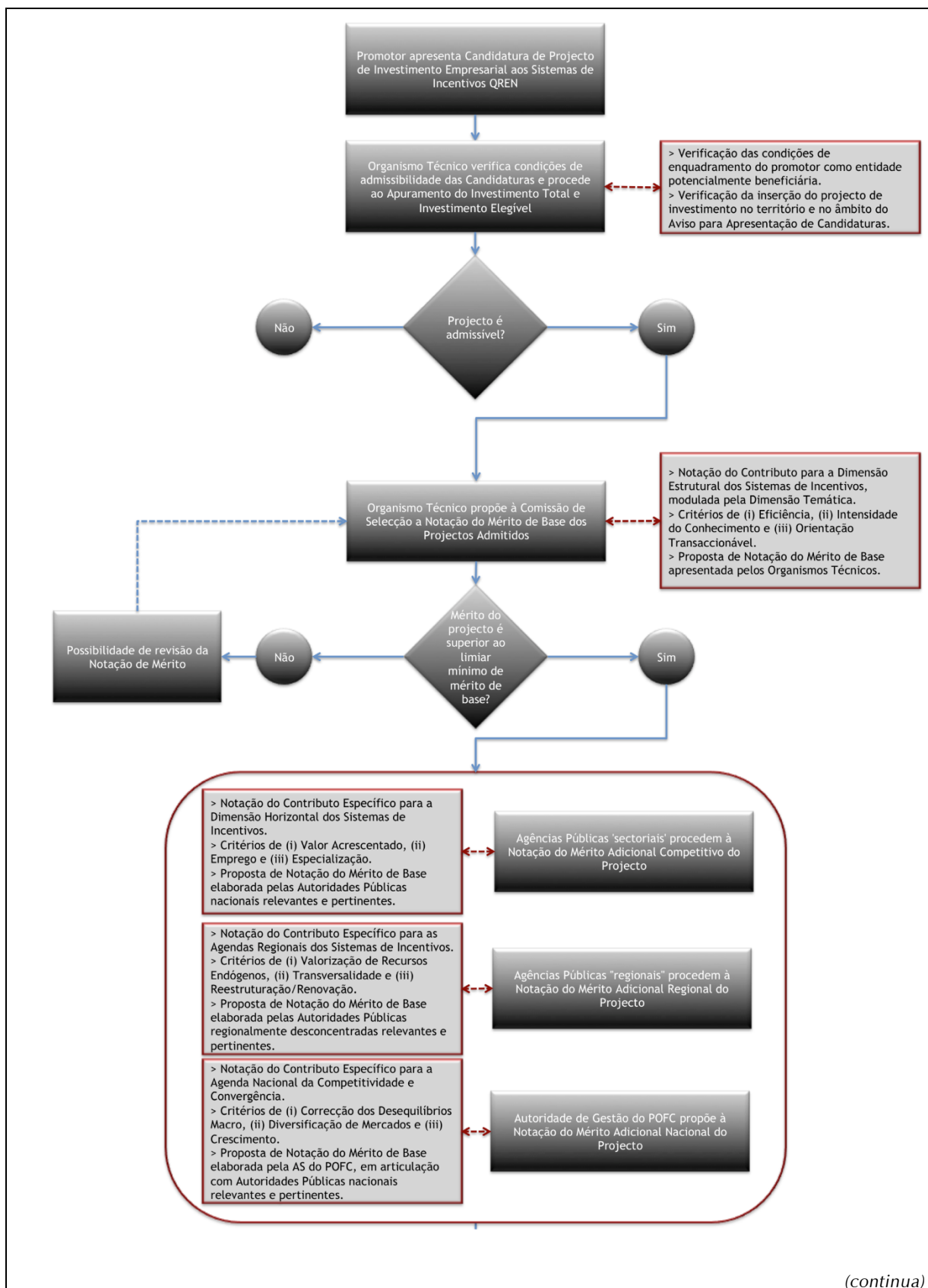


B. Afecção aos PO Regionais de Lisboa e do Algarve de todos os projectos de investimento localizados nos respectivos territórios.

