

# AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS DO PT2020

Relatório Final

16 de dezembro de 2019



Cofinanciado por:



## **Promotor**



## **Autoria**

Ernst & Young / Augusto Mateus & Associados  
Católica Porto Business School

## **Equipa**

### *Coordenação*

Sandra Primitivo  
Hermano Rodrigues

### *Consultores*

Diogo Martins  
Jorge Moreira  
Nuno Morim  
Pedro Oliveira  
Rui Ferreira

### *Especialistas*

Hugo Pinto  
Leonor Sopas  
Mário Rui Silva  
Paulo Madruga

### *Steering Committee*

Augusto Mateus  
Alberto Castro  
Florbelá Lima  
Helder Oliveira

## **Edição**

16 de dezembro de 2019

## Resumo

A Avaliação da implementação dos Sistemas de Incentivos (SI) do Portugal 2020 (PT2020) tem como principal objetivo aferir se a forma como foram implementados estes instrumentos até ao final de 2017 permitiu maximizar os resultados previstos no domínio Competitividade e Inovação do PT2020. Constitui uma avaliação de processo e tem por objetivos (i) analisar a adequação dos instrumentos aos objetivos delineados, (ii) avaliar se a forma como foram implementados os SI é a que maximiza os resultados esperados e (iii) avaliar a eficácia e eficiência dos procedimentos adotados para assegurar a simplificação e redução dos encargos para os beneficiários e para as entidades envolvidas na gestão dos fundos.

Esta avaliação assumiu como referencial metodológico a Avaliação Baseada na Teoria e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção dos SI e da respetiva Teoria da Mudança. O processo avaliativo envolveu um conjunto alargado de métodos e técnicas de recolha e análise de informação, incluindo recolha documental junto das entidades responsáveis pela gestão dos SI, recolha de dados estatísticos, realização de mais de vinte entrevistas, três *focus group* e seis estudos de caso, tendo ainda sido aplicados dois inquéritos (um a candidatos e outro a consultores).

Em termos globais, a presente avaliação revela uma elevada adequação da conceção dos instrumentos e do seu modelo de governação aos objetivos visados, seguindo no essencial as lições de experiência dos SI do QREN, e um nível de realizações elevado, mas também identifica falhas de implementação que, numa parte substancial dos casos, foram sendo mitigadas ao longo do período de avaliação, evidenciando uma adaptação da operacionalização dos SI aos desvios face à programação prevista e às alterações de contexto.

A procura dirigida aos SI mais que duplicou face ao anterior período de programação e a análise dos indicadores de realização revela que, em termos globais, um número significativo das metas estabelecidas para 2023 já foi ultrapassado, ainda que com desequilíbrios entre regiões e tipologias de intervenção. A elevada adesão aos instrumentos (envolvendo, de igual forma, procura qualificada e procura que não transpôs a fase de admissibilidade), num contexto de manutenção dos recursos afetos à sua gestão, criou, contudo, entropia no sistema, reduzindo a sua eficiência operacional, a qual revela margem de progressão no sentido de potenciar a transformação das realizações alcançadas em resultados efetivos.

Os fatores contextuais externos à intervenção potenciaram a adesão aos instrumentos e a implementação dos projetos, dada a recuperação económica e a redução das restrições de acesso ao crédito. A opinião dos beneficiários sobre os SI é bastante positiva em praticamente todos os aspetos analisados – desde a divulgação, à clareza dos materiais de suporte operacional e à perspetiva de alcance dos resultados contratualizados – e traduz uma melhoria face aos SI do QREN, destacando-se pela negativa, como fatores condicionadores do desenvolvimento dos projetos, sobretudo os elevados prazos de análise das candidaturas e de pagamento dos incentivos.

O modelo concursal continua a ser o referencial para garantir o princípio da competição pelos incentivos, mas a gestão das dotações não foi a mais adequada, reduzindo a seletividade e a capacidade de selecionar apenas os melhores projetos – sobretudo nas regiões com maior procura –, com potenciais reflexos no alcance dos resultados pretendidos.

## Summary

The Evaluation of the implementation of the Incentive Systems (IS) of the Portugal 2020 (PT2020) has as main objective to assess whether the way in which these instruments have been implemented until the end of 2017, has allowed to maximize the expected results in the Competitiveness and Innovation area of the PT2020. It constitutes a process evaluation and the main objectives are (i) to analyse the adequacy of the instruments to the outlined objectives, (ii) to evaluate if the way the IS were implemented is the one that maximizes the expected results and (iii) to evaluate the effectiveness and efficiency of the procedures adopted to ensure the simplification and reduction of the burden for the beneficiaries and for the entities involved in the management of the funds.

This evaluation took the Theory Based Evaluation as its methodological reference and implied the structuring of the logical framework of the IS intervention and the respective Theory of Change. The evaluation process involved a wide range of methods and techniques for collecting and analysing information, including documental collection from the entities responsible for IS management, statistical data collection, more than twenty interviews, three focus groups, six case studies and two surveys (one for candidates and one for consultants involved in the project applications).

Overall, this evaluation shows that the design of the instruments and their governance model is highly appropriate to the objectives pursued, essentially following the lessons learned from the NSRF IS experience, and a high level of outputs, but also identifies implementation failures which, in a substantial part of the cases, have been mitigated over the evaluation period, highlighting an adaptation of IS operation to deviations from the planned programming and to changes in context.

Demand for IS has more than doubled compared to the previous programming period and the analysis of the output indicators reveals that, overall, a significant number of the targets set for 2023 have already been exceeded, although with imbalances between regions and intervention typologies. The high adherence to the instruments (involving, equally, qualified demand and demand that did not go beyond the admissibility phase), in a context of maintaining the resources allocated to its management, created, however, entropy in the system, reducing its operational efficiency, which shows room for progress to transform the outputs achieved into effective outcomes.

Contextual factors external to the intervention boosted the adherence to the instruments and the implementation of the projects, given the economic recovery and the reduction of restrictions on access to credit. The opinion of beneficiaries on IS is quite positive in practically all aspects analysed – from disclosure, to the clarity of operational support materials and the prospect of achieving contractual results – and reflects an improvement in relation to the NSRF's IS, standing out on the negative side, as factors conditioning the development of projects, especially the high delays in the applications' and payment requests review process.

The competition procedures to access the IS remain the benchmark for ensuring the principle of competition for incentives, but the management of allocations was not the most appropriate, reducing selectivity and the ability to select only the best projects - especially in the regions with the highest demand - with potential repercussions on the achievement of the desired results.

# Índice

1. Introdução.....	1
2. Enquadramento e objetivos da avaliação .....	3
3. Quadro conceptual e metodológico de avaliação .....	11
4. Resposta às Questões de avaliação .....	16
4.1 Eficiência operacional .....	16
4.1.1 Processos de candidatura e seleção [QA4].....	16
4.1.2 Adequação dos procedimentos à gestão do ciclo dos projetos [QA5] .....	29
4.1.3 Modelo de governação [QA6] .....	46
4.1.4 Acompanhamento dos resultados [QA7] .....	53
4.1.5 Estratégia de comunicação [QA8] .....	57
4.2 Relevância.....	60
4.2.1 Adequação às necessidades diagnosticadas [QA1] .....	60
4.3 Coerência .....	68
4.3.1 Complementaridade com outros instrumentos [QA3] .....	68
4.4 Eficácia .....	75
4.4.1 Contributo para os resultados [QA2] .....	75
5. Conclusões e recomendações.....	89
5.1 Conclusões .....	89
5.2 Recomendações.....	97
6. Referências bibliográficas e eletrónicas .....	111

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Número de candidaturas submetidas analisadas e aprovadas por semestre   até final de 2017 .....	5
Gráfico 2. Projetos apoiados em número de projetos, investimento e fundo elegível por SI   até final de 2017 .....	6
Gráfico 3. Estrutura dos projetos por escalão de execução de fundo comunitário (em %) até final de 2017 .....	7
Gráfico 4. Distribuição do investimento elegível apoiado nos SI do PT2020 até final de 2017 vs PIB <i>per capita</i> em 2015, nas NUTS III do Norte, Centro e Alentejo .....	87

## Índice de Quadros

Quadro 1. Projetos apoiados em volume, investimento e fundo comunitário   até final de 2017 .....	6
Quadro 2. Questões de avaliação previstas no Caderno de Encargos .....	9
Quadro 3. Avaliação de mérito dos SI – Principais resultados .....	25
Quadro 4. Grau de cobertura das fases de investimento empresarial pelos SI do PT2020 .....	69
Quadro 5. Distribuição dos projetos e do investimento elegível por grande instrumento e escalão de maturidade do promotor .....	70
Quadro 6. Distribuição do investimento elegível dos projetos em termos de alinhamento com as RIS3 vs escalão de intensidade de criação de valor no ano pós-projeto do seu promotor .....	82

## Índice de Figuras

Figura 1. Universo de referência da avaliação: a procura, as realizações e o ciclo de vida das operações .....	12
Figura 2. Tronco comum às Teorias da mudança associadas a cada SI .....	13
Figura 3. Resultados quantitativos do processo de seletividade dos SI do PT2020.....	19
Figura 4. Grau de admissibilidade por instrumento do SI .....	24
Figura 5: Modelo simplificado de funcionamento dos Sistemas de Informação dos Sistemas de Incentivos .....	32
Figura 6: Prazos médios de análise das candidaturas por instrumento (exclui Vales) .....	40
Figura 7: Prazos médios de análise dos pedidos e ordens de pagamento .....	42

## Siglas e acrónimos

AAC – Avisos de Abertura de Concurso  
ABT – Avaliação Baseada na Teoria  
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão  
AG – Autoridades de Gestão  
AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal  
ANI – Agência Nacional de Inovação  
CAE – Classificação de Atividades Económicas  
CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
DGAE – Direção-Geral dos Assuntos Europeus  
DGAL – Direção-Geral da Administração Local  
EP – Entidade Pagadora  
ENEI – Estratégia Nacional para uma Especialização Inteligente  
EREI – Estratégia Regional para uma Especialização Inteligente  
FACIE – Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo em Encerramento  
FAPPI – Ferramenta de Análise de Pedido de Pagamento de Incentivo  
FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
FSE – Fundo Social Europeu  
FSE – Fornecimento e Serviços Externos  
IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação  
IDE – Investimento Direto Estrangeiro  
I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  
I&I – Investigação e Inovação  
INE – Instituto Nacional de estatística  
IES – Informação Empresarial Simplificada  
IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento  
IGF – Inspeção-geral de Finanças  
IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
IPAC – Instituto Português de Acreditação  
IRN – Instituto dos Registos e do Notariado  
ISE – Inclusão Social e Emprego  
NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatístico  
OI – Organismo Intermédio  
OT – Objetivo Temático

PAS – Plataforma de Acesso Simplificado

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequenas e Médias Empresas

PO – Programa Operacional

POCI – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização

POFC – Programa Operacional de Fatores de Competitividade

POR – Programa Operacional Regional

PT2020 – Portugal 2020

QIPME – Qualificação e Internacionalização das PME

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RECI – Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização

RIS3 – Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente

RH – Recursos Humanos

SCT – Sistema Científico e Tecnológico

SCTN – Sistema Científico e Tecnológico Nacional

SEO - *Search Engine Optimization*

SGO – Sistema de Gestão Operacional

SI – Sistema de Incentivos

SII – Sistema de Investigação e Inovação

SIFSE – Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu

SNI – Sistema Nacional de Inovação

SRI – Sistema Regional de Inovação

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TP – Turismo de Portugal

VAB – Valor Acrescentado Bruto

VBP – Valor Bruto de Produção





# 1. Introdução

O presente documento constitui o **Relatório Final do Estudo de Avaliação da Implementação dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020**.

Como previsto, a **resposta às questões de avaliação (QA)** teve por base a recolha de informação documental e de dados e a auscultação dos principais *stakeholders* dos Sistemas de Incentivos (SI). As respostas às QA apresentadas neste relatório permitem extrair conclusões relevantes em relação à avaliação em geral e às hipóteses testadas da teoria da mudança em particular. A evidência recolhida segundo os vários instrumentos metodológicos utilizados foi, sempre que possível, triangulada por outras fontes que, sistematicamente, as corroboraram, tornando mais robustas as conclusões apresentadas.

Em termos de estrutura, **o relatório encontra-se organizado em quatro capítulos** que se seguem ao capítulo de introdução, em linha com o estabelecido no caderno de encargos da avaliação.

No **capítulo 2** é apresentado o objeto de avaliação – os Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 (PT2020) –, identificando os seus beneficiários, as tipologias de intervenção e os PO financiadores, assim como um ponto de situação dos níveis de compromisso e execução destes instrumentos de política até à data de reporte da avaliação – o final do ano de 2017.

No **capítulo 3** é desenvolvido o quadro conceptual e metodológico da avaliação e efetuada uma apresentação do quadro lógico das intervenções (avaliação baseada na teoria) e as técnicas e métodos de recolha e análise de informação mobilizados na avaliação.

No **capítulo 4** apresentam-se as respostas às questões de avaliação (QA), por ordem sequencial diferente da apresentada no Caderno de Encargos, mas igualmente agrupadas por objetivos de avaliação: eficiência operacional (processos de candidatura e seleção; adequação dos procedimentos à gestão do ciclo dos projetos; modelo de governação; acompanhamento dos resultados; estratégia de comunicação); relevância (adequação às necessidades diagnosticadas); coerência (complementaridade com outros instrumentos); e eficácia (contributo para os resultados). Esta reorganização das QA teve como objetivo uma maior aproximação à lógica da intervenção subjacente aos SI.

No **capítulo 5** são apresentadas as principais conclusões da avaliação e as recomendações que delas decorrem, visando introduzir ajustamentos nos SI atuais e apreender lições de experiência para a preparação dos instrumentos do próximo período de programação.

Complementarmente, no **Volume de Anexos**, integra-se um conjunto de apuramentos e de aprofundamentos da análise enquanto elementos de suporte à fundamentação apresentada nas respostas às QA.

Os anexos, que apresentam uma numeração de quadros, gráficos e figuras que começa sempre com a letra “A” (e.g. Quadro A 1., Gráfico A 1,) incluem: (i) uma sistematização das necessidades diagnosticadas para os beneficiários dos SI e para os territórios abrangidos; (ii) a sistematização do levantamento de informação relacionada com as tipologias dos SI e respetiva afetação por beneficiários e tipologias de projetos, a regulamentação específica associada e os detalhes dos avisos de concurso publicados; (iii) a explicitação da teoria da mudança por SI; (iv) a caracterização dos projetos apoiados; (v) a caracterização da procura efetiva dirigida aos SI e aos processos concursais; (vi) os processos de análise, seleção e acompanhamento; (vii) os processos de auscultação e métodos utilizados (entrevistas, *focus group*, inquéritos e estudos de caso).

As subquestões de avaliação estão incorporadas nas respostas às QA, estando estas organizadas em secções temáticas que facilitam a análise e apresentação de resultados e conclusões. No entanto, as secções delineadas em cada QA têm uma forte correlação com as subquestões de avaliação identificadas no Caderno de Encargos.

No tratamento da informação quantitativa apresentada no Volume de Anexos foi efetuada, sempre que pertinente, a segmentação da informação relativa aos Vales, visando não só a realização de análises específicas que suportam a resposta a algumas subquestões de avaliação relativas aos projetos simplificados, mas também evitar, nalgumas matérias, o enviesamento dos resultados obtidos para as restantes tipologias de projetos, dado o elevado número de projetos e a sua bem menor importância relativa em termos de fundo comprometido.



## 2. Enquadramento e objetivos da avaliação

A presente avaliação tem por objeto de estudo a implementação dos SI de apoio às empresas do PT2020 até ao final do ano de 2017.

Os SI emergem como um dos principais instrumentos de apoio do domínio Competitividade e Internacionalização do PT2020, dando continuidade às principais opções assumidas no período de programação 2007-2013 no âmbito da Agenda para os Fatores de Competitividade.

Os SI do PT2020 visam responder aos principais **constrangimentos do tecido empresarial nacional e da economia portuguesa**, que no Acordo de Parceria 2014-2020 são situados a dois níveis essenciais:

- ▶ Perfil de especialização produtiva (insuficiente relevância das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, baixa intensidade de inovação, tecnologia e conhecimento do tecido produtivo);
- ▶ Competências e estratégias das PME (fragilidades ao nível da qualificação de empregadores e empregados e da reduzida propensão para a adoção de estratégias de negócio sofisticadas).

O PT2020 foi preparado num contexto macroeconómico marcado, à escala nacional, pela manifestação dos primeiros sinais de saída de um processo de ajustamento económico e financeiro induzido pela sucessão de duas fortes contrações, a primeira num plano mais global e a segunda com repercussões mais profundas a nível nacional, intervaladas por um rápido e pouco expressivo período de recuperação.

O ano de 2013, de preparação do PT2020, ficou marcado pelos primeiros sinais de recuperação económica. A tendência de recuperação desde então apresenta-se como contínua, mas insuficientemente expressiva, não tendo ainda permitido regressar aos níveis absolutos de atividade económica e despesas de consumo verificados antes da eclosão da crise financeira internacional (Anexo 1 do Volume de Anexos).

A tendência mais expressiva e com maior impacto estrutural é fornecida pelo desempenho das exportações, cuja intensidade de crescimento não só permitiu algum crescimento como um reequilíbrio das contas externas. Em sentido oposto, a tendência com maior impacto na sustentabilidade do próprio crescimento é fornecida pelo significativo recuo do investimento, que em 2016 se situou 32% abaixo do valor alcançado em 2007, refletindo as dificuldades sentidas pelo Estado, empresas e famílias em compatibilizarem o processo de desalavancagem em curso com a melhoria das suas condições de produção de bens e serviços e acesso a proveitos rendimentos.

Os SI, enquanto instrumentos de promoção do investimento empresarial, podem e devem contribuir para a recuperação e crescimento da economia portuguesa, atuando sobre as diferentes fases do *nexus* conhecimento / inovação / competitividade. Relembrando que no centro dos processos e da política de inovação estão as empresas e que competitividade significa, antes de mais, capacidade para competir nos mercados globais, aumentando a quota de mercado em valor, os SI têm assim uma elevada centralidade naquilo que podemos designar como política de inovação e competitividade em Portugal.

## O objeto de avaliação

Os apoios concedidos ao abrigo dos SI do PT2020 são financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo Social Europeu (FSE), contando com uma dotação no conjunto destes dois fundos próxima dos 4 mil milhões de euros e enquadrando-se em **5 das Prioridades de Investimento (PI)** definidas pela Comissão Europeia para este ciclo de financiamento:

- ▶ PI 1.2 - Promoção do investimento das empresas na I&D, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de investigação e desenvolvimento e o setor do ensino superior, e o apoio à investigação tecnológica e aplicada;
- ▶ PI 3.1 - Promoção do espírito empresarial;
- ▶ PI 3.2 - Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME, especialmente no que respeita à internacionalização;
- ▶ PI 3.3 - Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços;
- ▶ PI 8.5 - Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança.

Como estabelecido no Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI), o SI às empresas do PT2020 abrangem **três instrumentos de política**<sup>1</sup>:

- ▶ **Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)**, que visa aumentar o investimento empresarial em I&D de matriz tecnológica, alinhado com os domínios prioritários da estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente (RIS3), reforçando a ligação entre as empresas e as restantes entidades do sistema de I&I e promovendo o aumento das atividades económicas intensivas em conhecimento e a criação de valor baseada na inovação;
- ▶ **Qualificação e Internacionalização das PME (SI QIPME)**, que visa reforçar a capacitação empresarial das PME, através da inovação organizacional, aplicando novos métodos e processos organizacionais e incrementando a flexibilidade e a capacidade de resposta no mercado global com recurso a investimentos de natureza imaterial na área da competitividade, contribuindo para potenciar o aumento da sua base e da sua capacidade exportadora;<sup>2</sup>
- ▶ **Inovação Empresarial e Empreendedorismo (SI Inovação)**, que visa o apoio à inovação no tecido empresarial através da produção de novos, ou significativamente melhorados, bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis diferenciadores e de qualidade e com elevado nível de incorporação nacional.

Estes três instrumentos subdividem-se em medidas ou tipologias de investimento que encerram especificidades quanto aos beneficiários elegíveis, ao nível e tipo de incentivo e ao tipo de investimentos elegíveis. Em particular, os projetos simplificados (Vales) têm características (atributos e processos) significativamente diferentes das restantes tipologias. Os principais **beneficiários** são as empresas, sobretudo as PME, podendo ainda ser beneficiárias entidades não empresariais do Sistema de I&I, designadamente associações empresariais no âmbito dos projetos conjuntos ou organismos de investigação nos projetos de copromoção de I&D (Quadro A 3 do Volume de Anexos).

Os SI às empresas englobam ainda os apoios à Formação-Ação e à Contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados, que ficam fora do âmbito da presente avaliação.

Os incentivos atribuídos ao abrigo dos SI em análise materializam-se **em apoios financeiros diretos** à realização de investimentos imateriais e produtivos, constituindo Ajudas de Estado e, como tal, sujeitos aos normativos comunitários e nacionais aplicáveis. Quanto à forma, os incentivos a conceder podem ser não reembolsáveis ou reembolsáveis e estar associados (ou não) a prémios de resultados, a atribuir consoante o grau de cumprimento dos resultados do projeto.

---

<sup>1</sup> Ver resumo da regulamentação dos SI no Volume de Anexos (Quadro A 4).

<sup>2</sup> Visando uma abordagem mais temática da avaliação, o SI QIPME é analisado de forma desagregada, considerando o “SI Qualificação PME” e o “SI Internacionalização PME”.

Os SI a avaliar atuam sobre as cinco NUTS II do Continente, sendo o programa temático (COMPETE 2020) apenas aplicável às regiões de convergência – NUTS II Norte, Centro e Alentejo. Os **critérios de repartição do financiamento entre o PO temático e os PO Regionais** encontram-se definidos no Acordo de Parceria e no RECI, concentrando o financiamento de projetos de médias e grandes empresas e de base multirregional no COMPETE e os projetos de micro e pequenas empresas de âmbito regional nos PO regionais. No SI Inovação, contudo, o critério de delimitação entre PO depende do montante de investimento total dos projetos (acima de €3M são financiados pelo COMPETE 2020). Os investimentos localizados nas regiões de Lisboa e Algarve são financiados unicamente pelos respetivos POR.