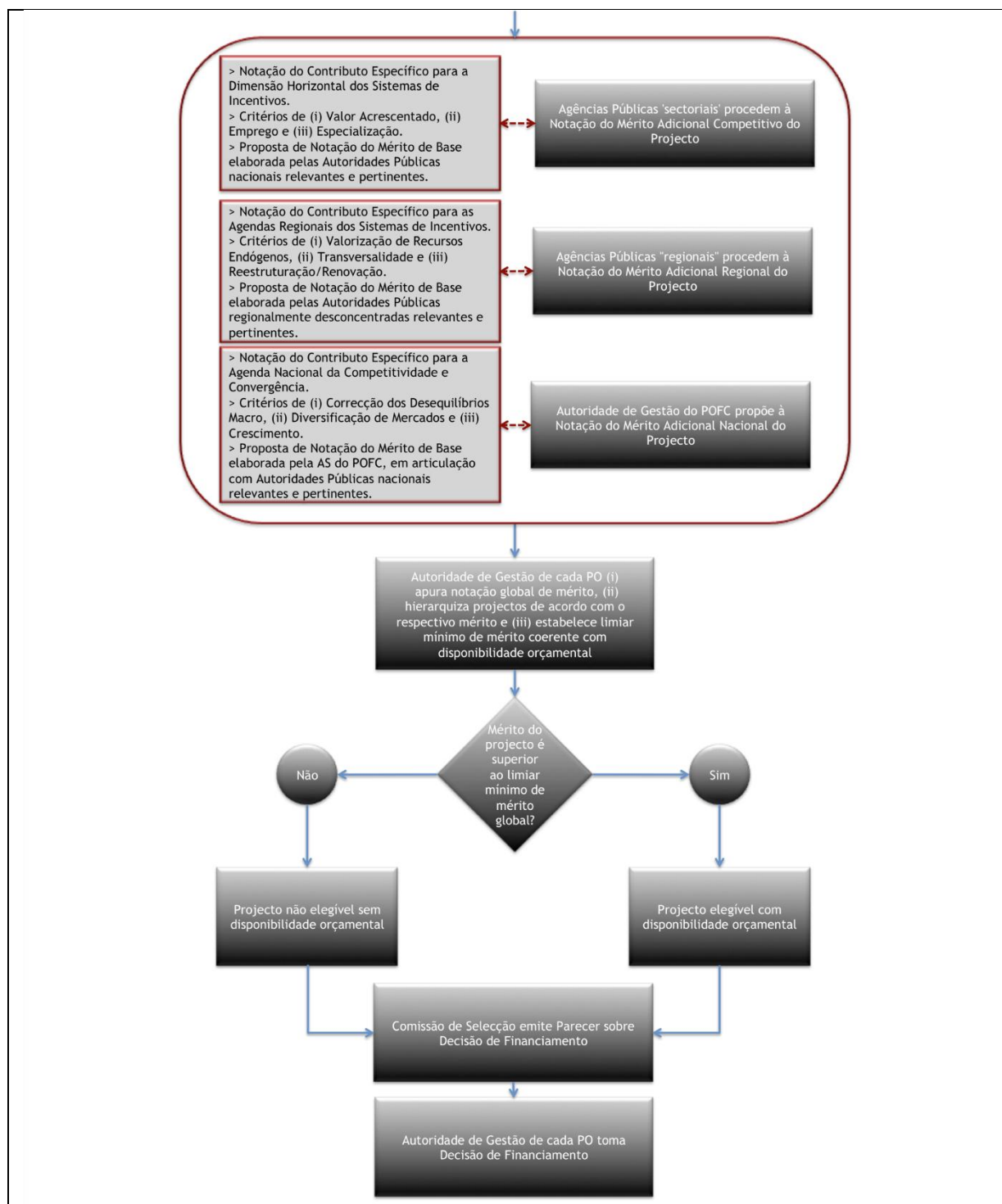
C. Afecção aos PO Regionais de Lisboa e do Algarve, por imputação, os projectos de investimento pluri-regionais também localizados nos respectivos territórios.

Fonte: Equipa de Avaliação

**FIGURA 12.2:**  
Proposta relativa ao Processo de Análise e Notação do Mérito dos Projectos



## Proposta relativa ao Processo de Análise e Notação do Mérito dos Projectos (continuação)



Fonte: Equipa de Avaliação

## 12.2. RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA OPERACIONAL

### 1. AFINAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO

53. Recomendação no caso do SI Inovação/Inovação Produtiva:

- ▶ Fusão num critério alargado A de qualidade do projecto dos sub-critérios A1, A2, C1 e C3, com correspondente eliminação do A3 e do C2.
- ▶ Eliminação do critério D enquanto critério de mérito absoluto e sua consideração enquanto indicador de mérito regional fazendo parte integrante de um indicador de média ponderada com a notação de mérito do projecto, como base para hierarquização do mérito relativo dos projectos.

Critérios	
<b>A</b>	<b>Qualidade do projecto</b> A1. Coerência e pertinência do projecto, no quadro da estratégia da empresa A2. Grau de inovação A3. Cooperação interempresarial
<b>B</b>	<b>Impacto do projecto na competitividade da empresa</b> B1. Produtividade económica do projecto B2. Aumento da capacidade de penetração no mercado internacional
<b>C</b>	<b>Contributo do projecto para a competitividade nacional</b> C1. Desenvolvimento/consolidação dos sectores de média/alta e alta intensidade tecnológica C2. Melhoria da balança de bens e serviços de média/alta e alta intensidade tecnológica C3. Aumento da criação de emprego altamente qualificado
<b>D</b>	<b>Contributo do projecto para a competitividade regional e para a coesão económica territorial</b> D1. Adequação do projecto aos objectivos das estratégias regionais e contributo do projecto para a convergência sub-regional/regional D2. Contributo do projecto para a criação sustentável de riqueza e emprego no espaço regional de influência

54. Recomendação no caso do SI I&DT/Projectos Individuais:

- ▶ Supressão do critério E, podendo-o transformar num factor de majoração do incentivo concedido aos projectos.
- ▶ Criação de um critério alargado sobre a qualidade do projecto, envolvendo os subcritérios A1, A2, A3 e D (que passa, neste último caso, a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação).
- ▶ Revisão da grelha de classificação do subcritério A3, de forma a torná-lo mais relevante e discriminativo na notação do critério A.
- ▶ Passagem do subcritério B3, que não tem exclusivamente a ver com o impacto do projecto no promotor, para o critério C, como seu segundo critério de 2.º nível.
- ▶ Criação de um segundo novo critério de 2.º nível no critério B, de valorização económica do projecto de I&DT, avaliando os ganhos dele decorrentes em matéria de eficiência operacional e/ou de volume de negócios associado a produtos novos e/ou melhorados.