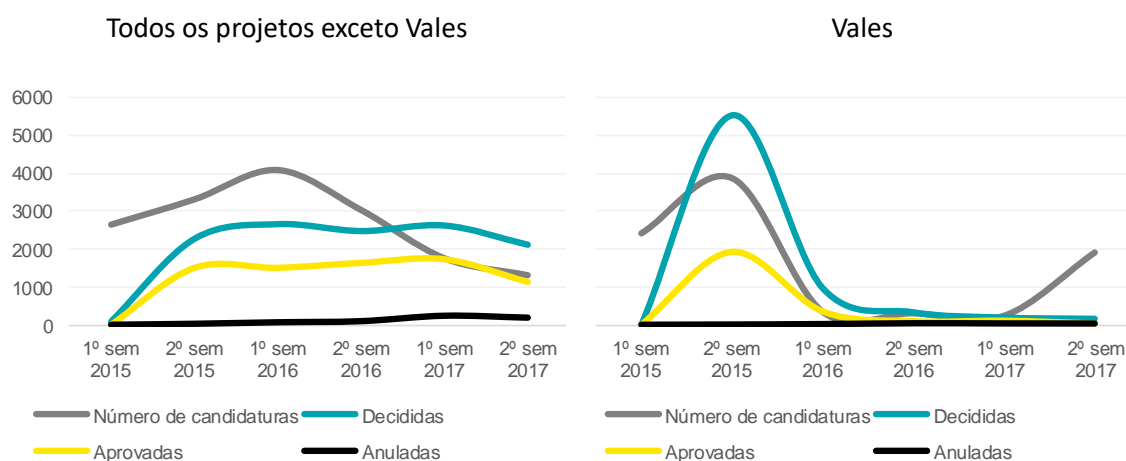
Sendo transversais ao domínio Competitividade e Internacionalização do PT2020, os SI são geridos no âmbito da **“Rede Sistema de Incentivos”**, que é coordenada pelo COMPETE e integra os POR do Continente (Norte, Centro, Alentejo, Lisboa e Algarve), os Organismos Intermédios (IAPMEI, ANI, AICEP e Turismo de Portugal), a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE), a Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) e ainda, com estatuto de observadores, a AD&C e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

A apresentação de candidaturas aos SI é, no essencial, efetuada na sequência do lançamento de concursos pelas Autoridades de Gestão (AG) dos PO financiadores. Até dezembro de 2017 foram lançados cerca de 76 Avisos de Abertura de Concurso (AAC) que, obedecendo ao estipulado no RECI, apresentam especificidades quanto ao âmbito, tipo de apoio e critérios de seleção dos projetos a apoiar (Quadro A 5 do Volume de Anexos).

### Ponto de situação no final de 2017

Até à data de reporte da avaliação, foram submetidas **25.251 candidaturas** aos SI (9.170 correspondentes a Vales e 16.081 respetivas às restantes medidas), envolvendo cerca de 19 mil milhões de euros de investimento (dos quais cerca de 153 milhões de euros em projetos simplificados), apresentadas por 15.675 promotores, das quais 77% tinham parecer final emitido pelas AG (Quadro A 12 do Volume de Anexos). Das 19.444 candidaturas com parecer **foram aprovadas 10.088 (52%)**, tendo posteriormente sido anulados 9% destes projetos (Quadro A 14 do Volume de Anexos).

**Gráfico 1. Número de candidaturas submetidas analisadas e aprovadas por semestre | até final de 2017**



*Nota: Considerou-se para o cálculo das candidaturas decididas a data da decisão final*

*Fonte: Equipa de avaliação com base no sistema de informação do PT2020*

O primeiro AAC foi lançado em dezembro de 2014 e o 1º semestre de 2016 constituiu o período de maior entrada de candidaturas e de maior número de pareceres emitidos. Isolando os projetos simplificados, é visível uma grande concentração de entrada de candidaturas, decisões e aprovações no 2º semestre de 2015.

Os projetos efetivamente apoiados (9.210, dos quais 2.286 Vales, apresentados por 6.827 promotores) agregam um **investimento elegível de 7 mil milhões de euros**, e comprometeram 3,7 mil milhões de euros de fundo (Quadro 1), sendo que 18% destes projetos envolveram uma componente de formação apoiada pelo FSE (24 M€, correspondendo a 0,6% do fundo comprometido). A taxa de cofinanciamento média dos SI é de 53% (Quadro A 13 do Volume de Anexos), variando entre os 44% no caso do SI I&DT internacionalização e os 75% no caso dos Vales.

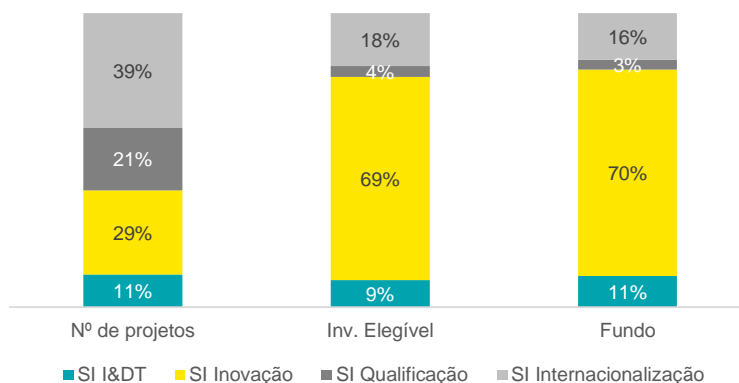
**Quadro 1. Projetos apoiados em volume, investimento e fundo comunitário | até final de 2017**

Instrumento/ SI	Todos os projetos			FSE				Vales		
	Nº projetos	Investim. elegível	Fundo	Nº projetos		Fundo		Nº projetos		Nº de vales em % do total
	Nº	M€	M€	Nº	%	M€	%	Nº	%	
I&DT	1.023	652	396	0	0,0%	0,0	0,0%	411	18,0%	40%
Inovação	2.626	4.903	2.625	555	33,8%	13,4	56,5%	589	25,8%	22%
Qualificação	1.972	260	126	316	19,2%	3,2	13,7%	904	39,5%	46%
Internacionaliz.	3.589	1.281	595	771	47,0%	7,0	29,8%	382	16,7%	11%
<b>Total</b>	<b>9 210</b>	<b>7.096</b>	<b>3 741</b>	<b>1.642</b>	<b>100%</b>	<b>23,6</b>	<b>100%</b>	<b>2.286</b>	<b>100%</b>	<b>25%</b>

Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de informação do PT2020

A **maioria (70%) do valor de fundo comprometido até 2017 é absorvido pelo SI Inovação** (em particular pela medida “Inovação produtiva”), mas é o SI QIPME que acolhe o maior número de projetos (60% do total, 39% no âmbito do SI Internacionalização), em consonância com a menor dimensão dos projetos elegíveis. O SI I&DT apoia 11% dos projetos, envolvendo 11% do financiamento comunitário, sendo que 68% do valor comprometido neste instrumento se destina a projetos em copromoção e mobilizadores, validando a aposta em projetos integrados e envolvendo diferentes entidades do SNI (Sistema Nacional de Inovação) em torno dos mesmos objetivos.

**Gráfico 2. Projetos apoiados em número de projetos, investimento e fundo elegível por SI | até final de 2017**



Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de informação do PT2020

A estrutura dos projetos e fundo por tipologia (Quadro A 13 do Volume de Anexos) evidencia a preponderância do SI Inovação (62%) e dos projetos individuais do SI Internacionalização PME (12%) na afetação do fundo comunitário. Os projetos simplificados (Vales) constituem tipologias muito particulares, limitadas no fundo atribuído por projeto e com níveis de exigência de seletividade inferiores às restantes tipologias. Representam 25% dos projetos apoiados (2.286) nos SI e apenas 0,8% do fundo comprometido (31 M€), pelo que na presente avaliação são frequentemente tratados de forma autónoma como forma de não enviesar as conclusões retiradas para as restantes tipologias.

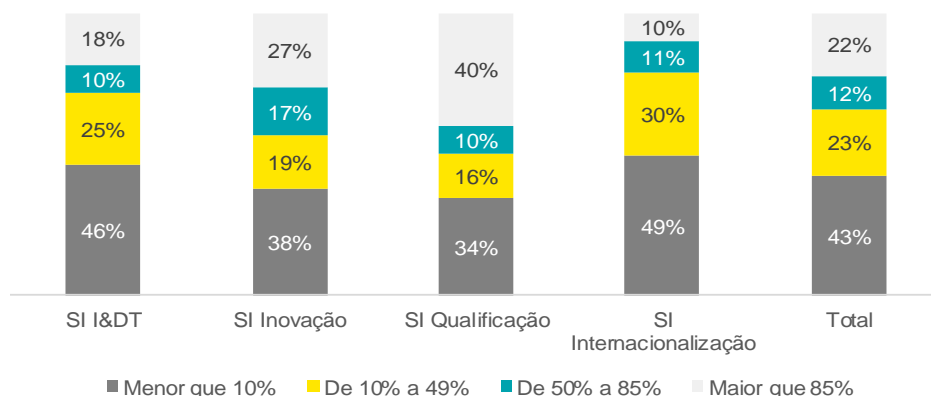
As **regiões Norte e Centro concentram cerca de 80% do incentivo aprovado**, seguindo-se o Alentejo (8%), Lisboa (3%) e o Algarve (1,4%). Os projetos multirregionais reúnem cerca de 8% do apoio concedido. A distribuição do investimento regional pelos três SI assume como regra uma concentração dos apoios no SI Inovação (Lisboa é a exceção, concentrando cerca de 60% do apoio no SI QIPME). A prioridade atribuída aos projetos multirregionais manifesta-se sobretudo no SI I&DT, que concentra 40% do incentivo aprovado em projetos desta natureza, a que se segue o SI QIPME, com cerca de 20% dos apoios nos projetos desenvolvidos simultaneamente em pelo menos duas regiões.

O POCI é responsável por 22% dos projetos apoiados e 60% do fundo comprometido, enquanto os POR Norte e Centro assumem 66% dos projetos apoiados e 33% dos fundos atribuídos. Sectorialmente, os projetos concentram-se na indústria (50% dos projetos e 75% do fundo), seguida dos serviços (25% dos projetos e 14% do incentivo). O comércio e turismo representam, respetivamente, 4% e 6% do incentivo concedido.

A aprovação de projetos no âmbito dos SI até 2017 superou em muito as dotações indicativas estabelecidas pelos PO na fase de programação, pelo que a **taxa de compromisso se situa nos 106%** à data de reporte desta avaliação. Os níveis de compromisso são mais elevados no SI Inovação e no SI Internacionalização PME (124% e 108%, respetivamente) e mais baixas no SI I&DT e no SI Qualificação PME. Os POR do Centro e Norte e o POCI apresentam taxas de compromisso superiores a 100% enquanto que os POR Alentejo, Lisboa e Algarve registam taxas de compromisso entre 70% e 80% (Quadro A 16 do Volume de Anexos).

O nível de execução financeira dos projetos apoiados, aferido pela proporção de fundo aprovado que se encontra financeiramente executado, revela que **43% dos projetos tem nível de execução abaixo dos 10%** e que 22% têm executada a respetiva despesa em níveis iguais ou superiores a 85% (cerca de metade destes tem nível de execução acima de 95%). A grande maioria dos projetos com nível de execução financeira acima de 85% enquadra-se nas medidas que acolhem os Vales nos três SI, ainda que no SI Inovação, a medida Inovação Produtiva contribua também para o nível de execução alcançado. A taxa de realização do fundo comprometido situa-se nos 29%, revelando-se ainda baixa face ao volume de projetos apoiados nestes quatro anos de vigência dos SI (Quadro A 15 do Volume de Anexos) refletindo o facto de uma parte substancial dos projetos ter sido aprovada apenas em 2016.

**Gráfico 3. Estrutura dos projetos por escalão de execução de fundo comunitário (em %) até final de 2017**



Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de informação do PT2020



Os dados apresentados revelam uma **grande adesão aos SI do PT2020** nomeadamente se for efetuada uma comparação com a registada no QREN em período semelhante<sup>3</sup>. Em junho de 2010 tinham sido submetidas 10.088 candidaturas (40% das registadas no PT 2020) e apoiados 4.453 projetos (48% dos apoiados no PT 2020) e 3.540 promotores (52% no PT 2020). A operacionalização dos SI terá sido condicionada pelo volume de candidaturas apresentadas, com reflexos no trabalho que recai sobre os OI e sobre as AG, num contexto de contenção da contratação de recursos humanos na administração pública.

A taxa de compromisso dos SI QREN situava-se nos 103%<sup>4</sup>, próxima da agora registada para o FEDER, e a taxa de cofinanciamento média rondava os 38%, abaixo dos atuais valores. A estrutura dos projetos apoiados revelava um menor peso relativo do incentivo concedido no SI QPME (12% face a 19% no PT2020) e um também menor peso dos projetos apoiados neste instrumento (52% face a 60% no PT2020) por contrapartida de uma maior representatividade no número de projetos apoiados sobretudo no SI I&DT (22% face a 11% atualmente).

## Objetivos e questões da avaliação

A presente avaliação tem como principal objetivo aferir se a forma como têm sido implementados os SI do PT2020 até ao momento permite maximizar os resultados previstos no domínio Competitividade e Internacionalização do atual período de programação e, conseqüentemente, nas PI que integram estes instrumentos de política, em termos globais e para cada um dos PO financiadores. A orientação para os resultados que norteia o PT2020, seja ao nível da programação, seja durante a execução dos PO, com a instituição de um quadro de desempenho com consequências nas reservas de desempenho a atribuir aos PO, a par do volume de recursos programados para o domínio Competitividade e Internacionalização (e a importância dos SI neste domínio) justificam a pertinência daquele objetivo no quadro do presente estudo.

As avaliações de processo centram-se sobretudo na **implementação de intervenções**, nomeadamente em aspetos instrumentais determinantes para o seu sucesso, isto é, para o alcance dos seus objetivos e para a mitigação dos constrangimentos detetados na fase de diagnóstico. A avaliação pretende, por isso, **validar a forma como a lógica de intervenção prevista para os SI está a ser implementada** (e se os pressupostos e mecanismos que conduzem aos resultados esperados se estão a verificar) ao longo do processo que vai desde a divulgação dos apoios e indução da procura, passando pela seleção dos projetos a apoiar, pelo seu acompanhamento e, finalmente, pelo encerramento dos mesmos.

Este estudo de avaliação tem um **âmbito lato**, envolvendo não só a dimensão de eficácia (aferida em termos potenciais, dado o insuficiente nível de execução da maioria dos projetos para quantificar resultados), mas também aspetos relacionados com a relevância, coerência e eficiência operacional dos SI (Quadro 2), devendo, em consonância com o previsto no Caderno de Encargos, avaliar:

- ▶ se os instrumentos de apoio e a sua configuração se adequa aos objetivos traçados para o domínio Competitividade e Internacionalização;
- ▶ se a forma como os SI estão a ser implementados permite captar uma procura qualificada, com potencialidade para maximizar os resultados esperados e, por essa via, colmatar ou mitigar os constrangimentos identificados em sede de diagnóstico;

---

<sup>3</sup> A “Avaliação da operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Fatores de Competitividade” do QREN, concluída em 2011, teve como data de reporte 30/6/2010, tendo o primeiro AAC dos SI sido lançado em outubro de 2017, decorridos 20 meses de execução após este lançamento. No PT2020, o primeiro AAC foi lançado em dezembro de 2014, pelo que decorreram 24 meses de execução até à data de reporte da presente avaliação.

<sup>4</sup> “Avaliação da operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Fatores de Competitividade”, Augusto Mateus & Associados (2011)



- ▶ se existe margem para uma maior simplificação e redução dos encargos administrativos para os beneficiários e para as entidades envolvidas na atribuição dos fundos ao longo do processo de análise de candidaturas, como forma de promover a eficácia e eficiência da implementação dos instrumentos e a melhoria da capacidade das entidades envolvidas de gerirem os respetivos recursos, alocando-os a tarefas de indução da procura e acompanhamento dos projetos;
- ▶ se o modelo de governação e o sistema de monitorização e de contratualização dos resultados é o que mais se adequa à operacionalização deste tipo de instrumentos, verificando se existe margem para introduzir ajustamentos em termos de coordenação e concertação entre agências e de processos que permitam aumentar a eficiência do sistema;
- ▶ se a estratégia de comunicação utilizada é a que permite mobilizar procura qualificada e o acesso a novos investidores.

Os objetivos assumidos pela avaliação procuram, neste quadro, alcançar uma identificação dos fatores centrais de consolidação e correção da experiência em curso, privilegiando os aspetos da eficiência que possam permitir, em tempo útil, mudanças pragmáticas, e os aspetos de eficácia que possam permitir otimizar a combinação da agenda estrutural em matéria de competitividade e internacionalização com a conjuntura concreta que enquadra a ação das políticas e o comportamento das empresas.

Contudo, considerando o momento em que se realiza a avaliação – numa fase avançada da implementação do PT2020 – confere-lhe um outro objetivo relevante, traduzido na capacidade de, com base nas lições de experiência adquiridas, produzir recomendações para influenciar a organização do próximo período de programação 2021-2027.

## Quadro 2. Questões de avaliação previstas no Caderno de Encargos

Dimensões, questões e subquestões de avaliação
<b>a) Relevância</b>
<p><b>QA 1. Em que medida os objetivos e desenho dos SI dão resposta às necessidades e prioridades dos territórios/beneficiários?</b></p> <p>1.1. Qual a perceção dos potenciais promotores da qualidade e adequação das respostas às suas necessidades de investimento?</p> <p>1.2. Considerando as características da procura aos Sistemas de Incentivos, os instrumentos criados (e as respetivas condições de admissibilidade) estão desenhados de forma a satisfazer as necessidades diagnosticadas?</p> <p>1.3. Houve alteração do perfil dos potenciais beneficiários e da procura dirigida aos Fundos?</p>
<b>b) Eficácia</b>
<p><b>QA 2. Considerando as características da procura aos SI, os instrumentos criados (e as respetivas condições de admissibilidade) estão desenhados de forma a atingir os resultados previstos em cada prioridade de investimento?</b></p> <p>2.1. Considerando os projetos já apoiados, o alinhamento dos Sistemas de Incentivos com as RIS3, em especial no OT 1, é um fator que potencia a especialização da economia, nomeadamente direcionando os apoios para setores de maior valor acrescentado?</p> <p>2.2. Em que medida a valorização dos desafios societais na programação se pode refletir nos resultados da política pública em matéria de competitividade e internacionalização?</p> <p>2.3. Os instrumentos desenhados e os mecanismos previstos permitem acelerar a transferência e valorização de conhecimento e atingir, da forma mais eficiente, os resultados esperados nesta matéria, considerando, em particular as alterações introduzidas face ao QREN?</p> <p>2.4. Os instrumentos criados permitem contribuir para o princípio do desenvolvimento sustentável, ou seja para a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente?</p> <p>2.5. Os instrumentos em causa contribuem para um efetivo reforço da coesão territorial, contribuindo de forma eficaz para atenuar as assimetrias regionais?</p>

### c) Coerência

#### **QA 3. Os instrumentos previstos no Sistema de Incentivos garantem complementaridades/sinergias internas e externas?**

- 3.1. Os instrumentos previstos no Sistema de Incentivos cobrem todas as fases do investimento empresarial?
- 3.2. Como potenciar a utilização articulada pelas empresas dos diferentes instrumentos e assegurar a complementaridade destes apoios com os Instrumentos Financeiros a implementar no âmbito do PT2020?

### c) Eficiência Operativa

#### **QA 4. Os processos de candidatura, análise e seleção dos projetos são adequados face aos objetivos a atingir em cada Tipologia/Prioridade de Investimento?**

- 4.1. Os AAC são adequados aos objetivos específicos dos Programas Operacionais? São suficientemente claros e potenciadores de procura qualificada? A regulamentação específica e outras regras e orientações aplicáveis são claras e facilmente apreendidas?
- 4.2. As grelhas de análise e critérios de admissibilidade e seleção são coerentes e os mais adequados face aos objetivos e metas definidas para cada Tipologia/Prioridade de Investimento?
- 4.3. Que tipo de projetos está a ser valorizado pelo critério regional? Quais as vantagens, evidenciadas pelos projetos apoiados, da utilização da diferenciação regional?
- 4.4. As candidaturas apresentadas e aprovadas aos Projetos Simplificados correspondem ao perfil desejável tendo em conta os objetivos das respetivas Prioridades de Investimento? A forma de acreditação das entidades prestadoras de serviços garante, de algum modo, a qualidade dos serviços prestados?

#### **QA 5. Os aspetos procedimentais garantem uma gestão eficiente das candidaturas/projetos?**

- 5.1. Os formulários e os respetivos guias têm-se mostrado simples e com grau de exigência consonante com a dimensão do projeto? Os mecanismos de apoio e esclarecimento a potenciais candidatos e a beneficiários e respetivos tempos de resposta são adequados?
- 5.2. O Sistema de Informação e respetivos formulários e funcionalidades associadas permitem a gestão e operacionalização do ciclo do projeto de forma eficiente?
- 5.3. O Balcão 2020 está a contribuir para a simplificação e diminuição da carga administrativa sobre os beneficiários? Quais os principais pontos críticos e aspetos a melhorar?
- 5.4. A operacionalização dos Projetos Simplificados tem um nível de simplificação ajustado para este tipo de projetos?
- 5.5. Quais os principais constrangimentos ao arranque e implementação dos projetos por parte dos beneficiários e de que forma a configuração dos instrumentos de apoio e respetivas regras de aplicação poderiam ser ajustadas para responder mais eficazmente às necessidades dos promotores, assegurando o cumprimento da regulamentação europeia?