Critérios	
<b>A</b>	<b>Qualidade do projecto</b> A1. Coerência e razoabilidade do projecto A2. Equipa de I&DT com perfil adequado A3. Empenho dos promotores empresariais no projecto
<b>B</b>	<b>Contributo para a competitividade da(s) empresas promotor(as)</b> B1. Aumento e consolidação das capacidades internas de I&DT e inovação tecnológica e de valorização dos resultados do projecto B2. Aumento da capacidade de penetração no mercado internacional B3. Criação de laços de cooperação estáveis e duradouros com entidades do SCT
<b>C</b>	<b>Contributo para a política nacional/ regional de I&amp;DT</b> C1. Grau de adequação às prioridades nacionais/ regionais em matéria de I&DT e inovação (integração em clusters/pólos de competitividade e tecnologia) C2. Efeitos de demonstração e de disseminação dos resultados a outras empresas e sectores
<b>D</b>	<b>Grau de inovação do projecto</b>
<b>E</b>	<b>Grau de inserção em Redes e Programas europeus e internacionais de I&amp;DT</b>

55. Recomendação no caso do SI I&DT/Projectos em Co-Promoção:

- ▶ Supressão do critério E, podendo-o transformar num factor de majoração do incentivo concedido aos projectos.
- ▶ Criação de um critério alargado sobre a qualidade do projecto, envolvendo os subcritérios A1, A2, A3 e D (que passa, neste último caso, a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação).
- ▶ Revisão da grelha de classificação do subcritério A3, de forma a torná-lo mais relevante e discriminativo na notação do critério A.
- ▶ Passagem do subcritério B3, que não tem exclusivamente a ver com o impacto do projecto no promotor, para o critério C, como seu segundo critério de 2.º nível.
- ▶ Revisão da grelha de classificação do critério C e dos seus actuais subcritérios C1 e C2 de forma a torná-los mais discriminativos e mais relevantes, respectivamente, na notação de mérito do projecto e na classificação do critério C.
- ▶ Criação de um segundo novo critério de 2.º nível no critério B, de valorização económica do projecto de I&DT, avaliando os ganhos dele decorrentes em matéria de eficiência operacional e/ou de volume de negócios associado a produtos novos e/ou melhorados.

Critérios	
<b>A</b>	<b>Qualidade do projecto</b> A1. Coerência e razoabilidade do projecto A2. Equipa de I&DT com perfil adequado A3. Empenho dos promotores empresariais no projecto
<b>B</b>	<b>Contributo para a competitividade da(s) empresas promotor(as)</b> B1. Aumento e consolidação das capacidades internas de I&DT e inovação tecnológica e de valorização dos resultados do projecto B2. Aumento da capacidade de penetração no mercado internacional B3. Criação de laços de cooperação estáveis e duradouros com entidades do SCT
<b>C</b>	<b>Contributo para a política nacional/regional de I&amp;DT</b> C1. Grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação (integração em clusters/pólos de competitividade e tecnologia) C2. Efeitos de demonstração e de disseminação dos resultados a outras empresas e sectores
<b>D</b>	<b>Grau de inovação do projecto</b>
<b>E</b>	<b>Grau de inserção em Redes e Programas europeus e internacionais de I&amp;DT</b>

56. Recomendação no caso do SI Q&I PME/Projecto Individual e de Cooperação:

- ▶ Supressão do critério A2 e sua substituição pelo critério C, que passa a figurar como critério de 2.º nível no critério A, à semelhança do constante no SI Inovação.
- ▶ Revisão da grelha de classificação do critério C, que passaria a A2, de forma a torná-lo mais discriminativo e relevante.
- ▶ Supressão do critério F que deverá figurar como condição de elegibilidade do projecto.

Critérios	
<b>A</b>	<b>Coerência e pertinência do projecto, no quadro de uma actuação em torno dos factores dinâmicos de competitividade e, no caso dos projectos em cooperação, a avaliação das perspectivas de aprofundamento futuro da cooperação</b> A1. Coerência e pertinência, no quadro de uma actuação em torno dos factores de competitividade A2. Perspectivas de aprofundamento futuro da cooperação
<b>B</b>	<b>Grau de Integração dos investimentos previstos no projecto, tendo em vista a melhoria da qualificação e competitividade da empresa</b>
<b>C</b>	<b>Carácter inovador das iniciativas constantes do projecto</b>
<b>D</b>	<b>Contributo para a política nacional/ regional de I&amp;DT</b> D1. % trabalhadores qualificados >= nível IV (pré-projecto) D2. % trabalhadores qualificados >= nível IV (pós-projecto)
<b>E</b>	<b>Grau de abordagem aos mercados internacionais, com o objectivo de avaliar o impacto do projecto na orientação da empresa para os mercados externos</b> E1. % VN Internacional/VN total (pré-projecto) E2. % VN Internacional/VN total (pós-projecto)
<b>F</b>	<b>Sustentabilidade do projecto medido pelo peso dos novos capitais próprios para financiamento do projecto sobre as despesas elegíveis</b>



## 2. CONSOLIDAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DOS PROJECTOS COLECTIVOS

### 57. Recomendações relativas a projectos colectivos:

- ▶ Os Projectos Colectivos correspondem a instrumentos de política económica muito relevantes para a promoção da competitividade da economia portuguesa, que dão continuidade a uma tradição que vem do passado recente e que deve continuar a ser consagrada e até aprofundada no período de programação em curso e em próximos períodos de programação.
- ▶ No que respeita aos Projectos Conjuntos do SI Qualificação e Internacionalização de PME, fará sentido (re-)estabelecer uma majoração das taxas de incentivo de base que valorize as iniciativas cooperativas/colectivas face aos projectos individuais; fará igualmente sentido incorporar nas despesas elegíveis dos seus promotores “directos” (Associações Empresariais) os custos indirectos imputáveis aos projectos segundo um modelo simplificado (por exemplo, uma taxa forfetária).
- ▶ No tocante à I&DT Colectiva, importa avaliar a possibilidade de alargar as categorias de despesas elegíveis, dando a faculdade aos seus promotores (Associações Empresariais ou Entidades Gestoras de Clusters) de poderem imputar custos com pessoal dedicado a actividades de I&DT, com eventuais limites.
- ▶ Ainda no tocante especificamente à I&DT Colectiva, parece indispensável reajustar as características desta tipologia de projectos em direcção ao modelo adoptado nos Projectos Conjuntos, obrigando a que os custos distribuíveis e individualizáveis sejam suportados pelas empresas envolvidas no acordo; a alternativa será reposicionar a I&DT Colectiva para as Acções Colectivas, a par das SIAC.
- ▶ No caso dos Projectos de Cooperação do SI Qualificação e Internacionalização de PME, se se mantiver a baixa procura que os tem caracterizado no período de referência para esta avaliação, importará avaliar a pertinência da sua manutenção futura.

## 3. CONSOLIDAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DOS VALES

### 58. Recomendações relativas aos vales:

- ▶ Os Vales I&DT e os Vales Inovação materializam um inovador instrumento de actuação nas PME muito pertinente e relevante, que se deve manter, consolidar e, se possível, massificar no actual e em próximos períodos de programação.
- ▶ Recomenda-se a fusão destas duas tipologias de projectos numa só tipologia ou, em alternativa, a arrumação mais temática, concentrando numa tipologia o apoio (integrado) à contratação de serviços de I&DT e inovação (teríamos o “Vale I&DT e Inovação”) e noutra tipologia o apoio à contratação de serviços de qualificação e internacionalização (teríamos o “Vale Qualificação e Internacionalização”).

- ▶ O carácter simplificado dos Vales I&DT e dos Vales Inovação está muito patente nos seus formulários de candidatura, bastante curtos e focados, tornando-se acessíveis para os promotores, bem como na sua avaliação, que dispensa a análise de mérito exigida pelos restantes instrumentos; torna-se, no entanto, imperioso sublinhar que, do ponto de vista processual, toda a restante tramitação é igual à das tipologias remanescentes, o que parece revelar-se excessivo neste tipo de instrumentos; recomenda-se, por isso, a introdução de simplificações, quer na fase de decisão (por exemplo, eliminando tramites intermédios), quer nas fases da contratualização (designadamente através da mera assinatura de um contrato por parte do promotor) e do encerramento dos projectos (nomeadamente através da apresentação de um relatório de resultados por parte da entidade fornecedora, validado pela empresa promotora), tornando todo o processo mais célere e eficaz.
- ▶ A relevância potencial dos Vales I&DT e Inovação para melhorar a competitividade das PME e, em paralelo, reforçar a sua articulação com as entidades do SCTN qualificadas, aconselha a que seja aberto um novo processo de qualificação destas últimas, avaliando aquelas que foram qualificadas no passado e abrindo as possibilidades de alargamento da rede actualmente qualificada.
- ▶ A natureza dos Vales I&DT e Inovação torna pertinente uma grande regularidade na abertura de concursos (ou, em alternativa, a adopção de uma lógica de “guichet aberto”), que permita dar resposta, em tempo útil, às necessidades sistemáticas de suporte que emergem nas PME nas áreas da I&DT, qualidade, inovação, internacionalização, etc, cobertas por este tipo de instrumentos.