#### **QA 6. O modelo de governação do domínio Competitividade e Internacionalização é adequado aos objetivos definidos e permite ganhos de eficiência de recursos e de eficácia das intervenções?**

- 6.1. Qual a avaliação do funcionamento da Rede de Sistemas de Incentivos?
- 6.2. O relacionamento dos beneficiários com os intervenientes nos Programas, designadamente com os Organismos Intermédios, para efeitos de pedidos de informação e durante o ciclo de vida do projeto é efetuado de forma eficiente? Quais os principais pontos críticos e aspetos a melhorar?
- 6.3. O modelo de delegação de competências das Autoridades de Gestão nos Organismos Intermédios traduz uma melhoria da eficiência de governação dos Sistemas de Incentivos?
- 6.4. O Sistema de Informação de suporte à Rede Sistemas de Incentivos é suficientemente robusto, funcional e eficiente como ferramenta de apoio às Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios e promotores?

#### **QA 7. Os processos de contratualização e de acompanhamento dos resultados são adequados aos objetivos definidos?**

- 7.1. A contratualização de indicadores de realização e resultado tem efeitos sobre a concretização dos projetos? Os indicadores contratualizados são adequados?
- 7.2. Os processos previstos para acompanhamento dos resultados dos projetos são os mais eficazes (assegurando que os objetivos dos projetos serão cumpridos e que as condições que permitiram a sua aprovação serão respeitadas)?

#### **QA 8. A estratégia de comunicação com os potenciais beneficiários é adequada?**

- 8.1. A divulgação dos apoios foi devidamente publicitada junto dos públicos-alvo? Como são percecionados os apoios pelos destinatários? A mensagem é clara? Estão a ser utilizados os meios adequados para captar procura qualificada?
- 8.2. Quais as principais dificuldades dos beneficiários no cumprimento das regras de publicitação dos apoios?



### 3. Quadro conceptual e metodológico de avaliação

Esta avaliação é realizada numa fase intermédia da execução dos SI do atual período de programação, mas já com um nível elevado de aprovações (cerca de 9.200 projetos envolvendo 3,7 mil milhões de euros de fundo), que comprometem a quase totalidade da dotação indicativa de cerca de 4 mil milhões de euros de fundo a afetar aos SI do PT2020.

Nesta fase do atual período de programação, onde é ainda possível efetuar ajustamentos à implementação dos SI, mas em que o número de projetos encerrados é reduzido, o **foco desta avaliação** não se situa nos resultados efetivos da aplicação dos fundos, mas na aferição da previsibilidade dos projetos apoiados (tendo em conta as suas características) conduzirem aos resultados ambicionados.

#### Enquadramento metodológico e universo de referência da avaliação

O facto de a maioria dos projetos com maior nível de execução financeira se circunscreverem aos projetos simplificados e a aferição dos resultados dos projetos ser efetuada num “ano cruzeiro” que ocorre um ano ou mais após a sua conclusão, limita a aferição do alcance dos resultados dos projetos apoiados. A **aferição do potencial de alcance dos objetivos previstos** foi, por isso, efetuada recorrendo à Teoria da Mudança (TdM) para aferir em que medida a cadeia de resultados, com base nos pressupostos e riscos identificados, se poderá efetivar nos termos previstos em direção aos objetivos finais ambicionados.

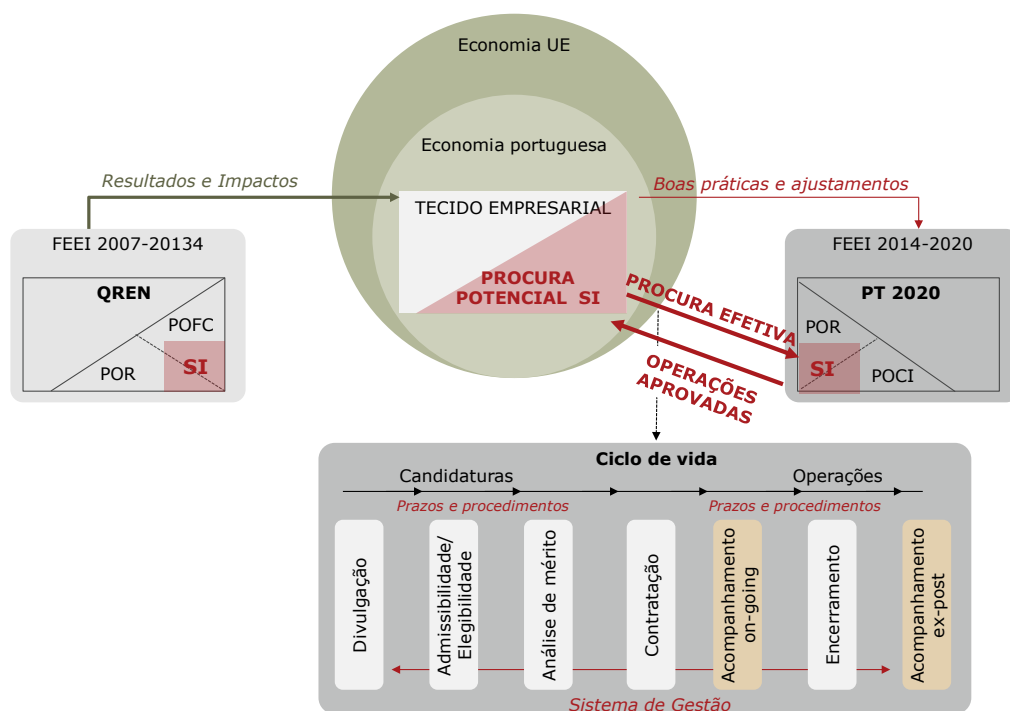
A abordagem metodológica utilizada teve também em consideração que os instrumentos em análise assumem em termos substanciais uma lógica de continuidade face aos SI às empresas implementados no âmbito do QREN. A **comparação da implementação dos SI do PT2020 com os SI do QREN** aporta à avaliação elementos relevantes da experiência da implementação dos instrumentos, ainda que tendo em consideração que o contexto em que se desenvolveram as intervenções se alterou (o diagnóstico e os objetivos do PT2020 são diferentes) e que os instrumentos também sofreram alterações que se refletem nos processos de seleção e aprovação das operações. Neste sentido, procurou-se perceber se as alterações introduzidas no PT2020 face ao QREN vão de encontro às necessidades diagnosticadas no domínio competitividade e internacionalização e se permitem alcançar os resultados previstos.

Tendo por base a delimitação do objeto de estudo e a evolução do contexto de referência apresentados no capítulo anterior, a abordagem metodológica seguida procurou utilizar instrumentos que permitem caracterizar o universo empresarial abrangido pelos SI, na sua configuração mais alargada de “procura potencial” (o universo de potenciais candidatos tendo em consideração os critérios de elegibilidade/admissibilidade) e “procura efetiva” (candidaturas) e mais restrita de “realizações” (projetos aprovados e apoiados<sup>5</sup>), bem como a ação dos responsáveis pelos SI, seja na sua função de dinamização e resposta à procura, seja na sua função de controlo e gestão da seletividade e execução.

---

<sup>5</sup> Considera-se para efeitos da presente avaliação que os projetos aprovados são os que foram considerados elegíveis selecionados após a análise da admissibilidade e do respetivo mérito e que os projetos apoiados são os que à data de reporte da avaliação foram efetivamente apoiados e constituem um compromisso financeiro dos PO financiadores, ou seja, os projetos aprovados subtraídos dos que, entretanto, foram anulados.

Figura 1. Universo de referência da avaliação: a procura, as realizações e o ciclo de vida das operações



Fonte: Equipa de avaliação

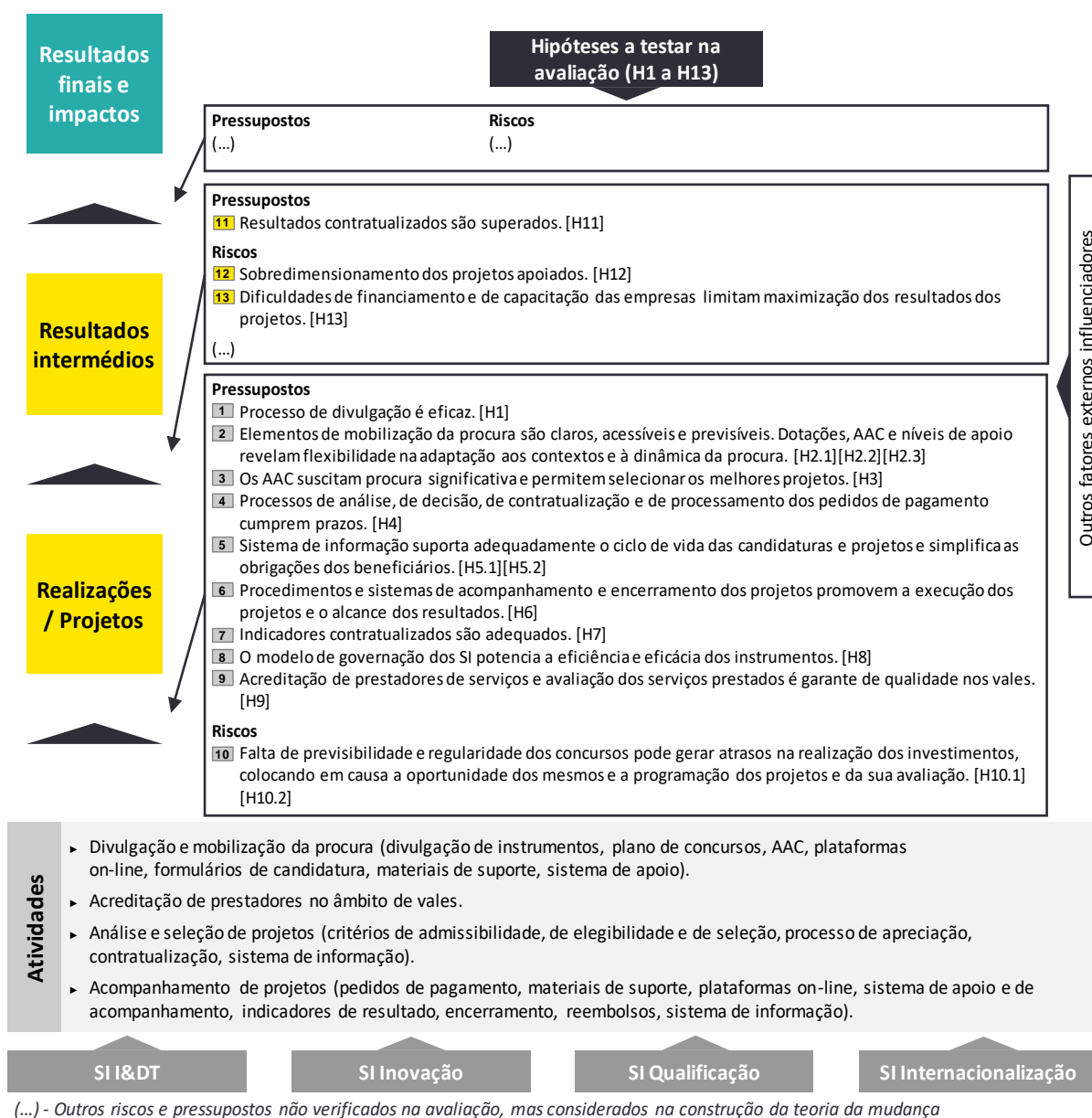
A Figura 1 sistematiza o **universo** sobre o qual recaiu a avaliação, tendo em consideração as procuras e realizações acima referidas, o contexto em que se desenvolvem as intervenções, os instrumentos objeto de avaliação (os SI no quadro mais global do PT2020) e a análise da articulação nacional/regional na arquitetura e gestão da rede, assim como a cadeia de processos que dá corpo ao ciclo de vida dos projetos incentivados, isto é, conceção, divulgação, análise, decisão, contratação, acompanhamento *on-going*, encerramento, acompanhamento *ex post*.

### Quadro lógico de intervenção e Teoria da Mudança

A presente avaliação tem como referencial metodológico a **Avaliação Baseada na Teoria (ABT)** e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção dos SI (e da TdM a este associada) que esteve na base da respetiva programação, o qual foi posteriormente consensualizado com os *stakeholders* relevantes e atualizado na fase final da avaliação.

Tendo em consideração que os três SI têm objetivos e racionais de mudança distintos e que, dentro do SI QIPME, as vertentes de qualificação e internacionalização têm também objetivos diferentes, optou-se por estruturar **quatro cadeias de resultados** (SI I&DT, SI Inovação, SI Qualificação PME e SI Internacionalização PME) que são apresentadas nos quadros do Anexo 3 do Volume de Anexos. Cada quadro/ ficha explicita o racional que justifica a mobilização do instrumento, a cadeia de resultados, os pressupostos e riscos, os outros fatores influenciadores e os indicadores associados à cadeia de realizações e resultados para cada um dos instrumentos. No entanto, os vários racionais encontram pontos comuns, principalmente no que diz respeito às atividades de política e aos riscos e pressupostos testados no âmbito desta avaliação. A Figura 2 que se segue sistematiza esse **tronco comum**. Alguns desses riscos e pressupostos, sobretudo os que medeiam as atividades de política e as realizações, foram traduzidos em "hipóteses de investigação" (Quadro A 11 do Volume de Anexos), as quais são testadas na resposta às questões de avaliação.

Figura 2. Tronco comum às Teorias da mudança associadas a cada SI



Fonte: Equipa de avaliação

Como já referido, dado o reduzido nível de execução efetiva dos SI do PT2020 à data de reporte desta avaliação, o processo avaliativo não se centra na análise dos resultados alcançados, mas em aspetos instrumentais determinantes para o seu sucesso, ou seja, para o alcance dos seus objetivos e para a mitigação dos constrangimentos detetados na fase de diagnóstico. Neste contexto, os **testes da(s) TdM** foram efetuados através do confronto entre a implementação dos SI e o planeado ao nível da programação, dando ênfase às componentes de recursos, atividades e realizações e respetivos pressupostos e riscos.

Os testes da(s) TdM foram efetuados com base em evidências recolhidas através dos instrumentos metodológicos apresentados nos pontos que se seguem.

## Técnicas e métodos de avaliação

A abordagem metodológica privilegiou a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de recolha, tratamento e análise de informação e a participação ativa dos *stakeholders* relevantes ao longo do processo de avaliação, de forma a permitir a triangulação de informação. Foram mobilizados seguintes **métodos e técnicas de recolha de informação**:

- ▶ Recolha documental: efetuada junto das entidades responsáveis pela gestão dos SI;
- ▶ Recolha de dados: efetuada junto da AD&C, das AG dos PO, dos OI, do INE, da DGEEC, do Banco de Portugal e em bases de dados empresariais;
- ▶ Entrevistas: foram realizadas 20 entrevistas (cerca de 42 entrevistados), envolvendo a AD&C, as AG dos PO financiadores, os OI, dois prestadores de serviços acreditados no âmbito dos Vales e os promotores dos projetos alvo de estudo de caso (Quadro A 61 do Volume de Anexos);
- ▶ *Focus Group*: foram realizados três *focus group*, um sobre a “Eficiência operacional dos processos de análise de candidaturas e de acompanhamento dos projetos”, com técnicos dos OI responsáveis pela análise de candidaturas e pelo acompanhamento dos projetos, um sobre o “Modelo de Governação e Gestão dos SI”, com os membros da Rede de Incentivos, e um sobre a “Adequação dos instrumentos à procura potencial e aos objetivos de competitividade e internacionalização”, com as AG dos PO e os beneficiários dos SI<sup>6</sup> (Quadro A 62 do Volume de Anexos);
- ▶ Estudos de caso: foram realizados 6 estudos de caso, que visaram permitir uma maior compreensão dos processos de candidatura e execução dos projetos e robustecer a TdM no que respeita, em particular, aos pressupostos e riscos identificados;

Inquéritos: foram operacionalizados dois inquéritos, um aos candidatos aos SI e outro aos consultores que apoiaram os promotores na elaboração de candidaturas. Os instrumentos de notação destes inquéritos, bem como os seus resultados, são apresentados no Anexo 8 do Volume de Anexos.

O **inquérito aos candidatos** considerou como unidade de amostragem objeto de inquirição o projeto. A seleção da amostra de projetos/promotores a inquirir foi efetuada com base no método de amostragem aleatória simples e foram obtidas 376 respostas, que garantem, tal como definido no relatório metodológico, um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5%.

Apesar do plano de amostragem não ter envolvido uma verdadeira segmentação, procurou assegurar-se a presença na amostra dos três SI e das respetivas tipologias, de projetos com componente de FSE, de diferentes dimensões de empresas e de diferentes localizações dos investimentos em termos de NUTS III.

A comparação entre as estruturas do universo dos projetos candidatos e dos respondentes (Quadro A 63 e seguintes do Volume de Anexos) revela composições muito semelhantes na maioria das variáveis de segmentação, em particular na dimensão dos promotores, na localização dos projetos por NUTS II e na distribuição setorial. Na estrutura por SI identifica-se uma sobre-representação dos respondentes do SI I&DT e uma sub-representação do SI Internacionalização PME.

A realização de um **inquérito aos consultores**, com uma estrutura próxima do realizado aos candidatos, encontra fundamentação no facto de 50% das candidaturas e de 63% do investimento candidatado terem sido efetuados com o recurso a consultores. Neste contexto, os consultores assumem-se como atores privilegiados no contacto com os SI, sendo a sua opinião importante para avaliar a operacionalização dos SI do ponto de vista dos potenciais beneficiários.

---

<sup>6</sup> Estava prevista a realização de dois *focus group* sobre esta temática, um em Coimbra (para as regiões do Norte e Centro) e outro em Lisboa (para as regiões de Lisboa, Alentejo e Algarve). Contudo, o *focus group* de Lisboa foi cancelado por falta de adesão.

O inquérito foi enviado às empresas de consultoria que estiveram envolvidas no maior número de candidaturas aos SI do PT2020, num total de 400 empresas. Optou-se, neste caso, por um processo de amostragem não aleatório, uma vez que mais relevante que a questão da representatividade (assegurada na amostragem dos beneficiários), importa ter a visão daqueles com maior interação com os SI nos aspetos operacionais da sua implementação, permitindo obter uma avaliação mais fundamentada. Foram recebidas 191 respostas (taxa de resposta de 48%), representando as respostas obtidas metade das candidaturas efetuadas com o auxílio de consultores.





## 4. Resposta às Questões de avaliação

### 4.1 Eficiência operacional

#### 4.1.1 Processos de candidatura e seleção [QA4]

**Os processos de candidatura, análise e seleção de projetos são adequados face aos objetivos a atingir em cada Tipologia/Prioridade de Investimento?**

Os resultados e realizações dos SI do PT2020 dependem da dinâmica de procura e da capacidade do processo operativo que lhe está associado selecionar os melhores projetos, em consonância com os objetivos definidos e a teoria da mudança subjacente à lógica das intervenções.

Neste sentido, os regulamentos e os AAC devem estar alinhados com os objetivos a alcançar e ser claros, acessíveis e previsíveis, de forma a suscitar uma procura relevante e qualificada e estabelecer critérios e condições de acesso transparentes, que permitam selecionar os projetos que se encontram em melhores condições para contribuir para os objetivos delineados. Os AAC e as respetivas dotações orçamentais devem igualmente permitir flexibilidade na adaptação à dinâmica da procura e a alterações de contexto [H2.2, H3, H10].

No caso particular dos projetos simplificados, os elementos de mobilização da procura devem estar alinhados com as PI em que se enquadram e ter em consideração o princípio da simplificação no acesso ao financiamento [H2.3]. A qualidade da prestação de serviços no âmbito destes projetos depende da forma como os prestadores de serviços acreditados e os respetivos serviços são avaliados [H9].

#### **Adequação dos AAC aos objetivos específicos dos Programas Operacionais**

***Os AAC mostram-se globalmente alinhados com o RECI e com os objetivos específicos dos PO, bem como com estratégias de política económica relevantes, proporcionando aos público-alvo uma base de informação adequada para cada concurso. Os AAC suscitam procura significativa e são considerados pelos promotores como claros e acessíveis.***

Os AAC estão explicitamente alinhados com os objetivos que constam dos documentos programáticos (com relevo para os objetivos específicos do POCI e dos POR) e com os objetivos específicos que o RECI atribui a cada tipologia e subtipologia de instrumentos. Os objetivos e PI dos PO aplicáveis a cada AAC são normalmente enunciados no seu ponto inicial, remetendo-se no preâmbulo para o regulamento do instrumento, para o *website* do PT2020 e para o Regulamento Geral dos FEEI. Mais recentemente (2017), com o lançamento do Programa do XXI Governo Constitucional e o Programa Nacional de Reformas, onde se enquadra, por exemplo, o Programa Interface, o Programa Indústria 4.0, é feita também referência aos mesmos neste ponto.



O alinhamento com as prioridades da ENEI / EREI (uma inovação em relação ao período de programação anterior) é considerado como condição de elegibilidade específica nas operações enquadradas na PI 1.2, no SI&DT e, para as Não PME, no SI Inovação e é valorizado na apreciação do mérito (tipicamente, no critério D). Contudo, a referência às ENEI / EREI é apenas feita nos AAC onde o enquadramento do projeto é condição de elegibilidade. Por analogia aos restantes objetivos de política, pode questionar-se se não será pertinente que as mesmas surjam juntamente com os objetivos de política e prioridades de investimento. O mesmo se pode afirmar para o objetivo de promover o investimento em territórios de baixa densidade.

Outros elementos importantes para comunicar a delimitação do universo alvo de cada concurso são as tipologias e modalidades dos projetos a apoiar.

Os AAC garantem a coerência com os objetivos dos PO, na medida em que transcrevem o respetivo regulamento, adicionando notas explicativas e apresentando remissão para o Regulamento (EU) n.º 651/2014, no qual são apresentados os conceitos pertinentes de delimitação das tipologias das operações. Quando os AAC preveem restrições específicas em relação aos critérios de elegibilidade globais dos SI, enumeram-nas de forma clara e objetiva no ponto dedicado para o efeito (e.g. “condições de acesso”, “condições específicas do aviso”, “regras e limites à elegibilidade de despesas”).

No que concerne à avaliação de mérito, a respetiva fórmula de cálculo ao nível dos critérios e respetivas classificações mínimas é apresentada no documento principal do AAC e objeto de detalhe em documento autónomo, designado de “referencial de análise de mérito do projeto”. Este documento mostra-se claro, objetivo e com referências (*links*) para documentos auxiliares (e.g. RIS3, políticas setoriais). As fórmulas de cálculo dos critérios, com base em resultados dos subcritérios, são explícitas, bem como as possibilidades de pontuação na avaliação do mérito do projeto.