#### **4. MELHORIA DA EFICÁCIA NAS PRIORIDADES PROSEGUIDAS PELOS SI**

59. Recomendações relativas à prioridade horizontal dos SI ao reforço dos factores críticos de competitividade no contexto das economias baseadas no conhecimento e na inovação:

- ▶ Para a prossecução mais efectiva desta prioridade, identifica-se como relevante criar uma tipologia específica de projectos simplificados no SI I&DT (ou, em alternativa, e tendencialmente com vantagem, uma nova vertente nos Vales I&DT), de curta duração, orientada para o apoio a actividades preliminares de investigação industrial (estudos preliminares; especificações técnicas; aquisição e desenvolvimento de conhecimentos e capacidades para aprofundamento das “ideias” de partida; desenvolvimentos experimentais preliminares) intra-muros nas empresas, com investigadores e técnicos do promotor, que devem culminar em “provas de conceito”, que permitam potenciar futuros SI I&DT individuais e/ou co-promoções com viabilidade técnico-económica mais robusta.
- ▶ Adicionalmente, considera-se importante colmatar uma lacuna existente na cobertura dos apoios dos SI no domínio da inovação àquilo que se pode chamar as “actividades de passagem” da I&D para a inovação propriamente dita; referimo-nos a todas as actividades que usualmente se encontram entre a “fase” de protótipos, pré-séries e/ou instalações

experimentais/piloto resultantes de projectos de I&DT de novos produtos ou serviços e a industrialização da sua produção propriamente dita; a criação de outros mecanismos que reduzam a estagnidade entre a I&DT (cujos apoios estão concentrados no SI I&DT) e a inovação propriamente dita (cujos apoios estão concentrados no SI Inovação) nas empresas é igualmente desejável.

- ▶ Por último, importa referir que a revisão de 2009 do Enquadramento Nacional dos SI e do Regulamento do SI Inovação, ao estabelecer o alargamento do âmbito dos projectos elegíveis à “inovação”, determinou um afastamento à boa focagem inicial já referenciada, pelo que, num contexto em que os recursos disponíveis para afectar aos SI começam a escassear, a equipa de avaliação recomenda um regresso à versão inicial mais selectiva do SI Inovação.

60. Recomendações relativas à prioridade dada ao aproveitamento das sinergias decorrentes de estratégias de eficiência colectiva para a consecução de economias de proximidade e de aglomeração aos níveis nacional, sectorial, regional, local ou urbano:

- ▶ A priorização dada na operacionalização dos SI QREN em relação ao aproveitamento das sinergias decorrentes de EEC é inequívoca, mostrando-se em convergência com o enquadramento estratégico da Agenda da Competitividade e com as recomendações das Avaliações Ex-Ante do POFC e dos PO Regionais a este respeito;
- ▶ Em termos de facto, esta priorização veio a materializar-se apenas a partir de meados de 2009, após o reconhecimento formal das EEC; depois dessa altura foram abertos vários concursos específicos no SI Inovação e no SI Qualificação e Internacionalização de PME para projectos inseridos em PROVERE, assim como vários concursos nos três SI com dotações orçamentais específicas para projectos inseridos em PCT e Outros Clusters; de notar que, nesta última situação, os orçamentos específicos para EEC têm adquirido uma importância muito significativa na dotação global do concurso, frequentemente acima dos 55%;
- ▶ Consciente de que as EEC constituem, designadamente no que respeita aos PCT e Outros Clusters, instrumentos críticos para a efectiva consagração dos princípios da selectividade e da concentração na aplicação dos financiamentos estruturais comunitários, a equipa de avaliação reconhece o esforço efectuado nesta matéria em sede de SI, embora manifeste alguma preocupação com as suas potenciais consequências; ainda que as EEC não tenham sido objecto de uma avaliação específica até ao momento, a verdade é que resulta claro do processo de auscultação efectuado na presente avaliação que não existe um conforto robusto por parte dos diversos *stakeholders* com as EEC reconhecidas, em especial com os PCT e os PROVERE; por outro lado, importa ter em atenção que as EEC em apreço foram objecto de reconhecimento muito recente, encontrando-se ainda em fases muito embrionárias de maturação e desenvolvimento; acresce que várias são as entidades dinamizadoras de EEC que afirmam desconhecer muitos dos projectos candidatos e apoiados no âmbito dos SI (pelo menos no tocante a projectos complementares inseridos

no âmbito dos PCT e Outros Clusters), manifestando reservas quanto à sua efectiva inserção nos seus programas de acção;

- ▶ Pelas razões apresentadas, recomenda-se prudência no processo de priorização aqui em análise; o modelo adoptado até ao momento parece razoável (concursos específicos para EEC baseadas nos PROVERE e concursos de âmbito geral com dotação específica para EEC baseadas em PCT e Outros Clusters), mantendo a abertura a projectos com mérito significativo que eventualmente não se enquadrem nas EEC reconhecidas; em fase posterior, quando existir um grau de maturação mais significativo das EEC reconhecidas, fará sentido acentuar a priorização do aproveitamento de sinergias decorrentes deste tipo de estratégias no âmbito dos SI;
- ▶ No tocante a aspectos mais particulares, recomenda-se o alargamento das majorações associadas a projectos inseridos em EEC já estabelecidas para o SI Inovação e para o SI Qualificação e Internacionalização de PME também ao SI I&DT; recomenda-se, igualmente, que seja apreciada a viabilidade de solicitar às entidades dinamizadoras das EEC reconhecidas um parecer (não vinculativo) de suporte à classificação das candidaturas aos SI inseridas nas suas EEC.