Os critérios de mérito seguem um racional standard assente em quatro grupos de critérios: A - Qualidade do Projeto, B - Impacto do projeto na competitividade da empresa, C - Contributo do projeto para a economia, D - Contributo do projeto para a convergência regional, detalhado por um referencial de mérito que é customizado de acordo com as características e objetivos de cada tipologia de instrumento e devidamente parametrizado. Trata-se de uma boa prática, aprimorada desde o QREN, que contribui para o bom funcionamento dos SI e para o processo de seleção dos projetos candidatos.

Os critérios de seleção utilizados são de diferentes naturezas, incluindo subcritérios de análise qualitativa (e.g. “grau de inovação”, “coerência e racionalidade do projeto”) e outros de análise quantitativa (e.g. “contributo para os indicadores de resultado dos PO”, “grau de qualificação do emprego criado”) e subcritérios de análise mista, consubstanciados em matriz com indicadores objetivos e subjetivos (e.g. “propensão para mercados internacionais”, que combina a “intensidade das exportações” com a “qualificação dos mercados internacionais”).

Em alguns critérios de natureza qualitativa subsiste alguma margem de discricionariedade interpretativa que pode originar interpretações diferenciadas por parte da procura potencial e/ou dos técnicos analistas (e.g. classificação do âmbito de inovação, enquadramento na RIS3 em situações que o texto da mesma não é bem explícito ou concreto). Contudo, não obstante a possibilidade de existência de diferenças entre a autoavaliação dos candidatos e a avaliação dos técnicos, existe um bom equilíbrio entre critérios de diferentes tipos.

A informação relativa aos AAC está disponível online nos websites dos PO, do PT2020 e no Balcão 2020. As remissões feitas nos AAC para outros documentos relevantes (e.g. RECI, ENEI, EREI) funcionam e estão atualizadas, facilitando o acesso à informação por parte dos candidatos.

A opinião dos candidatos é convergente com a evidência apresentada, suportando a confirmação da H2.2. A avaliação das empresas inquiridas é muito positiva em relação à clareza do regulamento específico dos SI (78% afirma ser positivo ou muito positivo), dos AAC (85%), dos critérios de seleção (78%), das normas e orientações técnicas (73%) e dos manuais de apoio ao utilizador (71%). A opinião dos consultores é ainda mais positiva (Gráfico A 50 e Gráfico A 64). Este diferencial ajuda a entender ainda a importância que os consultores têm no processo de operacionalização dos SI.

## Adequação e coerência dos critérios de admissibilidade e seleção e das grelhas de análise de mérito face aos objetivos e prioridades de investimento

***Os AAC apresentam de forma incisiva os critérios de elegibilidade específicos para o concurso respetivo e fazem referência ao RECI onde estão apresentados os critérios de elegibilidade gerais do instrumento, o que os torna coerentes com o regulamento geral e os objetivos de política. Os referenciais de análise de mérito incorporam os indicadores de realização e de resultado associados às PI para as quais o AAC contribui, garantindo o forte alinhamento e coerência com as mesmas.***

As condições de elegibilidade dos projetos não são integralmente transcritas nos AAC, mas apenas alguns critérios mais específicos, sempre que se pretende aumentar o grau de exigência ou restritividade face às regras gerais de um dado instrumento, bem como a identificação das tipologias de projetos a apoiar, o âmbito setorial (em termos de CAE, mas também de empresas exportadoras, entre outros). Esta é uma boa prática e permite uma maior focalização dos fundos nos objetivos de política, dado que os critérios de restrição adicionais são coerentes com as PI e/ou políticas setoriais definidas, robustecendo a capacidade dos SI em clarificarem os objetivos de política e, dessa forma, cumprir o pressuposto nº 2 (associado à H2.2).

No SI I&DT, as condições de elegibilidade das operações apontam incisivamente para o objetivo específico da PI 1.2. É também condição de acesso que cada projeto se enquadre na ENEI ou EREI.

No SI Inovação, as condições de elegibilidade das operações apontam para atividades económicas que visam a produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis. No caso específico da Inovação Não PME, a elegibilidade das operações depende ainda do seu contributo para a PI 1.2, exigindo-se que os projetos promovidos por grandes empresas tenham um impacto mais estruturante na economia regional e/ou nacional, mesmo quando comparado com as condições exigidas no QREN. Já na Inovação PME, os AAC seguem o racional da PI 3.3, de reforço da capacitação empresarial das PME para o desenvolvimento de bens e serviços.

Na tipologia de Empreendedorismo Qualificado e Criativo, dirigida para PME criadas há menos de 2 anos, os AAC explicitam igualmente a orientação para bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, com operações focadas em setores de alta e média-alta ou em atividades criativas.

Nos AAC do SI Internacionalização PME, os critérios de elegibilidade dos beneficiários e dos projetos são, em larga medida, os que se encontram previstos no RECI. Pontualmente foram introduzidas restrições adicionais, no sentido de mobilizar procura mais qualificada, como exigir que os beneficiários apresentem um volume de negócios internacional no pré-projeto igual ou superior a 20 mil euros e uma intensidade das exportações pré-projeto igual ou superior a 15%.

No SI Qualificação PME, as condições de elegibilidade das operações apontam claramente para atividades económicas que visam a produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, relevando como objeto o reforço das capacidades de organização e gestão das PME (PI 3.3).

Os referenciais de análise de mérito devem ser coerentes com os objetivos de política e com as PI, os quais são monitorizados por indicadores de realização e de resultados objetivos captados pelo sistema de informação do PT2020 ou pelo quadro estatístico nacional com uma periodicidade definida, sendo geralmente anual ou bienal, respetivamente. Tanto os indicadores de resultados como os indicadores de resultado das PI onde se insere cada AAC estão vertidos nos referenciais de análise de mérito dos projetos. Enquanto a maioria dos indicadores de realização se verifica em todos os projetos apoiados (e.g. empresas apoiadas para introduzirem produtos novos na empresa, que se verifica na globalidade dos projetos apoiados no SI Inovação PME – PI 3.3), os indicadores de resultado verificam-se na medida em que os projetos cumprem as metas estabelecidas para o ano pós-projeto (e.g. valor das exportações no volume de negócios das PME no SI Internacionalização – PI 3.3). Em ambos os casos, estes indicadores estão contemplados nos referenciais de mérito dos AAC,

no critério A (qualidade do projeto) ou no critério B (impacto do projeto na competitividade da empresa), respetivamente. Esta prática estende-se aos outros SI, nas várias tipologias. Assim, concetualmente, os AAC têm capacidade para selecionar os melhores projetos e que melhor contribuem para os objetivos e metas dos PO (H3).

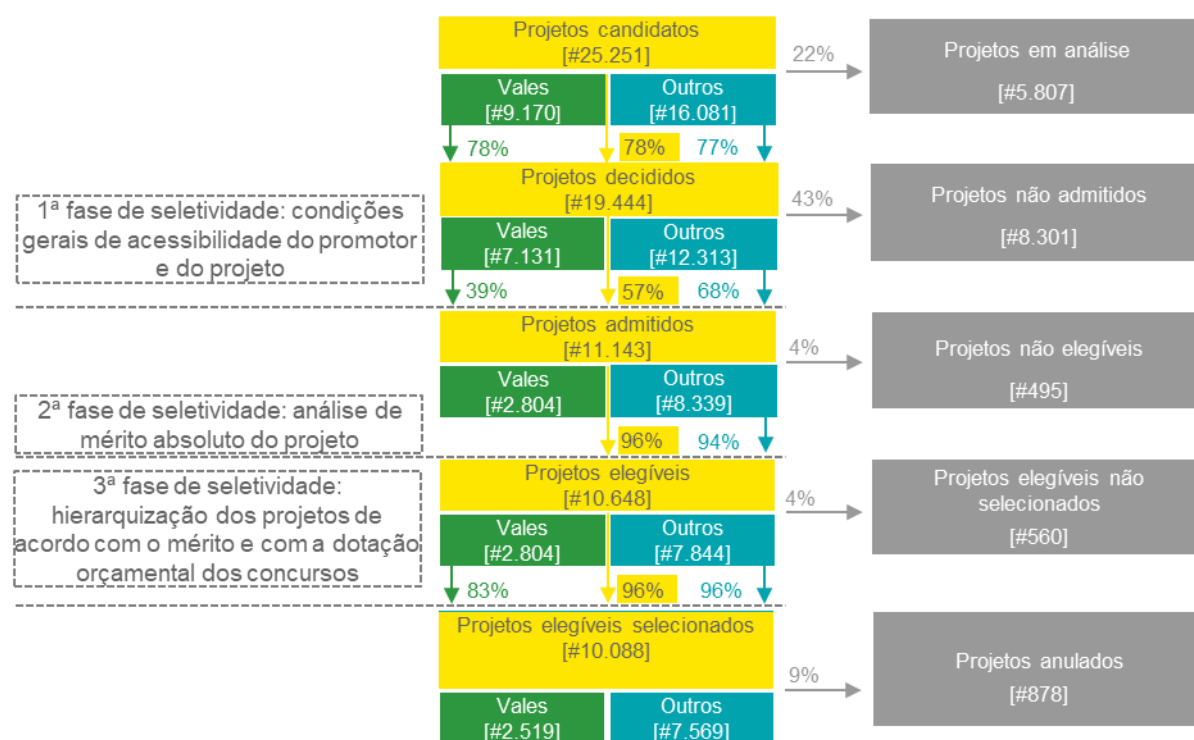
Alguns destes indicadores, além de estarem bem presentes na análise de mérito dos projetos, têm uma importância reforçada no momento da contratualização, quando os promotores estabelecem no contrato de incentivo uma meta para os mesmos a verificar no ano cruzeiro. Esta prática é particularmente importante no âmbito do SI Inovação, na medida em que a conversão do incentivo reembolsável em incentivo não reembolsável depende diretamente da superação das metas contratadas em termos de aumento do volume de negócios, aumento do VAB e criação líquida de emprego altamente qualificado. Esta prática, como explicitado mais adiante, é importante para limitar o risco de sobredimensionamento dos projetos apoiados (H12) e orientar os promotores para a superação das metas (H11).

As condições de elegibilidade e os critérios de seleção dos projetos, que deram continuidade às práticas experimentadas do QREN, são aceites e bem entendidas pelos candidatos. A grande maioria das empresas inquiridas considera que as condições de elegibilidade dos promotores, dos projetos e os critérios de seleção são adequados ou muito adequados (79%, 76% e 72%, respetivamente), não existindo diferenças significativas entre SI (Gráfico A 51).

### Da procura revelada aos projetos apoiados: a análise quantitativa da admissibilidade e da avaliação de mérito

***A análise do processo de seleção mostra que o crivo essencial se faz fundamentalmente na fase de admissibilidade, relegando para segundo plano a fase de análise de mérito dos projetos.***

Figura 3. Resultados quantitativos do processo de seletividade dos SI do PT2020



*Nota: Por não estarem sujeitos a um processo de análise de mérito, os Vales que passaram os critérios de admissibilidade (2.804) são considerados, na figura, simultaneamente como admitidos e elegíveis*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SI do PT2020*

A análise do processo de seleção nos SI do PT2020 mostra que a seleção dos projetos se faz sobretudo na fase de admissibilidade: cerca de 88% dos projetos não aprovados são rejeitados nesta fase. Os projetos sem mérito absoluto representam somente 4% dos projetos admitidos (495 em 11.143) e apenas 4% dos projetos elegíveis (560 em 10.648) não são selecionados (Figura 3). Note-se que, os Vales que passaram os critérios de admissibilidade (2.804) foram considerados como admitidos e elegíveis nesta contabilização.

Estes resultados (ao nível da admissibilidade) são algo inconsistentes com o facto de se considerar os AAC instrumentos bastante claros. Ou a mensagem comunicada através dos AAC e outros meios (guias, sessões de esclarecimento) não é clara ou estão a verificar-se outros fatores explicativos da elevada taxa de rejeição na fase de admissibilidade. Uma das razões aferidas na auscultação pode ser a fraca qualidade dos serviços de consultoria prestados aos promotores em fase de candidatura, tal como aconteceu no projeto “Dark Sky” (Estudo de Caso #4), contudo não se verifica que as candidaturas apoiadas por consultores (excecionando desta análise os vales, que são sempre apoiados por consultores) registem taxas de admissibilidade inferiores às registadas nas restantes candidaturas. Neste sentido, parece assim existir sobretudo um problema de comunicação dos objetivos e dos critérios de admissibilidade dos SI.

Seria expectável que as elevadas taxas de rejeição em fase de admissibilidade viessem a diminuir ao longo do período de implementação dos SI, mas isso não aconteceu (Gráfico A 24). Pelo contrário, após uma redução de 36% para 29% em 2016, 34% dos projetos (exceto Vales) com decisão final em 2017 viram a admissibilidade rejeitada.

Em termos de admissibilidade (projetos decididos que cumprem as condições gerais de elegibilidade dos projetos e dos promotores constantes no RECI e nos AAC), verifica-se que 57% em número de projetos e de 68% do investimento total são admitidos nesta primeira fase do processo de seleção dos projetos candidatos. Na segunda fase, correspondente à análise de mérito absoluto, verifica-se que apenas 4% dos projetos admitidos, correspondendo a 3% de investimento, não é selecionado e que, na terceira fase, respeitante à análise de mérito relativo, apenas são excluídos 4% dos projetos a que corresponde 2% do investimento<sup>7</sup>. O papel do mérito relativo teve uma importância marginal e decrescente ao longo do período de implementação dos SI analisado na presente avaliação, tendo sido o ano de 2015 aquele em que o mesmo assumiu mais relevância (Gráfico A 24). A Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015, de 30 de setembro de 2015, que induziu fortemente a aprovação dos projetos pelo seu mérito absoluto constitui certamente a principal explicação deste resultado.

Pelas especificidades associadas, nomeadamente no processo de seletividade e elegibilidade, os projetos simplificados podem induzir algum grau de distorção dos resultados, pelo facto de não serem sujeitos a um processo de análise de mérito, sendo apenas selecionados com base nos critérios de admissibilidade. Desta forma, excluindo esta tipologia de projetos, 55% dos projetos e 66% do investimento total candidatado foram considerados elegíveis, números que se reduzem para 52% e 65%, respetivamente, considerando os projetos selecionados (projetos efetivamente apoiados, salvo decisão do beneficiário por via de anulação).

Relativamente ao ciclo de programação anterior, e tendo em conta que os dois exercícios de avaliação foram realizados em períodos semelhantes, a grelha de elegibilidade e seletividade do PT2020 mostra-se mais restritiva, dado que 67% dos projetos e 76% do investimento total candidatado foram considerados elegíveis e 59% dos projetos e 71% do investimento foram efetivamente apoiados no período de programação anterior.

Considerando apenas os projetos admitidos, o rácio de projetos selecionados do PT2020 sobe para 91% (96% do investimento total candidato), o que compara com a 76% (87% do investimento) no QREN.

---

<sup>7</sup> Estes resultados são analisados por instrumento e medida no Anexo 6.

Desta forma, constata-se que, se por um lado a grelha de admissibilidade no PT2020 tem sido mais restritiva do que aquela que se verificava em igual período do QREN, por outro, os critérios de elegibilidade têm sido, em termos quantitativos, menos seletivos. O clima económico expansionista no qual a operacionalização do PT2020 ocorreu pode explicar parte destes resultados, na medida em que o investimento empresarial verificou uma recuperação assinalável nos últimos anos, apesar de ainda não ter atingido os níveis pré-crise (Gráfico A 1 e Gráfico A 2). Por outro lado, a redução da restritividade ao crédito às empresas torna a maior seletividade menos preocupante, já que parte dos projetos não admitidos/selecionados, terão tido menores dificuldades na captação de financiamento alternativo (43% dos promotores com projetos reprovados, acabou por concretizá-los - Quadro A 75. O financiamento alheio não constitui, tal como revela um inquérito, uma condicionante significativa ao desenvolvimento dos projetos.

Note-se que esta comparação entre períodos de programação é estabelecida para duas dinâmicas de procura consideravelmente distintas. À data de reporte da avaliação anterior, tinham dado entrada 10.088 candidaturas, das quais 5.699 consideradas elegíveis e 5.020 efetivamente selecionadas. Em dezembro de 2017, as candidaturas aos SI do PT2020 registavam 25.251 candidaturas, das quais 10.648 foram consideradas elegíveis e 10.088 efetivamente selecionadas.

### Operacionalização dos SI: o processo concursal

#### ***A operacionalização dos processos concursais dos SI foi condicionada pela adoção de procedimentos específicos que provocaram inconsistências e ineficiências no processo.***

A criação e atualização regular do Plano Anual de Concursos, preconizada no arranque do PT2020, pretendia ter um efeito positivo no planeamento do investimento e na geração de uma procura qualificada, por parte dos promotores, e uma maior eficiência na gestão de processos e equipas no seio dos OI e dos PO, especialmente ao nível dos processos de análise e seleção dos projetos.

O funcionamento de um sistema concursal programado implica definir e calendarizar os prazos de abertura e respetivas dotações dos concursos e a introdução de um sistema de avaliação de mérito que, para além de eventuais limiares de mérito absoluto, considere, em simultâneo, o mecanismo do mérito relativo.

A Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015, de 30 de setembro de 2015, que determinou que as AG dos PO financiadores dos SI garantissem o financiamento das candidaturas aprovadas com mérito igual ou superior a 3,5 até ao limite da dotação financeira disponível em todo o programa e a falta de previsibilidade e cumprimento do plano anual de concursos, que se foi acentuando ao longo da implementação dos SI, introduziu um conjunto de perturbações na operacionalização dos SI.

Desde logo, em termos de conceção, a existência de dotações meramente indicativas, torna largamente dispensáveis os mecanismos associados à avaliação do mérito relativo, possibilitando uma avaliação que apenas considere o mérito absoluto mínimo requerido para a respetiva aprovação.

A introdução da deliberação em apreço, sem ajustamentos nas rotinas seguidas na análise de mérito, teve, portanto, associadas perdas de eficiência consideráveis, manifestadas por tempos de análise que, neste cenário, poderiam ser consideravelmente diminuídos. No limite, poder-se-ia mesmo admitir se, neste cenário, face aos critérios e condições exigidas na fase de admissibilidade, faria sentido continuar a distinguir a fase de análise de mérito como fase autónoma da fase de admissibilidade ou, simplesmente, acrescentar critérios com limiares que permitissem, desde logo, verificar se o projeto garantia o mérito mínimo absoluto exigido.

Simultaneamente, a introdução desta deliberação, com o reforço efetivo das respetivas dotações orçamentais, gerou, por exemplo, no caso do SI Inovação, que as AG dos PO alocassem cinco vezes mais dotação FEDER do que o previsto inicialmente para fazer face à procura verificada que reunia as

condições mínimas de mérito elegível (Anexo 4).<sup>8</sup> Os efeitos da deliberação geraram, logicamente, uma pressão superior nos POR das regiões onde a procura é mais intensa (Norte e Centro) e no POCl, já que, sem os efeitos da deliberação, as notas limiares dos concursos superam normalmente os 3,5 pontos. Note-se que, por exemplo, no SI Inovação, 83% dos concursos do POCl, 67% dos concursos do POR Norte e 47% dos concursos do POR Centro sofreram um reforço da dotação orçamental. Esse reforço resultou num investimento adicional de cerca de 45%. Por seu turno, nas regiões com procuras globais menos relevantes, foi no SI Internacionalização que a prática de reforço orçamental mais se verificou (Quadro A 44 e seguintes). Dado o ambiente económico favorável que se vivia mesmo aquando desta medida, pode questionar-se a sua pertinência e adequação. A procura efetiva bem acima das dotações orçamentais, especialmente no SI Inovação numa altura em que este instrumento não tinha incorporado a componente de instrumentos financeiros, resultou num grau de compromisso elevado que coloca em risco a capacidade dos apoios na fase final do período de programação.

Como consequência dos reforços das dotações orçamentais, a generalidade dos PO esgotou, até final de 2017, a dotação disponível para os SI (nomeadamente para o SI Inovação), facto que quase impossibilitou a abertura de concursos durante o ano de 2018. Tal como sucedeu no QREN, esta gestão determina exigências maiores em termos de elegibilidade dos beneficiários e dos projetos na fase final do ciclo de programação que desvirtua as potencialidades dos processos concursais para gerir de forma equilibrada as dotações orçamentais dos SI ao longo de todo o período de programação, reduzindo o papel do mérito relativo na seleção dos projetos a apoiar. Com o receio de esgotamento dos recursos disponíveis, a introdução desta prática tende também a criar um incentivo à antecipação da submissão de projetos ainda em fase incipiente de maturação, com consequências em termos de sobrecarga de análise de candidaturas por parte dos OI. Esta é a perceção de alguns OI auscultados ao longo da avaliação, que se mostram preocupados com os efeitos desta gestão dos recursos disponíveis e suas implicações. Essa é também a perceção da equipa de avaliação em resultado da sua experiência prática de consultoria na área dos incentivos financeiros.

Este modelo de operacionalização dos concursos dos SI, conjugado com a escassez de alternativas de financiamento disponíveis para parte das empresas potencialmente candidatas, gerou fluxos de procura claramente acima do esperado. Dada a manutenção dos recursos técnicos disponíveis nos OI, esta realidade impossibilitou o cumprimento dos prazos de análise das candidaturas. A carga administrativa decorrente das alegações contrárias referentes às primeiras decisões amplificou ainda mais esta dificuldade, na medida em que, em alguns casos, as respostas a estas alegações se sobrepuseram com os períodos de análise das candidaturas dos AAC seguintes, prejudicando a resposta dos OI nesses AAC.

Face ao exposto, confirma-se a ocorrência do risco 10, verificando-se que a falta de previsibilidade e regularidade da abertura de concursos verificada ao longo do período de avaliação se refletiu de forma negativa nas decisões de investimento por parte dos promotores e na avaliação atempada das candidaturas.

Estas questões suscitaram debate no seio da Rede dos SI em relação à modalidade dos concursos. No âmbito dos Vales, uma solução encontrada para fazer face à elevada procura verificada nos primeiros avisos, dada a natureza mais simples de seleção (data de entrada e orçamento disponível), foi a opção pela “avaliação em contínuo com gestão dinâmica do orçamento com limite do número de candidaturas definido no aviso e no sistema de informação, designada de modelo em contínuo com dotação trancada”, que funciona tendo por base o princípio do *numerus clausus*.

---

<sup>8</sup> Naturalmente, as implicações ao este nível da Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015 não foram iguais em todos os PO, tendo-se feito sentir sobretudo no PO Temático e nos POR Norte e POR Centro, onde a procura se revelou mais elevada

A preocupação com a implementação de outras modalidades de AAC surge também pelo interesse na identificação de soluções que melhor respondam às necessidades de ajustamento dos tempos de resposta aos ciclos de investimento de alguns tipos de procura mais exigentes (como é o caso dos investimentos em I&DT ou em Inovação). Relativamente a este último ponto, esta preocupação por parte das AG e OI pela adequação dos AAC aos ciclos de investimento evidenciados pelo tecido empresarial prende-se, em certa medida, pela compartimentação (fragmentação) mais acentuada no acesso aos instrumentos de apoio disponíveis nos SI do PT2020, em particular no que concerne às elegibilidades das despesas dos investimentos, que se traduziram numa maior separação dos avisos face ao QREN (e.g. separação do SI Qualificação e do SI Internacionalização).

No processo de audição das AG e OI, foram mencionadas algumas propostas de alteração da modalidade dos concursos com prazos de abertura e fecho predeterminados, em alguns casos considerados curtos.

Uma opção mais consensual entre AG e OI é o aviso de prazo alargado com faseamento das datas de decisão (um AAC com várias datas de fecho), que permite concursos com períodos de abertura mais prolongados. Este tipo de concurso favorece a diluição da procura ao longo do tempo, reduzindo os picos de entrada e facilitando a gestão do trabalho de análise das equipas disponíveis por lotes de candidaturas (ao contrário da modalidade dos avisos em contínuo). Ao mesmo tempo, este tipo de aviso mantém a possibilidade de hierarquização das candidaturas pelo mérito e facilita a gestão dos orçamentos dos PO financiadores, bem como a gestão dos timings dos investimentos por parte dos promotores (uma vez que reduzem os tempos de resposta aos promotores, reduzem potencialmente o número de alegações e, conseqüentemente, promovem uma melhoria na qualidade das candidaturas subsequentes do mesmo promotor).

O modelo de aviso “em contínuo” é outra das soluções disponíveis que pode ser aplicada a mais tipos de instrumentos, sendo mencionada em particular pelos OI. Outra das propostas apresentadas seria uma solução articulada com a possibilidade de se incluir no mesmo aviso mais do que uma tipologia de apoio (Qualificação + Inovação + Internacionalização), permitindo analisar as candidaturas de projetos de investimento de uma forma mais agregada, recaindo sobre o sistema de informação a responsabilidade de separação das tipologias de despesas do projeto de investimento para as várias “gavetas” de instrumentos disponíveis (SI Qualificação, SI Inovação, SI Internacionalização, SI I&DT) e o seu reencaminhamento para os respetivos OI e AG.

Em todo o caso, a modalidade de AAC em contínuo, apesar de já aplicada (por exemplo nas tipologias RCI ou do registo de PI decorrente de projetos de I&DT apoiados), dificulta a aplicação da arquitetura geral dos SI que atualmente se baseia num modelo de AAC, a qual estimula a concorrência e pressupõe momentos de seletividade, análise de mérito relativo e controlo de dotações orçamentais com processos de seleção focados na qualidade dos melhores projetos. Por outro lado, a necessidade de existência de datas de fecho dos avisos deve-se, em grande medida, à facilidade que permite às AG gerirem os orçamentos afetos a cada Aviso, para além de potenciar a escolha dos melhores projetos dentro de um determinado grupo limitado pelas datas do concurso.

A Rede dos SI já aplicou modalidades de avisos com novos formatos (mistos), nos quais a metodologia definida determinava que até 75% da dotação colocada no aviso, as candidaturas seriam analisadas em contínuo e teriam uma decisão individual, ficando os restantes projetos que caíssem nos últimos 25% da dotação submetidos a uma apreciação concorrencial e com hierarquização sujeita a seleção final.

A discussão dos modelos de concurso que melhor se adequam aos instrumentos dos SI será sempre difícil. No entanto, parece existir algum consenso por parte dos OI e AG, de que seria importante poder introduzir instrumentos mais inovadores, geradores de maior flexibilidade e modularidade, e tendencialmente mais leves e simples, sobretudo quando os projetos têm dimensão pequena.

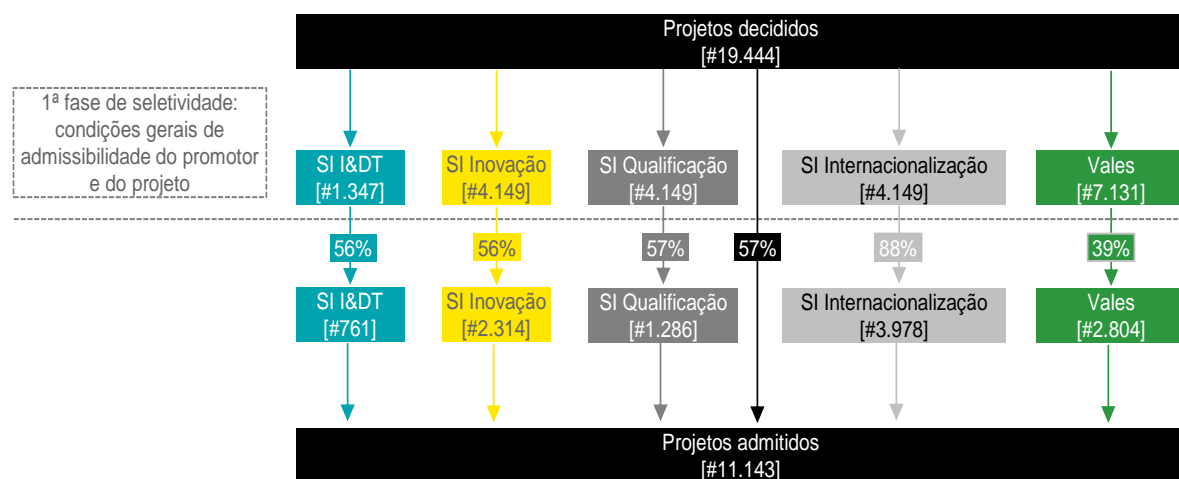
As entidades que gerem os SI parecem estar de acordo para a necessidade de existirem SI melhor desenhados em função das efetivas necessidades das empresas, optando por uma operacionalização mais simples e menos fragmentada em torno das exigências programáticas dos PO e das temáticas setoriais dos OI.

## Operacionalização dos SI: a fase da admissibilidade

**Os SI do PT2020 apresentam uma taxa de admissibilidade global de 57%, sendo no SI Internacionalização PME onde esta admissibilidade se mostra claramente mais elevada (88%). Entre as razões de não admissibilidade, destacam-se aspetos relativos à falta de enquadramento nos avisos de abertura de concurso.**

A fase de análise da admissibilidade selecionou 11.143 projetos, que representam em termos globais 57% dos 19.444 projetos com decisão. Excluindo os Vales, é no SI Internacionalização que se encontra a maior taxa de admissibilidade (88%), que se destaca face aos outros SI cujos valores se encontram bastante próximos (entre os 56% e os 57%). Os Vales, tratados aqui numa categoria à parte e incluindo os projetos simplificados de todos os instrumentos, apresentam a taxa de admissibilidade mais baixa, apenas 39% do respetivo universo com decisão (ver figura seguinte).

**Figura 4. Grau de admissibilidade por instrumento do SI**



*Nota: O número de projetos do SI I&DT, SI Inovação, SI Qualificação e SI Internacionalização não contemplam as tipologias de Vales, que estão todos incluídos nos retângulos com essa designação*

*Fonte: Equipa de Avaliação*

Os critérios de não admissibilidade dos projetos estão classificados, no sistema de informação dos SI em três grandes categorias: enquadramento do projeto e do promotor nos critérios definidos nos Avisos de Abertura de Concurso (mais concretamente naqueles que definem especificidades face ao RECI e à regulamentação geral aplicável aos FEEI); enquadramento geral do promotor no RECI; e enquadramento geral do projeto no RECI.

Na análise da tipologia de admissibilidade predominam (Gráfico A 24 a Gráfico A 30), nos instrumentos SI I&DT, SI Inovação e SI Qualificação, os aspetos relativos à falta de enquadramento nos avisos de abertura de concurso. Já em relação ao SI internacionalização, existe um predomínio dos motivos de falhas relativas ao enquadramento do promotor no RECI.



## Operacionalização dos SI: a fase da seletividade

**A aplicação dos critérios de seleção revela boa articulação e complementaridade dos diferentes critérios de mérito, apesar de alguma incapacidade de discriminação das notações intra critério.**

Apesar da reduzida relevância do processo de avaliação de mérito na escolha final dos projetos, a sua aplicação foi igualmente objeto de análise (Quadro 3), assumindo como base um conjunto de AAC que partilham os mesmos critérios de seleção de primeiro nível<sup>9</sup>.

**Quadro 3. Avaliação de mérito dos SI – Principais resultados**

	Projetos elegíveis selecionados					Projetos elegíveis não selecionados					Projetos elegíveis (total)				
	MP	A	B	C	D	MP	A	B	C	D	MP	A	B	C	D
	Notação Atribuída					Notação Atribuída					Notação Atribuída				
Média	4,06	4,03	4,19	4,21	3,91	3,44	3,81	3,63	3,57	2,84	4,04	4,02	4,17	4,18	3,87
Desvio Padrão	0,38	0,63	0,66	0,61	0,77	0,24	0,51	0,69	0,73	0,61	0,39	0,62	0,67	0,62	0,79
Coefficiente de Variação	0,09	0,16	0,16	0,14	0,20	0,07	0,13	0,19	0,20	0,21	0,10	0,15	0,16	0,15	0,20
Primeiro Quartil	3,79	3,50	3,75	3,80	3,30	3,29	3,50	3,25	3,20	2,30	3,77	3,50	3,75	3,80	3,25
Mediana	4,06	4,00	4,00	4,21	4,00	3,40	4,00	3,50	3,60	2,79	4,04	4,00	4,00	4,20	4,00
Terceiro Quartil	4,33	4,50	5,00	4,80	4,65	3,49	4,00	4,00	4,05	3,25	4,32	4,50	5,00	4,80	4,55
	MP	A	B	C	D	MP	A	B	C	D	MP	A	B	C	D
	Coeficiente de correlação					Coeficiente de correlação					Coeficiente de correlação				
MP	1,00					1,00					1,00				
A	0,58	1,00				0,51	1,00				0,57	1,00			
B	0,55	0,24	1,00			0,37	0,11	1,00			0,56	-0,11	1,00		
C	0,51	0,24	0,17	1,00		0,49	0,21	-0,12	1,00		0,53	0,24	0,19	1,00	
D	0,58	-0,12	0,04	0,02	1,00	0,19	-0,43	-0,27	-0,25	1,00	0,60	-0,11	0,07	0,06	1,00
	MP	A	B	C	D	MP	A	B	C	D	MP	A	B	C	D
	% no conjunto dos projetos selecionados:					% no conjunto dos projetos não selecionados:									
Notação igual ou inferior a 3	0%	7%	6%	4%	16%										
Notação igual ou superior a 4						3%	58%	37%	28%	4%					

Fonte: Equipa de Avaliação

Os resultados essenciais dessa análise mostram:

- Elevada capacidade de captação de diferentes dimensões de mérito pelos critérios aplicados, visível na baixa correlação apresentada entre critérios e na maior correlação de cada um dos critérios com o mérito global do projeto;

<sup>9</sup> São considerados subconjunto de AAC em que se verifica uma utilização sistemática dos critérios A. Qualidade do Projeto, B. Impacto do projeto na competitividade da empresa, C. Contributo do projeto para a economia e D. Contributo do projeto para a convergência regional e que no seu conjunto representam mais de 80% dos projetos e do investimento sujeito à análise de mérito.

- ▶ Reduzida dispersão das pontuações atribuídas, visível quer através dos valores reduzidos dos coeficientes de variação e da amplitude interquartil da pontuação atribuída nos diferentes critérios, quer pela diferença da pontuação média, em cada critério, entre projetos selecionados e projetos elegíveis não selecionados;
- ▶ Reduzido número de projetos com pontuações absolutas fracas, dada a existência de limiares mínimos de mérito absoluto.

Estas evidências confirmam uma conceção globalmente adequada do sistema de análise de mérito, não apontando para redundância significativas entre os critérios definidos. As (baixas) correlações (positivas) exibidas entre os critérios A, B e C decorrem, na perspetiva da equipa de avaliação, de inter-relações largamente incontornáveis entre alguns critérios de 2.º nível que se posicionam em diferentes critérios de 1.º nível (e.g. grau de inovação do projeto, inserido no critério A, 'vs' propensão para mercados internacionais e propensão para a geração valor, inseridos no critério B, 'vs' contributo complementar do projeto para os Resultados do PO e para os restantes domínios temáticos do Portugal 2020 e grau de qualificação do emprego criado, inseridos no critério C) e mesmo com critérios de admissibilidade (e.g. carácter inovador do projeto). Esta realidade, não obstante poder acomodar simplificações marginais nos critérios de mérito, atesta o bom nível de aperfeiçoamento neles alcançado.

Em contrapartida, estas evidências destacam uma fraca capacidade de discriminação (avaliada pela respetiva dispersão das pontuações atribuídas), apenas com a exceção do caso do “mérito regional”. Para esta baixa capacidade de dispersão das pontuações dos critérios A, B e C contribui, de forma decisiva, a existência de limiares de mérito absoluto exigentes definidos a partir da pontuação de cada critério. Mais recentemente (e já fora do âmbito temporal da avaliação), o referencial de mérito dos AAC acentuou a relevância dos projetos estarem alinhados com as políticas setoriais (indústria 4.0, economia circular e transição energética), através da inclusão de majorações no critério A (qualidade do projeto). Esta alteração tendencialmente aumentará a dispersão de pontuações neste critério e potenciará a diferenciação de projetos e uma seleção de projetos mais alinhada com os objetivos de política, embora crie uma camada adicional de prioridades que merece um esforço futuro de integração com outras prioridades inicialmente definidas.

Os critérios de mérito com pontuações médias mais altas são os que têm uma análise mais quantitativa, com base em indicadores como a orientação exportadora, a intensidade na criação de valor ou o emprego a criar. Mais de 25% dos projetos apoiados teve pontuação de 5 no critério B (impacto do projeto na competitividade da empresa) e 4,8 no critério C (contributo do projeto para a economia).

Estes resultados poderiam indiciar grelhas de avaliação pouco exigentes tendo em conta a qualidade média dos projetos apresentados ou uma excessiva ambição e menor “realismo” assumido pelos promotores nos projetos candidatados. Repare-se que desde o início da implementação do PT2020 se registou uma recuperação do investimento empresarial significativa e as perspetivas económicas para o futuro eram suficientemente animadoras para colocar ambição nos projetos de investimento. No entanto, a comparação com os valores do universo empresarial português mostra que as grelhas de avaliação estão globalmente bem definidas. A taxa de VAB do total das atividades económicas, por exemplo, é inferior a 40% e da indústria transformadora inferior a 30% (INE), ao passo que os limiares do escalão máximo do critério B2 são 60% e 40%, respetivamente. A intensidade exportadora média no total das atividades económicas é de 22% e 46% nas indústrias transformadoras (Banco de Portugal), ao passo que o limiar do escalão máximo do critério B1 é de 65%. Por outro lado, segundo os resultados do processo de inquirição, não existe evidência que suporte o cenário de sobredimensionamento dos projetos em fase de candidatura, na medida em que apenas 15% dos respondentes afirmam que não deverão alcançar as metas previstas nos indicadores contratados.

## Operacionalização dos SI: efeitos da utilização da diferenciação regional (mérito regional)

***O critério de mérito regional revela boa capacidade de articulação e complementaridade com os restantes critérios de análise, apesar do reduzido contributo da análise das especificidades regionais na seleção final dos projetos apoiados.***

A valorização da diferenciação regional do mérito dos projetos possui uma dimensão de influência de natureza “subjativa” sobre os potenciais promotores e consultores dos respetivos projetos e uma dimensão de natureza objetiva que resulta da operacionalização do critério de mérito regional em articulação com os restantes critérios.

Segundo os resultados do inquérito à procura, das empresas que teriam desenvolvido projetos mesmo sem o incentivo, 55% não manteriam a mesma localização, ainda que os resultados do inquérito sinalizem que a localização alternativa seria, na maior parte dos casos, dentro da mesma NUTS II onde os projetos foram desenvolvidos<sup>10</sup> (Quadro A 83), o que indicia desde logo alguma capacidade de influência dos SI na localização geográfica dos projetos. Os resultados do inquérito aos consultores evidenciam, de igual modo, que o critério pode ter impacto na decisão de localização dos investimentos, na medida em que em cerca de 70% dos respondentes considera que este critério tem influência nas decisões de localização dos investimentos e na melhoria do grau de coesão territorial.

Em termos de operacionalização, nota-se que, no caso do critério de mérito regional (critério D), apenas 4% dos projetos elegíveis não selecionados apresentam pontuação igual ou superior a 4 (abaixo do verificado nos critérios A – 58%, B – 37% e C – 28%). Inversamente, nos projetos selecionados, a percentagem de projetos com pontuação igual ou inferior a 3 no critério regional é de 16%, acima dos restantes critérios (A – 7%, B – 6% e C – 4%). Estes resultados revelam o caráter complementar do critério de mérito regional, possibilitando que projetos com menor mérito neste critério possam ser selecionados e, simultaneamente, procurando que projetos com mérito regional elevado não fiquem fora do conjunto dos projetos apoiados.

Estes resultados são largamente influenciados pela pouca relevância que a análise de mérito global tem na operacionalização dos atuais SI, não sendo de excluir a hipótese de algumas das condições de admissibilidade e os limiares de mérito absoluto estarem a limitar o apoio a projetos que viessem a reunir um elevado mérito regional.

Note-se, no entanto, que o teste desta hipótese não pode ser efetuado nesta avaliação, uma vez que apenas os projetos que ultrapassam a fase de admissibilidade é que são sujeitos à avaliação de mérito do critério regional.

## Caso particular dos projetos simplificados

***A implementação dos Vale foi realizada em duas fases distintas, com resultados consideravelmente diferentes. Os Vales de “segunda geração” são mais coerentes com os objetivos de política e PI e encontram maior aceitação junto dos intervenientes na sua implementação. O processo de acreditação, igualmente reformulado, aumentou o grau de exigência aos prestadores de serviços e garante de forma mais eficaz a qualidade dos serviços prestados. Não obstante as mudanças terem tido sobretudo impacto na qualidade dos projetos, os Vales de “primeira geração” conseguiram mobilizar procura com perfil desejável e esperada com a criação destas tipologias de projeto.***

---

<sup>10</sup> O baixo número de respostas obtidas no inquérito às empresas em relação a esta problemática, e a consequente falta de significância estatística associada, não permite concluir de forma inequívoca que esta situação é, de facto, representativa face ao universo de projetos apoiados.

Os projetos simplificados (Vales) constituem tipologias de incentivos caracterizados por uma menor dimensão financeira e uma coerente baixa exigência em termos de procedimentos de candidatura e seletividade. Inicialmente implementados durante o QREN, no PT2020 (até ao final de 2017) os SI contemplaram a operacionalização de oito tipologias.

Embora não definido formalmente, a implementação dos Vales foi realizada em duas fases: uma primeira em que se procurou alargar o âmbito da sua aplicação face ao QREN, abrangendo também o SI Inovação, através do Vale Empreendedorismo e autonomizando a vertente Internacionalização no SI Q&I, através do Vale Internacionalização (vales de 1.ª geração); e uma segunda fase em que se procedeu à alteração da denominação dos instrumentos e também dos seus objetivos e âmbito de mobilização, em linha com o Programa Nacional de Reformas e as Estratégias Nacionais (Programa Interface, Indústria 4.0, StartUP Portugal e, mais tarde, Economia Circular) – vales de 2.ª geração.

À semelhança do que aconteceu com os AAC das restantes tipologias de projeto, os AAC das tipologias de projetos simplificados têm seguido uma estrutura e conteúdo que potencia o alinhamento com os objetivos dos PO e as PI a que respondem. A análise do perfil dos candidatos aos Vales bem como os promotores dos projetos apoiados mostra que a implementação destes instrumentos foi bem-sucedida a este nível. Uma parte significativa dos beneficiários da indústria transformadora inseriam-se em setores de média-alta e alta tecnologia (17%, e acima dos SI na sua globalidade), enquanto quase metade dos beneficiários do setor dos serviços se inseriam em setores intensivos em conhecimento. O grupo das microempresas foi o que maior representatividade teve nas candidaturas e nos projetos apoiados (63% e 59%, respetivamente), dado configurar um objetivo da mobilização dos Vales, especialmente no SI Inovação e no SI Internacionalização. Por seu turno, as PME tiveram uma relevância mais significativa no SI I&DT e no SI Qualificação, tal como esperado e desejável. A auscultação dos OI e prestadores de serviços acreditados revela a existência de um número significativos de projetos apoiados com grande qualidade e que, inclusivamente, resultaram em projetos subsequentes (alguns deles com apoio no âmbito dos SI). Essa opinião é reforçada após a reformulação dos Vales.

O desenho dos Vales apresenta um nível elevado de adequação às necessidades das empresas (87% dos candidatos inquiridos considera adequado ou muito adequado) enquanto as condições de admissibilidade são amplamente aceites (81% e 79%, respetivamente). Após uma primeira fase em que o nível de procura superou em larga medida as expectativas das AG devido ao largo espetro de serviços admitidos e aos limites máximos de incentivo considerados excessivos, a reformulação dos Vales (de “segunda geração”) orientou de forma mais incisiva os apoios para as prioridades de política nacionais, reduzindo também os limites de apoio. Entre as alterações introduzidas, o afunilamento e a redução dos limites de apoio<sup>11</sup> ao nível do Vale Empreendedorismo são os aspetos que devem merecer maior reflexão, uma vez que podem afetar de forma relevante o apoio ao empreendedorismo, sobretudo na fase *early stage*, dado que nem todas as *startups* emergem em contexto de incubação<sup>12</sup>.