61. Recomendações relativas à prioridade conferida à produção transaccionável de novos bens e serviços, ao reforço da orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais e ao seu reposicionamento para segmentos mais competitivos e diferenciados:

- ▶ Na concepção original dos SI QREN, o estabelecimento da orientação prioritária dos apoios para actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis aparece referenciada com destaque no Enquadramento Nacional, bem como nos objectivos estabelecidos no Regulamento do SI PME e no Regulamento do SI Inovação; nos critérios de valorização do mérito dos projectos, definidos em sede dos AAC, a orientação para os mercados externos e a valorização do volume de negócios internacional é, desde a operacionalização inicial dos SI, devidamente considerada, discriminando positivamente os projectos ligados à produção de bens e serviços transaccionáveis;
- ▶ Em contrapartida, no âmbito sectorial definido no Enquadramento Nacional para os projectos a apoiar, as consequências da prioridade estabelecida em relação às actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis não se encontram adequadamente acauteladas, uma vez que as CAE elegíveis extravasam claramente as actividades em apreço;
- ▶ A equipa de avaliação reconhece, não obstante, o reforço de priorização que as actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis têm vindo a merecer no âmbito da operacionalização dos SI; trata-se de uma opção que vai claramente de encontro ao estabelecido no enquadramento estratégico da Agenda da Competitividade e nas recomendações das Avaliações Ex-Ante do POFC e que, em paralelo, converge com um dos imperativos que resultam da mudança de contexto com que o nosso país está

confrontado (o imperativo do aumento da orientação para o exterior da economia portuguesa);

- ▶ Ainda assim, importa adoptar alguma prudência nas exigências *ex-ante* impostas aos promotores dos projectos candidatos, uma vez que o aumento da intensidade exportadora das actividades de produção de bens e serviços é dinâmica e, em certos sectores e/ou empresas, encontra-se ainda num estágio muito incipiente, embora possa apresentar um potencial futuro significativo; importa, igualmente, ter em conta que o desenvolvimento dos projectos candidatos poderá determinar alterações estruturais na orientação exportadora dos seus promotores, alterando de forma radical a sua realidade *ex-ante*, justificando portanto a figura dos “novos exportadores” entretanto criada;
- ▶ Para além disso, será relevante acautelar a realidade particular dos projectos de I&DT, onde os objectivos pós-projecto assumem um grau de incerteza normalmente muito significativo, tornando mais difícil o estabelecimento de metas de valorização económica de resultados em mercados externos; neste caso, talvez se mostre adequado adoptar a opção pela definição de dotações específicas (maiores) para promotores que cumpram as condições *ex-ante* e/ou *ex-post* que têm vindo a ser adoptadas nos AAC mais recentes e (menores) para promotores que não as consigam cumprir, tornando possível manter a possibilidade de apoiar bons projectos de I&DT, independentemente do grau de orientação para o exterior dos seus promotores;
- ▶ Numa perspectiva complementar, importa também ter em atenção que a mudança de contexto torna relevante, não só, o aumento da orientação exportadora da economia portuguesa mas, seguramente, também, o aumento do seu “grau de auto-suficiência”; nesse sentido, talvez faça sentido contemplar na operacionalização dos SI a valorização de projectos que tenham impacto relevante na substituição de importações, aspecto que aliás já é acautelado também na avaliação dos projectos que se candidatam ao estatuto PIN; com efeito, em projectos com impacto importante em matéria de substituição de importações, pensamos que deveria haver lugar, no caso, paralelamente, de inexistência de actividade exportadora, à não consideração das novas condições de elegibilidade e critérios de selecção ligados ao grau de orientação exportadora, devendo, em substituição, valorizar-se uma referência qualitativa à relevância do projecto para a redução das importações.

## 5. O ACOMPANHAMENTO E GESTÃO

### PROCESSOS DE DIVULGAÇÃO

62. Na actual fase de implementação dos SI, recomenda-se uma muito maior focalização das acções de divulgação em públicos restritos com o intuito de captar uma procura qualificada, com características muito delimitadas face à estratégia definida ou a definir (sector de bens e serviços transaccionáveis, empresas exportadoras, etc.) através dos meios de divulgação adequados e com especial enfoque nas acções presenciais ou em mailing lists seleccionadas para o efeito. A

utilização de meios de divulgação para públicos mais alargados deverá cingir-se à divulgação de resultados e boas práticas.

63. O reforço da articulação entre as AG e os OI no que respeita ao planeamento e realização de acções de comunicação e divulgação, potenciando as capacidades de actuação individuais, poderá contribuir para uma maior eficácia das acções. A articulação – que poderá ser efectuada através da realização de reuniões semestrais de concertação das acções de divulgação da Rede, precedidas do envio por parte das entidades do respectivo planeamento das acções – não pretende naturalmente centralizar as decisões nem anular iniciativas individuais mas sim coordená-las no tempo e no espaço e promover/facilitar a criação de sinergias, sobretudo nas situações em que existam objectivos e destinatários comuns.
64. A avaliação dos resultados das acções de divulgação dos SI implica a recolha e tratamento de dados quantitativos e qualitativos sobre esses resultados específicos. Caso se mantenha o objectivo de avaliar os SI nesta perspectiva, recomenda-se que se adopte um conjunto de indicadores comuns aos seis PO, que devem ser acompanhados sistematicamente e analisados nos relatórios de execução dos Programas e de avaliação dos Planos de Comunicação.