A candidatura aos Vales exige a aquisição de serviços a entidades que completaram um processo de acreditação para uma das tipologias de projeto, nos termos do artigo 17º do RECI. Para os primeiros quatro Vales a serem operacionalizados (Vale I&D, Vale Inovação, Vale Internacionalização e Vale Empreendedorismo), o “Processo de Acreditação de Entidades para Prestação de Serviços | Projeto Simplificado – Vales”, publicado a 07/05/2015 e republicado a 15/01/2016, definiu as condições gerais exigidas aos prestadores de serviços, cujo processo de acreditação foi disponibilizado em contínuo e aberto. Uma das alterações na evolução dos Vales ao longo da implementação dos SI envolveu um maior grau de exigência no processo de seleção das entidades prestadoras de serviços. Nos “vales de segunda geração”, a acreditação das entidades prestadoras de serviços passou a refletir um conjunto de critérios definidos individualmente para cada um dos instrumentos, mais finos e focados nos seus objetivos e natureza das intervenções, através de concursos autónomos.

---

<sup>11</sup> Embora o limite de incentivo tenha sido aumentado de €5.000 para €7.500 no Vale Incubação (substituto do Vale Empreendedorismo), o valor limite do Vale Empreendedorismo no início do PT2020 era de €15.000.

<sup>12</sup> O vale empreendedorismo de 1.ª geração permitia também a contratação de serviços a consultoras pré-qualificadas.

Com efeito, a evolução da arquitetura dos Vales e a as alterações feitas ao nível da acreditação das entidades criou importantes alterações no perfil dos prestadores de serviços, com maior penetração em associações, incubadoras e instituições de investigação e ensino superior nos vales de 2.ª geração (Gráfico A 47). As novas tipologias de Vales inscreveram também nos requisitos para acreditação de prestadores de serviços a obrigatoriedade de a entidade “dispor de recursos técnicos necessários aos serviços a prestar e um mínimo de 3 postos de trabalho técnicos dedicados à prestação de serviços nos vales”, o que excluiu as pessoas singulares do processo de acreditação e entidades acreditadas numa primeira fase com clara falta de qualificação e competência para assegurar a prestação de um serviço de qualidade<sup>13</sup>. Não obstante esta evolução, mesmo na primeira geração dos Vales, a qualidade e competência dos prestadores de serviços acreditados foi vista como bastante positiva pelos candidatos (79% a considerar adequada), enquanto os consultores inquiridos a avaliam de forma mais exigente (apenas 49% consideram adequada). Tendo em conta a evidência apresentada, é possível concluir que a H 9 foi verificada de forma mais efetiva na segunda fase de operacionalização dos Vales.

#### 4.1.2 Adequação dos procedimentos à gestão do ciclo dos projetos [QA5]

##### Os aspetos procedimentais garantem uma gestão eficiente das candidaturas/projetos?

O alcance das metas - intermédias e finais - de execução física e financeira dos SI nos diversos PO é tributário do ritmo de contratação e execução dos projetos ao longo do período de programação, o qual depende significativamente da forma como os instrumentos são operacionalizados e, também, das condições contextuais em que se desenvolvem as intervenções, em consonância com a teoria da mudança estruturada.

A adequada gestão do ciclo de candidaturas/projetos revela-se fundamental para manter os ritmos de execução física e financeira e tem como pressupostos:

- ▶ A facilitação dos processos de interação dos promotores com as entidades gestoras dos fundos, seja na fase de submissão de candidaturas ou na fase de execução dos projetos (envolvendo a facilidade no preenchimento dos formulários e outros documentos e da sua submissão nas plataformas, a simplificação administrativa e o apoio prestado aos promotores pelos OI) – [H 2.2, H 2.3 e H 5.2]; e
- ▶ A capacidade das AG, dos OI e da ADC gerirem e controlarem todas as vertentes do ciclo de vida das candidaturas/projetos e tomarem decisões em tempo útil para garantir o arranque e implementação dos projetos, com base em processos eficazes, suportados por sistemas de informação que gerem eficiência na sua operacionalização e permitam obter informação de gestão para monitorizar o processo de execução física e financeira dos apoios [H 4, H 5.1 e H10.1].

#### Adequação dos formulários e guias/manuais

***Registou-se uma evolução clara na simplificação dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento, quer face ao QREN quer ao longo da operacionalização dos SI do PT2020. Ainda assim, existe margem de melhoria na adequação dos formulários, quer para os promotores quer para os analistas dos OI, com potenciais reflexos na eficiência do processo de análise e na redução do número de candidaturas que não passam a fase de admissibilidade (H2.2 e H 2.3).***

---

<sup>13</sup> As dúvidas face à qualidade dos serviços prestados no âmbito dos projetos simplificados de primeira geração motivaram um processo de avaliação aleatório, tendo daí resultado a revogação de algumas acreditações, que culminou com uma proposta do POCL no âmbito da Rede dos SI para a reformulação dos Vales, cujo resultado se traduziu nos Vales de segunda geração.

A análise do pressuposto associado à simplicidade e acessibilidade do preenchimento dos formulários foi efetuada através da triangulação da opinião dos promotores e da percepção que os próprios responsáveis pela análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento têm relativamente à adequação dos formulários.

### Ótica do promotor

A auscultação dos candidatos aos SI e dos consultores revela que os materiais de suporte aos SI no que respeita, em particular, aos formulários de candidatura, são adequados não só em termos de pertinência das informações solicitadas como na simplicidade do seu preenchimento (cerca de 70% das respostas com apreciação positiva - Gráfico A 51 e Gráfico A 56 dos Anexos). A maioria dos candidatos afirmou ainda que a evolução face ao QREN foi positiva, sendo que 17% considerou que mesmo que os formulários melhoraram muito (Gráfico A 62).

Ainda assim, é justamente na apreciação dos formulários e dos guias de utilizador que se regista também uma percentagem maior de promotores (21% e 16%) e consultores (25% e 29%) que apresentam respostas com opinião negativa no contexto das questões relacionadas com os materiais de suporte aos SI (como a regulamentação e os AAC).

De entre os inúmeros comentários obtidos no inquérito importa salientar o reconhecimento do esforço de simplificação feito face ao QREN, mas também a ainda existência de campos com informação redundante ou com espaço insuficiente face ao nível de detalhe requerido, assim como a existência de desajustamentos entre os critérios de seleção publicados nos AAC e os que se apresentam para justificação nos formulários. É salientada também a inexistência de manuais de apoio ao preenchimento para as candidaturas do FSE.

Por fim, cerca de metade dos inquiridos considera que a carga burocrática em termos globais (associada às obrigações de informação que o promotor tem de cumprir durante a candidatura e execução dos projetos) continua a ser uma limitação não tendo o PT2020 sido capaz de melhorar este aspeto face ao QREN (Gráfico A 62).

### Ótica da gestão

A auscultação dos responsáveis pela gestão revela uma evolução positiva face ao passado e ao longo da implementação do PT2020. Tem sido possível adaptar (ainda que nem sempre com a celeridade necessária e sobretudo no início do PT2020), os formulários às exigências dos vários avisos e respetivas necessidades de análise, às exigências no acompanhamento da execução dos projetos, através de melhorias de análise ao nível da FAPPI (Ferramenta de Análise de Pedido de Pagamento de Incentivo), bem como em sede de encerramento, tendo-se neste caso verificado atrasos significativos na disponibilização das FACIE (Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo em Encerramento), situação que também tem vindo a ser alterada.

A atual capacidade para importar informação de outros sistemas de interface (Segurança Social, Finanças, IRN, Certificação PME) veio também promover a eficiência da análise.

Em termos globais, os responsáveis pela gestão consideram que os formulários incluem os campos necessários para a apreciação de candidaturas e pedidos de pagamento, assim como para o acompanhamento da execução dos projetos, ainda que exista margem para melhorar nalguns aspetos que têm vindo a ser discutidos no âmbito da rede dos sistemas de incentivos, no grupo de trabalho constituído para este efeito e onde participam o POCl e os OI.

Constata-se, contudo, que o incorreto preenchimento dos mesmos por parte dos promotores dificulta e limita a eficiência da análise por parte dos OI. A tipologia de razões de não admissibilidade disponível no sistema de informação não permite quantificar especificamente os problemas relacionados com o preenchimento dos formulários (campos mal justificados, ausência de informação, falta de documentação).

Ainda assim, é possível constatar que cerca de 10% das razões de não admissibilidade (17% não considerando os vales) se relacionam com temáticas com alguma ligação aos problemas de preenchimento dos formulários, como as “falhas de documentação” de enquadramento no AAC<sup>14</sup> e as “falhas de documentação, burocráticas, relativas a prazos de início ou fim do projeto e da estrutura dos consórcios”<sup>15</sup> de enquadramento no RECI.

Ainda persistem algumas limitações associadas aos formulários e respetivas ferramentas de análise do SGO2020 cuja resolução poderia incrementar a eficiência do trabalho dos OI, nomeadamente:

- ▶ Ausência de um campo com a apresentação resumida da oferta do promotor (produtos, serviços, soluções), implicando muitas as vezes a consulta, por parte do analista, dessa informação no *site* do promotor (que pode estar à data desatualizada);
- ▶ Inexistência, no caso da informação submetida com a assinatura do termo de aceitação, de campos específicos (individualizados e associados a cada tipo de documento requerido) para os anexos que são exigidos ao beneficiário. A existência destes campos individualizados para cada tipo de anexo permitiria uma mais rápida análise por parte do OI e poderia reduzir os erros e ausência de informação vital para a contratação e início da execução do projeto<sup>16</sup>.
- ▶ Ausência de informação (por incorreto ou exíguo preenchimento) suficiente nos formulários para o desenvolvimento de algumas análises de elegibilidade e a incapacidade de efetuar a validação prévia de informação submetida nos anexos das candidaturas (alguma informação submetida nos anexos corresponde a documentos em branco ou ficheiros comprimidos que não contêm, desde logo, toda a informação exigida).
- ▶ O incorreto preenchimento dos formulários por parte dos promotores gera ineficiência no processo de análise, seja porque origina pedidos de esclarecimento posteriores, seja porque a identificação de falhas que coloquem em causa a admissibilidade das candidaturas pode acontecer apenas na parte final do processo de análise. O sistema de informação não inibe a submissão de candidaturas que não cumprem requisitos óbvios de elegibilidade (por ex. campos com valores quantitativos, mais fáceis de parametrizar) nem alerta os promotores para erros/omissões durante a fase de preenchimento, o que permitiria mitigar as causas de não admissibilidade e reduzir o tempo de análise dos OI.
- ▶ A comunicação do resultado da análise dos pedidos de pagamento é ainda efetuada “manualmente” pelos OI via plataforma de comunicação do sistema de informação, atrasando o processo de comunicação e agravando a pressão sobre os OI.
- ▶ Maior celeridade na implementação, por parte do sistema de informação, dos FACIE (Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo em Encerramento) que tem atrasado muitos dos processos e monitorização dos encerramentos aumentando os tempos de análise previstos e em muitas situações prejudicando o pagamento final do incentivo.

---

<sup>14</sup> Que incluem, por exemplo, ausência de fundamentação ou documentação de certificação de PME, contrato de consórcio, plano de investimento sustentado por uma análise estratégica e/ou plano de marketing, do objetivo do pedido de direito de propriedade industrial.

<sup>15</sup> Que incluem questões como a ausência de análise estratégica da empresa que identifique as áreas de competitividade, inovação e I&D críticas para o negócio onde se insere, a ausência de caracterização técnica e orçamentos detalhados, a ausência de projeto de arquitetura aprovado, a ausência de planos de ação conjuntos adequadamente fundamentados, a ausência de contratos de consórcio e identificação do líder do projeto, a responsabilidade conjunta entre as partes, etc.

<sup>16</sup> Esta possibilidade encontra-se, segundo o COMPETE2020, em fase de testes para implementação, tendo em consideração o exercício em curso relacionado com a alteração do módulo relativo ao termo de aceitação, que visa contemplar a aceitação de termos de aceitação com assinatura digital.



## Sistema de Informação

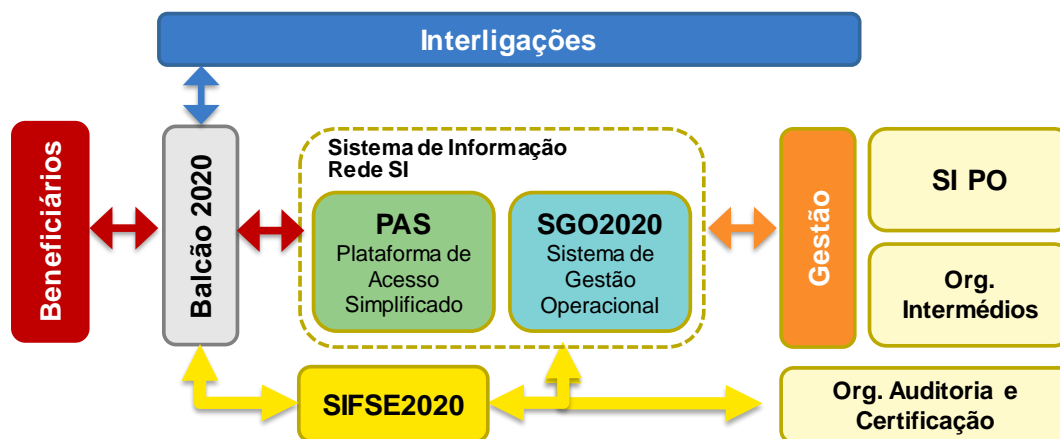
*A arquitetura do sistema de informação dos SI e as funções programadas apresentam as condições de adequação para fazer face às exigências da gestão e operacionalização do ciclo do projeto, assegurando-se, de forma fiável, validada e atualizada, o registo e armazenamento informatizado de dados de cada operação.*

*A adaptação constante das ferramentas de análise tem permitido responder de forma eficaz às especificidades dos instrumentos e às necessidades das várias entidades envolvidas, mas o atraso na implementação de algumas delas refletiu-se nos prazos de análise dos OI.*

*A centralização da informação no sistema do PT2020 veio exigir um maior nível de interoperabilidade e a necessidade de uma sistemática atualização das ligações entre sistemas, conduzindo frequentemente à não coincidência temporária da informação nos diversos sistemas e à necessidade de validação “manual” da mesma.*

O sistema de informação dos SI é parte integrante do sistema de informação do PT2020, conforme definido no âmbito do Acordo de Parceria. O Sistema global de informação do PT2020 é dividido em quatro grandes componentes, complementados por serviços de suporte e notificação: (i) Balcão 2020; (ii) Coordenação, Certificação, Pagamentos e Auditoria; (iii) Autoridades de Gestão; (iv) Análise e Sistematização de Informação - *Business Intelligence*.

Figura 5: Modelo simplificado de funcionamento dos Sistemas de Informação dos Sistemas de Incentivos



*No caso das candidaturas cofinanciadas pelo FEDER com formação associada (financiada pelo FSE) a tramitação das mesmas segue a regra geral, contudo para a componente FSE, é atualizado o SIFSE, através de mecanismos de interoperabilidade entre o SI dos incentivos e o SIFSE*

### Interligações/Protocolos

- ▶ IRN (Instituto de Registo e Notariado) - FCPC (Ficheiro Central de Pessoas Coletivas)
- ▶ Segurança Social - situação contributiva (Instituto de Segurança Social)
- ▶ IAPMEI – Certificação PME (IAPMEI)
- ▶ IRN - BDCA - Informação Empresarial Simplificada (IES)
- ▶ Autoridade Tributária - situação contributiva
- ▶ Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) - dados relativos às autarquias

*Nota: As interfaces das entidades protocoladas e não protocoladas (DGAL) são parte integrante do Balcão 2020*

*Fonte: Equipa de Avaliação*

O sistema de informação dos SI decorre do desenvolvimento de um conjunto de ferramentas informáticas já existentes no QREN (com as necessárias adaptações à nova regulamentação e às funcionalidades requeridas), em particular o PAS (Plataforma de Acesso Simplificado) e o SGO (Sistema de Gestão Operacional), geridos pela AG do POCI (COMPETE), que se interligam (via



*webservices*) com o Balcão 2020 (plataforma única de acesso aos instrumentos de apoio do PT2020) do lado da submissão da informação referente aos candidatos (beneficiários) e às candidaturas (projetos) e por outro, com ligação aos vários sistemas de informação do lado da gestão dos apoios, como são os sistemas de informação das AG dos PO, dos Organismos Intermédios e dos Organismos de Auditoria e Certificação, como também com o sistema de informação do FSE (SIFSE) e com outros interfaces de entidades como a DGAL e outras entidades protocoladas fornecedoras de informação de enquadramento dos promotores e dos projetos (IRN, Segurança Social, IAPMEI e Finanças) que são parte integrante do Balcão 2020.

No que respeita ao FSE, as AG e os OI utilizam o SIFSE, que consubstancia um sistema de informação integrado e centralizado, cabendo à AD&C a responsabilidade pelos necessários desenvolvimentos e funcionalidades necessários para uma adequada interoperabilidade entre o SI PT2020 e o SIFSE com as diversas componentes de coordenação, certificação, pagamentos e auditoria.

À semelhança do SIFSE, o Sistema de Informação dos SI no que se refere às funções de gestão, constitui-se como uma aplicação autónoma do sistema de informação do PT2020, cujo interface de *front-office* é o Balcão2020. Todas as funções de gestão dos SI estão concentradas no SGO, existindo uma área de relação exclusiva com o exterior (PAS) que funciona como um segundo nível do Balcão 2020 para os promotores com candidaturas apresentadas aos SI.

De realçar que os desenvolvimentos aplicacionais do SIFSE, sendo da responsabilidade da AD&C, decorrem sempre de necessidades identificadas pelas AG, na medida em que o SIFSE é um sistema de suporte às Autoridades de Gestão.

A interoperabilidade de cada um dos sistemas de informação referidos é baseada em soluções de *webservices* e formatos de dados XML, sendo as especificações e disponibilização dos serviços da responsabilidade da AD&C (que gere o sistema de informação do PT2020), cabendo ao COMPETE e às AG dos PO Regionais<sup>17</sup> a responsabilidade da gestão das componentes aplicacionais necessárias para assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação dos SI com o do PT2020.

A arquitetura do sistema de informação dos SI e as funções programadas apresentam as condições de adequação necessárias para fazer face às exigências da gestão e operacionalização do ciclo do projeto, em particular entre as várias secções do *front-office* do PT2020 e os módulos de gestão presentes no SGO/PAS<sup>18</sup>.

No âmbito da delegação de competências da gestão dos SI nos OI, o sistema de informação garante igualmente a interoperabilidade relativa à informação necessária para o desenvolvimento do trabalho dos OI (através das mesmas ligações utilizadas pelas AG). Incluindo o sistema de informação dos SI todos os módulos necessários ao tratamento e acompanhamento das candidaturas, a generalidade dos OI<sup>19</sup> optou, na passagem do QREN para o PT2020, por interagir diretamente no SGO2020, na

---

<sup>17</sup> As AG dos PO Regionais interagem diretamente com o SGO2020 usando ligações via VPN (*Lan-to-Lan*) ou acessos VPN SSL para clientes individuais, fazendo uso dos serviços disponibilizados pelo sistema de informação dos SI (*webservices*) para recolha da informação necessária a incorporar nos respetivos sistemas de informação.

<sup>18</sup> Entre as várias articulações necessárias para o correto funcionamento do sistema destacam-se as seguintes no âmbito da gestão do ciclo do projeto: a criação dos AAC e publicação no portal PT2020; o envio das candidaturas submetidas no Balcão2020 para o PAS/SGO; atualização das informações das candidaturas/operações após aprovação ou reprogramação pela AG; envio da informação dos contratos registados e dos termos de aceitação assinados (é no PAS que se realizam as comunicações dos Termos de Aceitação e respetivos esclarecimentos, função que o Balcão não tem); envio dos pedidos de pagamento e respetiva atualização após validação pela AG/OI; envio dos pedidos de alteração e dos relatórios de execução.

<sup>19</sup> Apenas o IAPMEI mantém os seus sistemas de informação internos (Sistema de Informação SIGI) com módulos de gestão de informação próprios que asseguram o registo e rastreabilidade de todas as ações desenvolvidas sobre cada projeto, durante o respetivo ciclo de vida. Segundo o IAPMEI, esta opção prende-se i) com o facto de o SIGI agregar uma maior variedade de informação relevante para a gestão do IAPMEI, no que se refere aos projetos dos SI que acompanham, em comparação com a que está presente no SGO e ii) também da elevada descentralização das estruturas técnicas do IAPMEI, para o qual a utilização de um sistema próprio é vital como garantia de eficácia e eficiência operacional do Instituto

utilização das ferramentas de análise de candidaturas e pedidos de pagamento, bem como na gestão do ciclo de vida dos projetos. Utilizam ainda os mecanismos de interoperabilidade (*webservices*), para atualização dos seus sistemas internos, em diversas finalidades, desde a atribuição de técnicos a projetos, controlo do fluxo de aprovações, emissão de mapas estatísticos, relatórios de execução, entre outros.

O sistema atual inclui as necessárias adaptações face às evoluções tecnológicas, tendo sido substituídas tecnologias proprietárias e desatualizadas por tecnologias atuais e baseadas em *open source*, em conformidade com as últimas recomendações para as políticas de sistemas de informação na Administração Pública. O sistema do PT2020 corre já em tecnologia HTML. A utilização da *applets* em JAVA na qual é processada a informação constante no PAS/SGO2020 apresenta, contudo, limitações no seu correto funcionamento em algumas plataformas de acesso à internet (*browsers*) utilizadas pelos promotores, criando dificuldades na interação. Segundo o COMPETE, esta limitação está sinalizada e encontram-se a trabalhar para a obtenção de uma solução.

O sistema de informação reflete, a todo o momento, a situação em que se encontram as operações afetas a cada um dos PO, sendo a atualização da informação assegurada através do registo direto ou transferência eletrónica de informação entre os sistemas de informação dos OI e o SGO2020.

O facto do sistema de informação de gestão (SGO2020) estar em permanente atualização, principalmente no que se refere às ferramentas de análise, tem permitido desenvolver uma capacidade de resposta eficaz face às exigências dos instrumentos e às necessidades das várias entidades envolvidas, mas a capacidade de resposta do COMPETE, que se debate também com falta de recursos, não tem sido suficientemente rápida na disponibilização de algumas ferramentas, com reflexos nos prazos de análise de candidaturas e pedidos de pagamento.

Constitui uma efetiva mais-valia para as AG dos PO Regionais o facto de existir apenas uma entidade a gerir o sistema de informação de gestão dos SI, tendo em conta a experiência adquirida em outros períodos de programação anteriores. Esta centralização permite diminuir os normais entraves de comunicação decorrentes de sistemas com vários interlocutores. Por outro lado, a opção pela manutenção de um sistema de informação cuja arquitetura base decorria da experiência do QREN, permitiu que o atraso no arranque do PT2020 não fosse tão significativo, uma vez que os SI já tinham, quando foram lançados, uma base de formulários pronta a funcionar.

Segundo a opinião das AG dos PO, o sistema de informação de gestão dos SI apresenta uma evolução bastante satisfatória face ao QREN, constituindo-se atualmente como um sistema de informação bastante completo – diferenciando-se pela positiva face a outros sistemas de suporte a outros instrumentos do PT 2020 geridos pelos POR – que tem conseguido evoluir para dar resposta às necessidades de análise e tramitação processual quer das AG quer dos OI. Os OI entrevistados realçam ainda melhorias identificadas em alguns procedimentos do SGO2020, como por exemplo na comunicação das decisões, que agora é efetuada de forma automática pelo sistema (a comunicação com o beneficiário faz-se via sistema de informação e o termo de aceitação é automaticamente gerado e enviado aquando da decisão de aprovação), diminuindo significativamente os tempos de comunicação e o trabalho das equipas.

Mesmo para o promotor, o acesso à informação dos seus projetos parece estar mais simplificado, podendo este consultar todos os dados referentes aos seus projetos (no âmbito dos SI) numa única plataforma (PAS). Foram adicionadas funcionalidades de interface no PAS, no que se refere ao *upload* de informação diretamente de várias fontes de informação entre elas o Excel.

Apesar das melhorias que vão sendo implementadas nos sistemas de informação (PT2020, PAS/SGO2020) foram identificadas algumas limitações que condicionaram ou ainda condicionam a eficiência na operacionalização dos SI:

- Implementação de algumas funcionalidades no SI PT2020, como os procedimentos de devolução de incentivo ou os módulos de monitorização, que ainda não estão a funcionar conforme previsto.

- ▶ Dificuldades de comunicação atempada de algumas informações que são submetidas no Balcão2020, como é o caso dos pedidos de desistência e que se devem à hierarquização da tramitação atualmente existente na circulação de informação entre o Balcão, SGO e OI. Quando os promotores pretendem desistir de um projeto, enviam a respetiva informação pelo Balcão, que por sua vez é posteriormente remetida para a AG via SGO e mais tarde remetida para os OI. Este processo origina atrasos na transmissão das AG para os OI, prejudicando a informação que estes devem deter, de forma atualizada, para analisar as candidaturas<sup>20</sup>.
- ▶ Lacunas no acesso a alguma informação, tendo sido referidas dificuldades no acesso por parte das AG a informação atualizada relacionada com procedimentos como as verificações no local, os encerramentos e os pedidos de pagamento, da responsabilidade dos OI.
- ▶ Dificuldade de resposta atempada por parte do SGO2020 na adaptação de formulários de análise para um desenho que inclua campos adicionais previstos nos avisos de concursos que tenha especificidades (temáticas ou regionais) diferentes do padrão já desenvolvido.
- ▶ Atraso na disponibilização no SGO2020 das ferramentas de análise dos diversos tipos de pedidos de pagamento que, estando já resolvidas, contribuíram para a dilatação dos prazos de análise dos pedidos.
- ▶ Carecem ainda de desenvolvimento e estabilização, no SI do PT2020, um conjunto diverso de módulos de gestão previstos e necessários, com consequências no atraso na implementação dos processos e na estabilização dos sistemas informáticos que os executam, o que obrigou à adoção de soluções de contingência que tornam menos eficiente o trabalho das AG.
- ▶ Parece existir um desconhecimento por parte dos utilizadores (AG dos POR e OI) de todas as potencialidades existentes no sistema de informação SGO2020, em particular de alguns dos seus menus, bem como de algumas das suas funcionalidades. Este desconhecimento encontra-se muitas vezes relacionado com os níveis de acesso atribuídos aos utilizadores nas diversas entidades (AG e OI) e mesmo dentro dos OI, os quais devem estar adequados, ao longo do tempo, às funções desempenhadas por cada operador, permitindo gerar eficiência nos processos. Noutros casos, o desconhecimento parece dever-se mais a debilidades na comunicação das alterações ao sistema (e.g. novos menus, novas funcionalidades) que ocorrem com muita frequência num sistema em constante adaptação.

Por fim, e no âmbito geral, apesar da centralização da informação no SI PT2020 ter naturalmente subjacente, em linha com as orientações do Acordo de Parceria, o objetivo reduzir a fragmentação dos diversos sistemas e aumentar a eficiência global e a uniformização da informação que permita monitorizar o PT2020 como um todo, persistem ainda algumas dificuldades associadas à segregação de competências entre sistemas de informação (SIPT2020 e PAS/SGO 2020). O maior nível de interoperabilidade exigido traduz-se numa maior complexidade dos sistemas de informação e na necessidade de uma sistemática atualização das ligações entre os mesmos, sob pena da informação partilhada não estar devidamente atualizada nos diversos pontos de acesso.

---

<sup>20</sup> Numa fase final de apresentação do presente relatório, este procedimento foi revisto de modo a garantir que os pedidos de alteração (incluindo as desistências) das operações sejam apresentadas no âmbito da “Ficha de operação” /” Balcão do Projeto”, uniformizando o procedimento para as entidades beneficiárias. O circuito entre entidades referenciadas manteve-se.

Por outro lado, as entidades responsáveis pela operacionalização dos SI mencionam também dificuldades na interligação com o SIFSE, em particular no que se refere à transmissão da informação sobre as ordens de pagamento dos projetos dos SI que incluem investimentos em formação<sup>21</sup>. Apesar de as ordens de pagamento do FSE serem geradas no SGO, que por sua vez notifica por *webservice* o SIFSE, estas ordens terão de ser posteriormente enviadas por *webservice* para pagamento do IGFSS. No entanto, o IGFSS só processava o respetivo pagamento se as ordens de transferência viessem acompanhadas por um ofício assinado pela AG e enviado por e-mail com a informação detalhada (listando as ordens de pagamento) que tinha sido comunicada por *webservice*. Por outro lado, também até final de 2017, não havia comunicação automática entre o IGFSS e o SIFSE e o SGO que permitisse a importação da data valor<sup>22</sup> dos pagamentos. i.e., o registo no SGO e no SIFSE da data valor destas ordens de pagamento pagas pelo IGFSS tinha que ser registado pelas AG nestes sistemas após comunicação do IGFSS por e-mail. Estes procedimentos adicionais e “manuais” retiram eficiência aos processos e ocupam recursos que poderiam estar a desenvolver outras atividades.

As limitações verificadas na interoperabilidade dos vários sistemas de informação criam ineficiências na gestão, obrigando a uma incorreta afetação dos recursos técnicos das AG que passam a ter de despendar mais tempo em tarefas administrativas de atualização e validação de informação que deveriam estar automatizadas nos sistemas de informação.

As limitações identificadas requerem uma maior articulação entre as entidades que gerem os sistemas de informação, juntando com maior frequência as equipas aos diversos níveis (decisional, técnico e equipas de informática) no sentido de identificarem numa lógica colaborativa as soluções que, no âmbito da recolha e partilha de dados inter-sistema, possam otimizar o equilíbrio entre as necessidades de informação das diferentes entidades e os esforços de adaptação a desenvolver nos diversos sistemas para garantir a eficácia e eficiência na operacionalização dos instrumentos e na sua monitorização.

A diversidade de sistemas de informação, a diversidade de níveis de acesso e a rotatividade das equipas técnicas exige, para um melhor aproveitamento das suas potencialidades e melhor operacionalização, o desenvolvimento de um manual que integrasse uma sistematização da informação e dos menus operacionais existentes no sistema de informação, devidamente articulado e atualizado, especificamente orientado para as AG e OI que nele operam.

## Balcão 2020

***O Balcão 2020 contribuiu para a simplificação e diminuição da carga administrativa sobre os beneficiários. O facto de constituir uma porta única de entrada para o Portugal 2020 cria de facto uma simplificação no acesso por parte do promotor, ainda que a possibilidade do promotor consultar os respetivos dados em acessos diferenciados que não têm exatamente a mesma informação mitiga este objetivo. Algumas funcionalidades do Balcão 2020 podem ainda ser melhoradas, facilitando a sua utilização por parte dos promotores, destacando-se a necessidade de prestar maior suporte técnico aos utilizadores e maior apoio no esclarecimento de dúvidas/pedidos de esclarecimento.***

---

<sup>21</sup> De salientar que no caso das candidaturas multi-fundo, houve um esforço por parte das entidades responsáveis pelos sistemas de informação para a apresentação de vários cenários de comunicação entre sistemas. O cenário adotado foi o que incluiu a possibilidade de, para as candidaturas multi-fundo dos sistema de incentivos, serem geridas diretamente no SGO, sendo necessário interagir com o SIFSE apenas na fase do processamento dos pedidos de pagamento (processados no SGO pelas AG/OI e enviados via *webservices* para o SIFSE), que por sua vez informa o IGFSS para processar os respetivos pagamentos (uma vez que o orçamento da Segurança Social tem códigos próprios), e na fase das certificações (há um *webservice* próprio que comunica entre o SIFSE e o SIPT2020). A gestão dos *webservices* que comunicam com o SIFSE (pagamentos e certificação) é da responsabilidade da AD&C.

<sup>22</sup> Data em que é confirmada a transferência bancária para o promotor

O Balcão 2020 integra-se no Sistema de Informação PT2020 (SI PT2020) e foi concebido e desenvolvido, de acordo com o definido no Acordo de Parceria, constituindo, na perspetiva do promotor, o único ponto de acesso, nomeadamente, para apresentação de candidaturas, pedidos de pagamento, independentemente do PO financiador ou do Fundo, sendo a interface de relação entre todos os PO e as entidades beneficiárias.

Entre as várias funcionalidades do Balcão 2020, incluem-se os seguintes módulos de responsabilidade: sistema de acreditação, base única do beneficiário, avisos de concurso, candidaturas, conta-corrente do beneficiário, pedidos de pagamento, contratos, termos de aceitação, pedidos de alteração, registo de execução, serviços de suporte e notificação.

No entanto, o facto de estarem a funcionar em “paralelo” (apesar de estarem em níveis de acesso a informação diferentes) dois *front-offices* (Conta Corrente do Balcão2020 e PAS do SGO) que podem ser acedidos pelos promotores dos SI para consultar o estado das suas candidaturas, cria entropia e não contribui para o objetivo de ter “apenas uma porta de entrada para o Portugal 2020”.

Da auscultação dos promotores e consultores sobre o funcionamento do Balcão2020, regista-se em termos globais uma opinião positiva relativamente à generalidade dos aspetos avaliados (ver Gráfico A 53 e Gráfico A 69 ). A ventilação das respostas apenas para projetos candidatos aos Vales não sofre alterações significativas no grau de satisfação nos vários critérios em análise. Sendo clara a apreciação positiva manifestada, destacam-se como aspetos a melhorar no *website* do Balcão 2020 a facilidade na submissão de pedidos de esclarecimento, a facilidade e simplicidade de pesquisa nos menus e a facilidade de acesso e preenchimento de formulários e acesso expedito à informação sobre regulamentação, normas e guias de apoio.

A opinião globalmente positiva acerca do Balcão, associada às respostas também favoráveis no que respeita à evolução, entre o QREN e o Portugal 2020, das dificuldades associadas à burocracia associada à candidatura e acompanhamento dos projetos (Gráfico A 62) e das ferramentas eletrónicas (websites, formulários eletrónicos) de suporte (79% no caso dos promotores e 68% no caso dos consultores), indicia um contributo positivo do Balcão 2020 para a simplificação e diminuição da carga administrativa sobre os beneficiários. Parece existir, no entanto, quando se analisam os comentários abertos submetidos no âmbito do inquérito, alguma confusão entre o que os respondentes entendem como sistema de informação e formulários afetos ao Balcão 2020 e o sistema de informação específico do SI (neste caso o PAS) e os respetivos formulários que alimentam o SGO (candidatura e execução)<sup>23</sup>.

Algumas das questões especificadas nas respostas abertas prendem-se com a dispersão de informação pelo *site* do PT2020 (dificuldade no acesso à informação sobre regulamentação, normas e guias de apoio), não sendo claro (“menus confusos”), nem muito funcional (os links existentes nem sempre correspondem à página ou ação que se pretende tomar na plataforma), dificultando o acesso à informação (AAC e orientações encontram-se agrupados na mesma plataforma, não sendo fácil a procura por temática, tipologia de beneficiário ou outros critérios de pesquisa). Identificam-se ainda questões relacionadas com a lentidão e funcionamento da plataforma (tempo de espera no processamento e *upload* de documentos) e com as dificuldades no registo de utilizadores e superutilizadores (não podendo os promotores possuir um mesmo email para vários registos, por exemplo), a ausência de suporte técnico adequado e a possibilidade de se poderem esclarecer dúvidas via e-mail ou mensagens escritas.

Adicionalmente, refere-se que as respostas aos pedidos de esclarecimento (via SSN2020) demoram tempo e por vezes não correspondem ao pedido efetuado (Balcão remete para o OI ou AG o que atrasa muito a resposta, que por vezes nem sequer chega em tempo útil). Dos apuramentos possíveis de realizar com a informação obtida do SSN2020, o tempo médio de resposta dos pedidos de

---

<sup>23</sup> Na realidade os promotores não têm de saber fazer esta diferenciação, fazendo apreciações globais sobre o sistema de informação que usam no seu relacionamento com a gestão dos SI.

esclarecimento que foram possíveis de identificar como relacionados com os SI<sup>24</sup>, ronda os 5 dias (Quadro A 55 e Gráfico A 36), situando-se claramente abaixo da média global (11 dias para o conjunto dos pedidos) e indiciando uma maior capacidade de resposta das AG/OI a pedidos devidamente identificados com os SI<sup>25</sup>. Dos pedidos especificamente atribuídos aos SI, 72% são relacionados com avisos de concursos e 18% com candidaturas.

De salientar que os pedidos de esclarecimento registam um pico de submissão em 2016 (Gráfico A 36) acompanhando o ritmo de abertura dos avisos e de submissão das candidaturas, o que se traduziu num maior peso dos pedidos de esclarecimento relacionados com estas temáticas. O tempo médio de esclarecimento de pedidos relacionados com os avisos e com as candidaturas tem progressivamente diminuído entre 2015 e 2017 (30 dias para Avisos e 26 para Candidaturas em 2015 face aos 4 e 2 dias de 2017 respetivamente), evidenciando aumento capacidade de resposta aos pedidos por parte da gestão.

Ainda que em média o tempo de resposta seja inferior ao verificado em termos globais no PT2020 e que exista, depois de 2016, a possibilidade de aceder via *dashboard* ao detalhe dos pedidos por parte da gestão, detetam-se duas situações que podem atrasar a resposta aos pedidos de esclarecimento:

- O reencaminhamento dos pedidos depende desde logo da classificação que o promotor/utilizador faz nas categorias disponíveis nos formulários - as quais incluem opções demasiado genéricas e pouco intuitivas – e do grau de detalhe que coloca no campo aberto da “Descrição”;

O sistema tem como regra base encaminhar os pedidos de esclarecimento para as AG que criaram os AAC, sendo da responsabilidade destas reencaminhar os pedidos para os OI relevantes. Uma vez que ao mesmo AAC estão associadas várias AG, alguns pedidos são reencaminhados simultaneamente para várias AG, que analisam o pedido e avaliam se lhes é dirigido, encaminhando posteriormente para o OI respetivo<sup>26</sup>.

- Esta situação ocorre igualmente quando a questão colocada também é demasiado genérica - normalmente quando o conhecimento sobre os instrumentos é ainda incipiente –, originando por vezes vários pedidos de esclarecimento sequenciais, que poderiam ser evitados caso houvesse um *call center* para responder e/ou encaminhar pedidos de esclarecimento.

A perceção recolhida junto dos OI e AG sobre o funcionamento do Balcão 2020 revela que estas entidades têm recebido *feedback* positivo sobre o contributo do Balcão para a diminuição da carga administrativa sobre os beneficiários, sendo mais na ótica dos procedimentos internos de gestão que esta plataforma carece ainda de desenvolvimentos. Uma situação exemplificativa da necessidade de ajustamentos entre os sistemas de informação com a criação do Balcão2020 foi a necessidade de gestão dos registos específicos de projetos financiados por mais do que um PO, que no arranque do PT2020 e do Balcão, obrigaram à criação de códigos universais de projeto únicos por PO, o que multiplicou o número de projetos que os OI tiveram que analisar nos primeiros avisos, gerando uma

---

<sup>24</sup> A informação disponibilizada refere-se a todos os pedidos de esclarecimento, tendo sido efetuada uma seleção dos que se referem especificamente a assuntos relacionados com os SI (4.272 pedidos até final de 2017). Tal não significa que entre os restantes pedidos, nomeadamente os que são dirigidos especificamente aos PO, não existam também pedidos relacionados com estes instrumentos, mas que não foram classificados como tal.

<sup>25</sup> Existe uma dispersão entre os prazos de resposta aos pedidos de esclarecimento que assume maior relevância - pelo elevado número de ocorrências no total dos pedidos - no caso dos pedidos relacionados com os temas dos AAC e das candidaturas (Quadro A 55), que apesar de registarem tempos médios de resposta de 4 e 6 dias, coabitam com diversos pedidos que ultrapassam largamente os 50 dias.

<sup>26</sup> De realçar que a plataforma do SSN2020, para o caso de pedidos de esclarecimento de todos aqueles que não submeteram ainda candidaturas (a amioria dos casos uma vez que 90% dos pedidos se relacionam com candidaturas ou AAC), a plataforma apenas permite a introdução, num campo de texto aberto, do descritivo do pedido de esclarecimento e a seleção genérica no campo do “critério” do assunto a que se refere. Só no caso do utilizador introduzir manualmente no campo genérico a referência ao aviso para o qual pretende esclarecimentos (e a localização do investimento) é que será possível o SSN2020 fazer uma triagem, neste caso “manual”, e reencaminhar o pedido para a AG competente independentemente de o AAC estar associado a mais do que um PO.

sobrecarga burocrática para o mesmo promotor que se viu obrigado a ter de assinar vários termos de aceitação. Atualmente, este processo está melhorado, mas na sua conta corrente o promotor continua a ser confrontado com a segmentação dos respetivos projetos nestes casos particulares.

Ainda parece haver algum desconhecimento, quer por parte das AG quer por parte dos OI, da forma como funciona o Balcão 2020, em particular sobre o tipo de informação que é recolhida e trabalhada na plataforma da "conta corrente". O sistema de informação foi objeto de melhorias face ao QREN e permite em termos globais fazer uma boa gestão do ciclo do projeto e promove a eficiência da gestão (verificando a H 5.1) e facilita o cumprimento das obrigações por parte dos promotores (H 5.2). Na componente de apoio à gestão o sistema de informação exhibe ainda margem de progressão importante no sentido de maximizar as suas potencialidades enquanto ferramenta de eficiência.

### **Principais constrangimentos ao arranque e implementação dos projetos**

***Os principais constrangimentos ao arranque e implementação dos projetos evidenciados pelos promotores prendem-se com os atrasos na análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento. Os fatores contextuais como o enquadramento macroeconómico, as perspetivas de vendas e o acesso aos mercados externos e mesmo, em menor medida, o acesso a financiamento alheio são, pelo contrário, referenciados como fatores facilitadores da implementação dos projetos.***

Os aspetos que mais condicionaram o arranque e implementação dos projetos foram claramente a duração dos processos de análise da candidatura (destacado em 38% das respostas ao inquérito aos promotores, independentemente da dimensão das empresas respondentes, e em 75% das respostas dos consultores) e a duração da liquidação da comparticipação comunitária (25% das respostas dos promotores, verificando-se que é um fator mais relevante para as empresas de menor dimensão, e 52% das respostas dos consultores) – Gráfico A 57 e Gráfico A 73). Nos estudos de caso foram referenciados também a dificuldade e morosidade na aprovação de alterações aos projetos e à sua recalendarização.

Os fatores contextuais, como o enquadramento macroeconómico, as perspetivas de vendas e o acesso aos mercados externos são, pelo contrário, referenciados como fatores facilitadores da implementação dos projetos (60% a 70% dos respondentes), assim como o acesso a financiamento alheio, ainda que de forma menos expressiva (cerca de 30% dos respondentes).