#### **OS PROCESSOS CONCURSAIS E A FASE DE SUBMISSÃO DE CANDIDATURAS**

65. A flexibilidade inerente aos AAC enquanto reguladores da procura e selectividade deveria, especialmente nesta fase de implementação dos SI, ser adoptada na sua plenitude, quer no sentido de restringir sectorial ou regionalmente os apoios (em especial para os PO que revelam taxas de compromisso mais elevadas), quer tendo em vista a expansão dos PO que se debatem com um nível de procura mais limitado, devendo inclusivamente considerar-se o lançamento de concursos específicos para determinada região (ainda que sempre concertados na Rede) que limitem a abrangência sectorial ou sub-regional dos apoios. O lançamento dos AAC mais recentes já exhibe uma tendência de prossecução destas recomendações.

#### **O CICLO DE VIDA DAS CANDIDATURAS: PROCESSOS E PRAZOS ASSOCIADOS**

66. A aproximação dos tempos médios de comunicação da decisão aos prazos previstos beneficiará da expectável diminuição do ritmo de lançamento de concursos e poderá, no contexto do actual Modelo de Governação, ser alcançada através:

- 266
- ▶ de um melhor planeamento do lançamento de concursos, evitando a simultaneidade de concursos em análise no mesmo OI,
  - ▶ do aumento da selectividade ex-ante, restringindo a adesão através das condições de elegibilidade e mérito, em consonância com os objectivos visados em cada AAC,
  - ▶ de uma maior flexibilidade e mobilidade na afectação dos recursos humanos entre as tarefas de análise/contratação e as de acompanhamento, no sentido de adaptar as estruturas técnicas dos OI ao ciclo de vida dos SI, mas garantindo o princípio da segregação de funções,
  - ▶ da disponibilização das FACI validadas na data de encerramento dos concursos,

- ▶ da diminuição dos prazos de emissão de pareceres por parte das CCDR (quando aplicável), dos Organismos especializados e dos peritos externos,
- ▶ da diminuição dos tempos médios de decisão das AG, sugerindo-se a utilização da consulta escrita nos casos em que as CD não reúnem com a regularidade necessária à expedita decisão sobre a aprovação de candidaturas e
- ▶ da diminuição dos tempos médios de comunicação ao promotor após a decisão (sobretudo no caso dos Vales).

67. As medidas adoptadas no final de 2010 para acelerar a execução dos projectos e, complementarmente, as alterações introduzidas na Norma de Pagamentos, são conceptualmente adequadas para mitigar a baixa execução dos SI face ao compromisso alcançado, seja do ponto de vista da facilitação do acesso ao crédito bancário, seja por via da reprogramação dos projectos, da flexibilização e simplificação dos pedidos de pagamento ou da descativação de incentivos em projectos não contratados.

A celeridade na análise e liquidação dos pedidos de pagamento pode, contudo, ser maximizada através de uma maior articulação entre os actores envolvidos, implicando, por um lado, um acompanhamento mais proactivo por parte dos OI relativamente aos pedidos de pagamento que prevêem receber (com particular destaque para os pedidos relativos aos projectos de maior dimensão) afim de comunicarem às AG, com a maior antecedência possível, as suas necessidades “extraordinárias” de tesouraria e, por outro lado, maior celeridade por parte das AG e do IFDR na comunicação e transferência de verbas.

68. Em termos processuais, a celeridade na análise dos pedidos de pagamento beneficiaria da simplificação dos procedimentos associados à análise da validação de despesas com pessoal alocado aos projectos de I&DT e da criação de uma ferramenta (articulada com o sistema de informação) que permitisse verificar a imputação das despesas com base em valores de referência (definidos em função da categoria de investigadores e técnicos e da tipologia de projecto)<sup>92</sup>. A definição da metodologia para imputação de custos indirectos assume também relevância e urgência acrescidas, pela simplificação e agilização que imprimiria na submissão de pedidos de pagamento e, logo, na aceleração da execução dos projectos.

## O ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS DOS PROJECTOS

69. A responsabilidade inerente ao acompanhamento dos projectos e dos seus resultados extravasa, em larga medida, o âmbito da verificação física e financeira na perspectiva mais estrita de controlo das intervenções, devendo assumir, em paralelo, uma multiplicidade de dimensões e formas de intervenção *on-going*. A garantia do alcance dos resultados dos projectos requer uma

---

<sup>92</sup> As medidas para acelerar a execução incluem a simplificação do processo de acompanhamento da execução de projectos de I&DT nesta matéria mas não explicitam, no documento de apresentação das mesmas, a forma como será efectuado.



intervenção mais pró-activa, numa fase precoce do ciclo de vida do projecto, que garanta o seu desenvolvimento sustentado e o alcance dos resultados visados.

70. Em conformidade, os OI (e as AG, complementarmente) deverão promover um acompanhamento mais regular da evolução dos projectos, abrangendo uma multiplicidade de vertentes de intervenção, de forma a potenciar e a estimular o arranque e a execução dos projectos, identificando eventuais factores de bloqueio na execução e garantindo, por esta via, condições para que os objectivos e demais condições contratualizadas se efectivem e mantenham. O acompanhamento dos projectos deverá valorizar a vertente de “consultoria e aconselhamento” e o apoio personalizado aos beneficiários – a desenvolver eventualmente pelo gestor de projecto, actuando sobretudo enquanto “facilitador” – nomeadamente no auxílio à resolução de problemas específicos, como sejam eventuais dificuldades no acesso a financiamento bancário, na obtenção de garantias, no acesso a redes de contactos internacionais para fins de promoção de exportações, no desbloqueamento de processos administrativos e burocráticos, entre outros.

71. No caso dos Grandes Projectos:

- ▶ Aprofundamento do apoio “personalizado” e “pró-activo” aos investimentos e aos promotores, designadamente no que respeita ao efectivo acompanhamento presencial pós contratação, bem como à flexibilidade exigida pela envolvente competitiva e dinâmica dos mercados internacionais e, ainda, pelas especificidades dos modelos organizativos dos investidores (em particular, como um dos casos analisados evidencia, quando os promotores são empresas multinacionais).
- ▶ A efectiva concretização de actividades de acompanhamento dos projectos de investimento após a contratação dos incentivos permitiria, aliás, dispor de informação actualizada sobre a prossecução dos objectivos e metas estabelecidos nas candidaturas.
- ▶ O referido aprofundamento das interacções com os promotores de grandes projectos de investimento deveria também reflectir-se na maior flexibilidade e disponibilidade para aceitar ajustamentos na natureza e/ou no calendário de concretização dos investimentos contratados, designadamente tomando em consideração a relevância dos factores de incerteza associados à evolução da envolvente e/ou do conhecimento e da tecnologia – que conduzem os promotores a ajustamentos rápidos nos respectivos investimentos.

268

## **O SISTEMA DE INFORMAÇÃO**

72. A eficiência que o Sistema proporciona à Rede poderá ser maximizada através de uma melhor comunicação entre a equipa responsável pelo SiQREN e os seus utilizadores internos, nomeadamente nos seguintes domínios:

- ▶ Divulgação de todas (por oposição apenas às mais importantes) as alterações que são efectuadas no Sistema e que permitem melhorar a sua funcionalidade ou a sua capacidade para gerar e tratar informação, por exemplo através de alertas (em formato de *pop-up* aquando da inicialização do sistema) ou mesmo utilizando o *mail*;



- ▶ Elaboração de um manual de utilização do sistema actualizado, de modo a garantir um repositório de informação acessível a todos os utilizadores e a continuidade das operações, na eventual ausência dos actuais detentores do conhecimento sobre o Sistema, diminuindo igualmente o esclarecimento de dúvidas junto do COMPETE e os constrangimentos associados à transferência de tarefas no caso de substituição de utilizadores;
  - ▶ Desenvolvimento de acções de formação, dirigidas aos diferentes perfis de utilizadores, que permitam divulgar melhor as potencialidades do Sistema enquanto gerador de informação, potenciando a harmonização de conceitos e boas práticas de utilização do mesmo.
73. Apesar de não ser um recurso fundamental ao correcto funcionamento do Sistema, um *disaster standby site* permitiria elevar a fasquia de requisitos de segurança, salvaguardando um conjunto fundamental de informações relacionadas com os incentivos e com os próprios promotores. O custo de um sistema com tais características é, porém, consideravelmente avultado, pelo que a sua adopção, a ser equacionada, deverá ser alvo de uma análise custo-benefício prévia.
74. A utilidade e fidedignidade da informação disponibilizada pelo Sistema para efeitos de gestão global e de avaliação poderão ser maximizadas através das seguintes medidas: (i) reforço de mecanismos que permitam impossibilitar a inserção de tramitações não sequenciais ao longo do ciclo de vida da operação; (ii) estabelecer um mecanismo que garanta a coerência e veracidade de todos os dados dos promotores que submetam mais que uma candidatura, eventualmente através da emissão de um alerta (com base no NIF) quando é enviada a segunda candidatura ao analista, indicando a necessidade de confirmar a coerência dos dados nos casos em que estes se revelem muito díspares face aos inicialmente reportados e (iii) garantir, para além da pontuação atribuída, a inclusão no Sistema de Informação sobre as ponderações afectas aos critérios de selecção utilizados na análise de cada candidatura.

## Augusto Mateus & Associados

homepage: [www.amconsultores.pt](http://www.amconsultores.pt)  
e-mail: [amconsultores@amconsultores.pt](mailto:amconsultores@amconsultores.pt)

Rua Laura Alves, 12 - 3º 1050-138 LISBOA  
Tel.: 21 351 14 00 Fax: 21 354 43 12