### **Prazos de análise das candidaturas e de processamento dos pedidos de pagamento**

***O prazo médio de análise das candidaturas varia entre 4,8 meses no SI internacionalização e no SI Inovação e 6,4 meses no SI I&DT, ultrapassando largamente o prazo regulamentar. Os atrasos nos prazos devem-se sobretudo à incapacidade de resposta dos OI em períodos em que o volume de candidaturas foi muito elevado, mas também à apresentação de alegações contrárias à decisão, à disponibilização tardia de ferramentas de análise em alguns concursos e à morosidade no processo de contratação de peritos externos que dão pareceres nalgumas medidas do SI I&DT.***

***O prazo de pagamento dos incentivos varia entre cerca de 2 meses para o SI Internacionalização e 4 meses para o SI Qualificação, registando atrasos que se encontram associados à pressão que incorre sobre os recursos dos OI em resultado do simultâneo fluxo de candidaturas e PP para análise, à submissão de candidaturas e PP incorretamente instruídos, à demora na apresentação de documentação em sede de pedido de pagamento final, à sobrecarga de verificação dos documentos de despesa e ao atraso na disponibilização de ferramentas informáticas de suporte à análise dos PP.***

***Os OI não conseguiram cumprir os prazos de análise num contexto em que o número de candidaturas e projetos aprovados nos SI nos 3 primeiros anos do PT 2020 duplicou face ao QREN e os recursos afetos aos OI se mantiveram. A combinação entre procura/aprovações, recursos técnicos e prazos previstos de análise envolve opções dos responsáveis pela implementação dos SI que podem passar por limitar a procura e/ou alargar os prazos de análise previstos e/ou aumentar os recursos afetos à gestão dos SI.***



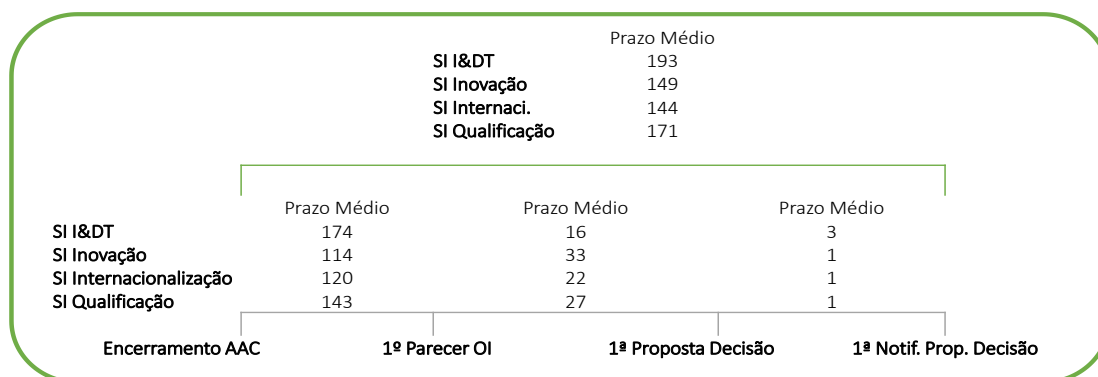
O cumprimento dos prazos previstos para a análise e decisão das candidaturas e para a análise e processamento dos pedidos de pagamento constitui, de acordo com a teoria da mudança, um pressuposto para a geração de realizações. A evolução das taxas de compromisso e de execução dos PO financiadores, com reflexos no alcance dos resultados previstos no quadro de desempenho, depende em grande medida da celeridade com que são efetuados os processos de análise de candidaturas e de acompanhamento das operações.

O prazo médio que decorre entre o encerramento dos AAC e a notificação do promotor relativamente à decisão sobre as candidaturas apresentadas aos SI varia entre 2,7 meses (83 dias) no caso do SI&DT e 3,5 meses (106 dias) no SI Inovação.

Os prazos de análise variam em função da complexidade das tipologias de medidas, sendo que a análise dos Vales está sujeita a um procedimento bastante mais simplificado do que o dos restantes instrumentos. Os vales representam 25% dos projetos apoiados e menos de 1% do fundo comprometido pelo que acabam por enviesar a análise dos prazos para as restantes tipologias dos SI.

Excluindo da análise os Vales, verifica-se que em média, desde o encerramento dos AAC até à primeira notificação da decisão ao promotor decorrem entre 4,8 meses (no SI internacionalização e no SI Inovação) e 6,4 meses (no SI I&DT). A fase de análise por parte dos OI consome naturalmente a grande maioria deste período (variando entre 90% no caso do SI I&DT e 77% no caso do SI Inovação), seguida da fase de decisão por parte das AG (variando entre 22% no SI Inovação e 8% no SI I&DT), enquanto o processo de notificação surge com um prazo residual neste período (Figura 6).

**Figura 6: Prazos médios de análise das candidaturas por instrumento (exclui Vales)**



*Nota: prazos calculados em dias de calendário*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SI do PT2020*

Uma comparação dos prazos médios de análise com os observados no QREN (incluindo para o efeito as candidaturas dos Vales em ambos os períodos de programação) para período idêntico - ver Gráfico A 31 -, revela uma clara diminuição dos prazos que medeiam a 1ª proposta de decisão e a 1ª notificação ao promotor.

Destaque-se que o nº de projetos candidatos no QREN, em período semelhante, corresponde a cerca 40% do registado no atual período de programação e que os recursos humanos afetos às estruturas dos OI e das AG não aumentaram proporcionalmente ao volume de procura, tendo mesmo sido contidos pelo facto de existirem nos últimos anos fortes restrições à contratação de recursos nas entidades públicas em Portugal, justificando a falta de recursos humanos referida pela maioria destas estruturas face ao trabalho envolvido nos processos de análise e acompanhamento dos projetos.

No PT2020 a redução dos tempos de notificação encontra sobretudo justificação na introdução da funcionalidade de notificação automática, via sistema de informação, das decisões das AG, que teve um efeito muito positivo na redução dos tempos médios de decisão das candidaturas em particular os que medeiam a primeira proposta de decisão das AG e a primeira comunicação ao promotor (Quadro A 46 do Anexo 6 do Volume de Anexos).



Tendo em consideração os prazos de análise previstos regulamentarmente (em regra 60 dias úteis para a notificação da 1ª decisão ao promotor) verifica-se que cerca de 95% das notificações são realizadas com atraso, sendo que os atrasos médios na notificação<sup>27</sup> variam entre os 2 meses nos SI Inovação e Internacionalização e os 3,6 meses no SI I&DT (Quadro A 46). Os atrasos mais significativos verificam-se nas tipologias do SI I&DT, em particular nas medidas dos I&DT Individuais, Núcleos e Programas Mobilizadores, com atrasos de cerca de 6 meses. No caso concreto do SI Internacionalização, os dias de atraso registados quase que duplicam entre as medidas dos projetos conjuntos para os individuais (38 para 62 respetivamente) e no caso do SI Qualificação esta diferença mais que triplica (28 para 91).

Os tempos médios de decisão variam ao longo do tempo e são claramente agravados pelo volume de candidaturas que os OI analisam em cada período. Os prazos decorrentes da estabilização, funcionamento e apropriação, por parte das equipas técnicas dos OI e das AG, dos formulários e documentos de apoio, em particular no arranque do período de programação (2015), acrescido da elevada procura verificada no acesso aos instrumentos dos sistemas de incentivos (em 2016, que concentrou entre 50 a 55% das candidaturas submetidas, os prazos médios são globalmente superiores verificando-se um agravamento substancial no caso do SI QPME) terão tido necessariamente influência nos atrasos registados nos tempos de análise relativos à tramitação da decisão das candidaturas (Gráfico A 32 do Anexo 6 do Volume de Anexos).

De salientar que a sobrecarga da procura verificada em particular no ano de 2016 (53% do total das candidaturas com decisão até dezembro de 2017, sem considerar Vales, RCI ou em Contínuo) acentuou significativamente os atrasos verificados (na quase totalidade das candidaturas em todos os anos) na comunicação da 1ª Decisão ao Promotor: no caso do SI I&DT chegaram (em média) aos 116 dias a mais face ao estipulado (103 em 2015), aos 87 dias no SI Inovação (56 em 2015 e 27 em 2017), aos 104 dias de atraso no SI Internacionalização (22 em 2015 e 18 em 2017) e aos 148 dias de atraso no SI Qualificação (22 em 2015 e 20 em 2017).

No caso dos avisos do SI I&DT, onde os tempos médios de decisão são mais elevados, a natureza das candidaturas e a especificidade da análise técnica inerente permite nalgumas tipologias (exemplo, I&DT em copromoção e I&DT individuais) a contratação de peritos externos independentes para apoiar a ANI e o IAPMEI na análise das candidaturas (nestes casos acresce ao prazo de análise 15 dias úteis ao prazo de 60 definidos a contar da data de encerramento do aviso para a notificação da decisão). De acordo com a auscultação dos OI, o processo que envolve a contratação destes peritos contribuiu para o aumento dos prazos de análise e para os atrasos verificados. Por um lado, as áreas técnico-científicas requeridas em cada AAC só são conhecidas após entrada das candidaturas (que sucede o que dificulta a contratação dos peritos de forma antecipada e, por outro lado, foi necessário realizar procedimentos de contratação pública para avançar com a contratação dos peritos, o que acabou por atrasar os tempos médios de análise (desadequação que o CCP teve até dezembro de 2017 fez com que os avaliadores/peritos só tenham tido acesso aos projetos muitos meses depois do fecho do concurso). A informação disponível nas bases de dados recolhidas junto do SI do PT2020 não permite, contudo, quantificar a componente de atraso que se refere especificamente ao processo de contratação dos peritos.

O facto da grande maioria dos promotores submeter as suas candidaturas muito perto da data limite de fecho dos AAC dificulta também, para a globalidade dos SI, a antecipação de sobrecargas na análise e o planeamento da alocação de recursos técnicos dos OI e o início da análise antes daquela data.

Entre a notificação da 1ª proposta de decisão e a notificação da decisão final ao promotor decorrem em média 24 dias (Quadro A 48) se o promotor não apresentar alegações contrárias à primeira proposta de decisão. A apresentação de alegações atrasa em média 604% o prazo de apreciação das candidaturas entre a data da comunicação da primeira proposta de decisão e a data de notificação da decisão final, ou seja, atrasa a decisão final em média mais 171 dias.

---

<sup>27</sup> Calculados apenas para o universo das candidaturas em que se registaram atrasos.

A apresentação de alegações à primeira proposta de decisão implica uma segunda análise dos OI e a uma nova apreciação da AG sobre essa reanálise e, portanto, uma nova decisão. A incorporação de alegações nos processos de análise duplica os tempos médios de análise no caso do SI Inovação e mais que duplica os tempos de análise no caso do SI I&DT (a apreciação das alegações atrasa em média 221 dias a decisão final, enquanto que o tempo médio de notificação da 1ª decisão se situa nos 193 dias), já no SI Qualificação e no SI Internacionalização o prazo de análise das alegações corresponde, respetivamente, a 60% e 80% do respetivo prazo de notificação da 1ª proposta de decisão.

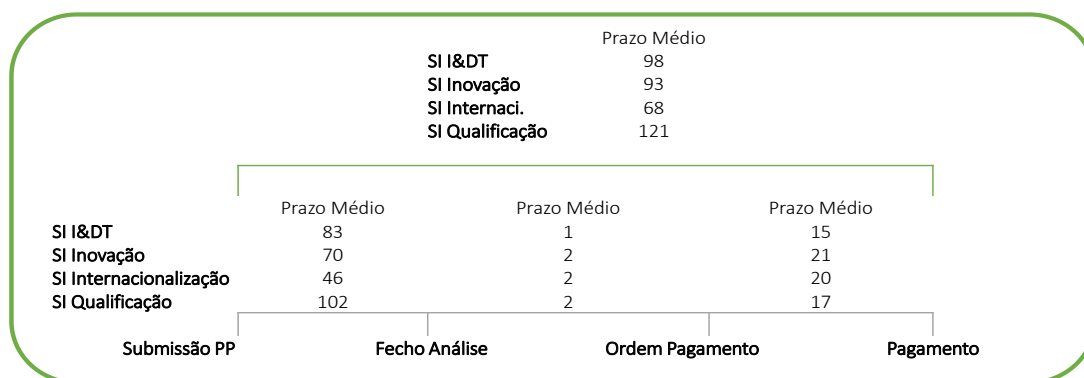
Cerca de 18% das candidaturas com decisão<sup>28</sup> apresentaram alegações, salientando-se com maior proporção de alegações as medidas SI I&DT Núcleos Copromoção (45%), SI I&DT Copromoção (35%), SI I&DT Demonstradores Copromoção (35%), SI I&DT Demonstradores Individuais (29%) e SI Inovação Empreendedorismo (28%). A análise das alegações acaba por se sobrepor à análise das candidaturas dos AAC lançados posteriormente pelo que a conjugação dos dois tipos de análise, nomeadamente em alturas em que o nº de candidaturas é muito elevado, acaba por agravar os tempos de análise globais das duas fases em apreço.

O tempo médio de **contratualização** dos projetos (aferido entre a data de comunicação da notificação da 1ª decisão final ao promotor e data de assinatura do TA/Contrato) é de 30 dias para a generalidade dos SI (Quadro A 49). Entre 2015 e 2017, verificam-se ganhos de eficiência nos tempos de contratualização, verificando-se que o prazo médio de contratualização em 2017 corresponde a cerca de metade do registado nos dois anos anteriores.

Os atrasos registados na análise dos **pedidos de pagamento (PP)** e na respetiva liquidação são dos aspetos operacionais dos SI menos bem avaliados no processo de inquirição – 38% e 34% respetivamente no caso dos promotores e 61% e 49% no caso dos consultores (Gráfico A 56 e Gráfico A 72 do Volume de Anexos). Já a simplicidade de preenchimento e a pertinência da documentação a apresentar nos PP registam apreciação positiva em mais de 70% das respostas.

O tempo que media entre a submissão do PP e o pagamento efetivo ao beneficiário dos SI varia entre cerca de 2 meses para o SI Internacionalização e 4 meses para o SI Qualificação (Figura 7).

**Figura 7: Prazos médios de análise dos pedidos e ordens de pagamento**



*Nota: prazos calculados em dias de calendário*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SI do PT2020*

A fase de análise do PP por parte do OI é naturalmente a que consome a maior parte deste tempo (70% a 85% do tempo), variando entre os 46 dias no SI Internacionalização e os 120 no SI Qualificação. Após a emissão da ordem de pagamento por parte do OI, o prazo médio de processamento do pagamento

<sup>28</sup> Não se incluem também aqui os vales para efeitos de análise.

(data de ordem<sup>29</sup> vs data valor) varia entre os 15 dias (no SI I&DT) e os 21 dias (no SI Inovação). Uma análise por tipologia (Quadro A 50 do Anexo 6 do Volume de Anexos) revela que os PP que demoram mais tempo a processar são os projetos demonstradores e os vales (entre 3 e 5,5 meses).

A dinâmica dos tempos de análise dos PP ao longo do tempo é influenciada pelo fluxo de candidaturas e PP que chegam aos OI (Quadro A 50). O ano de 2017 registou o maior número de entrada de PP que deram origem a ordens de pagamento na generalidade dos instrumentos com exceção do SI Qualificação, o qual registou um maior número de submissões de pedidos em 2016.

Os reembolsos finais têm regra geral um esforço adicional de análise por parte dos OI que se reflete nos prazos médios de análise, os quais variam entre os 5 meses (SI Internacionalização) e os 8 meses (SI Qualificação), face a prazos regulamentares que são também mais dilatados neste tipo de pedidos (de 60 dias úteis, acrescidos de mais 10 dias caso hajam pedidos de esclarecimento).

Esta dilatação dos prazos de análise encontra-se associada a documentação suplementar que os promotores devem submeter com este pedido e a validações e verificações adicionais que têm de ser processadas pelos OI em sede de encerramento (Quadro A 51 do Volume de Anexos).

Analisando apenas os tempos médios de análise para a totalidade dos pedidos de pagamento com análise fechada, independentemente de terem gerado ordens de pagamento, verifica-se que os OI são relativamente mais eficientes na análise da execução dos projetos para as tipologias em que têm mais experiência de análise tendo em conta o histórico dos Quadros anteriores.

No que respeita ao tempo do processamento dos pagamentos (Quadro A 53 e Quadro A 54), este inicia-se com a decisão sobre a análise do pedido de pagamento (OI) e a criação de uma ordem de pagamento que deverá ser depois validada pelas entidades responsáveis (AG e departamentos financeiros das Entidades Pagadoras), e termina com a transferência efetiva para o beneficiário. Verifica-se que o prazo de processamento das ordens de pagamento varia consoante os instrumentos e as entidades pagadoras, revelando-se o prazo global de processamento das ordens de pagamento afetas ao pagamento de FSE como as mais demoradas (40 a 60 dias), quando comparadas com os prazos dos procedimentos afetos às ordens de pagamento do FEDER da responsabilidade do IAPMEI e da AD&C e do Turismo de Portugal, este último apresentando tempos médios de processamento dos pagamentos mais céleres quando comparados com os das outras entidades pagadoras (Quadro A 53).

Realça-se que na fase do processamento das ordens de pagamento, existem diferenças de procedimentos no registo da informação e na forma como se articulam as AG, OI e EP, nomeadamente quando se comparam os procedimentos definidos para o registo e submissão das ordens de pagamento afetas aos OI que têm delegação de competências de pagamento (todo o processo é feito de forma mais autónoma e sem a necessidade de intervenção direta das AG) face aos que não têm (ANI e AICEP) e que são da responsabilidade de pagamento da AD&C e do IGFSS. Neste último caso, existe, durante a fase do processamento das ordens de pagamento, um procedimento intermédio da responsabilidade das AG (explicado no ponto B do Anexo 6) de validação e registo no sistema de informação da AD&C e IGFSS, após o qual se inicia a intervenção destas duas EP.

Adicionalmente, a existência de três sistemas de informação distintos e de procedimentos de registo (das várias datas de processamento) e envio de informação (ordens de pagamento) que não são sempre automáticos<sup>30</sup>, e que por estarem sujeitos à diligência, disponibilidade e iniciativa dos recursos dos OI e das AG, podem variar entre entidades, tendem a prejudicar a celeridade e harmonização dos processos de gestão ao nível dos pedidos de pagamento.

---

<sup>29</sup> Data em que os pedidos são decididos pelos OI e é gerada uma ordem de pagamento para ser posteriormente processada pela EP.

<sup>30</sup> Independentemente da ligação via webservice, o uso do e-mail é muito utilizado para a comunicação das ordens de pagamento entre OI, AG e EP.

De salientar, por outro lado, que o tempo que medeia a submissão dos PP e o efetivo pagamento incluem prazos que são influenciados pela reabertura dos pedidos para submissão de documentação em falta por parte dos promotores. Em média, 21% do tempo entre a submissão de um pedido de pagamento dos SI e a data de fecho<sup>31</sup> da análise do OI corresponde ao período de “receção” no qual se inclui a reabertura dos pedidos de pagamento por parte dos OI por questões de falhas documentais e de instrução dos pedidos e respetivos esclarecimentos. É também nesta fase que são identificados pelo OI os documentos que o promotor deve submeter para efeitos de verificações administrativas.

O tempo médio de análise dos PP revelou assim atrasos face ao estipulado (cerca de 40 dias úteis) que se encontram associados à pressão que incorre sobre os recursos dos OI em resultado do simultâneo fluxo de candidaturas e PP para análise, à submissão de PP incorretamente instruídos, à demora na apresentação de documentação em sede de pedido de pagamento final, à sobrecarga associada à verificação dos documentos de despesa<sup>32</sup> e ao atraso na disponibilização de ferramentas informáticas de suporte à análise dos PP (FACIE).

Num contexto em que o número de candidaturas e projetos aprovados nos SI nos 3 primeiros anos do PT 2020 duplicou face ao QREN e os recursos afetos aos OI se mantiveram não foi possível assegurar os prazos de análise previstos, existindo períodos em que a manutenção dos prazos exigiria praticamente a duplicação de recursos afetos a estas tarefas nos OI (ver Gráfico A 37, Gráfico A 38 e Gráfico A 39 do Anexo 6 do Volume de Anexos). A combinação entre procura/aprovações, recursos técnicos e prazos previstos de análise envolve opções dos responsáveis pela implementação dos SI que podem passar por limitar a procura e/ou alargar os prazos de análise previstos e/ou aumentar os recursos afetos à gestão dos SI.

Os dados disponibilizados pelos OI permitem desde logo concluir que os prazos previstos regulamentarmente não são possíveis de garantir no caso da análise de candidaturas dos projetos I&DT - Programas Mobilizadores e no caso da análise dos PP da medida QI PME – Projetos Conjuntos.

O Pressuposto 5 não se verifica.

### Caso particular dos instrumentos simplificados

***A implementação dos Vales foi pautada por um grau de simplificação elevado para os promotores e um modelo de acreditação que garantiu a qualidade dos serviços prestados de uma forma eficaz. Contudo, o sucesso na implementação dos Vales<sup>33</sup> foi claramente superior nos instrumentos de “2ª geração”, fruto de uma maior exigência e restritividade na acreditação dos prestadores de serviços.***

As tipologias de projetos simplificados representam 25% dos projetos apoiados e menos de 1% do fundo concedido. Como tal, e atendendo aos objetivos a que os mesmos se propõem, a sua implementação deve procurar minimizar a carga burocrática subjacente, procurando garantir um controlo eficaz sobre as despesas elegíveis, materializadas em prestação de serviços. Nesse sentido, importa perceber, por um lado, se a informação solicitada nas candidaturas tem em consideração o princípio da simplificação e se os custos administrativos estão a ser minimizados (H2.3).

---

<sup>31</sup> Data em que o OI regista como fechado o parecer de análise técnica do pedido de pagamento e passa para decisão da sua Direção a emissão de ordem de pagamento

<sup>32</sup> Face ao QREN, a carga administrativa associada à verificação dos documentos de despesa aumentou consideravelmente com a implementação da regra dos 30 documentos comprovantes por pedido de pagamento, o que significa que os projetos que apresentam pedidos de pagamento com maior periodicidade são sujeitos a maior verificação face a projetos idênticos com um menor número de pedidos de pagamento.

<sup>33</sup> As entidades intervenientes nos incentivos via projetos simplificados (OI – IAPMEI e entidades acreditadas) têm uma perceção clara de que os Vales de “segunda geração” estão a permitir apoiar projetos de natureza mais próxima dos objetivos da política e dão menor aso a utilização abusiva por parte de entidades acreditadas com credenciais mais frágeis. Esta perceção está alinhada com o juízo de valor da equipa de avaliação sobre a configuração dos Vales.

Em termos objetivos, verifica-se que as condições de elegibilidade e exigência no preenchimento do formulário estão ajustadas à dimensão financeira que envolve os Vales, confirmando a hipótese em análise. A informação solicitada é a estritamente necessária para que qualquer técnico consiga perceber a atividade do promotor e os serviços a prestar, incluindo a descrição e o impacto dos mesmos na atividade da empresa (garantir que não estão em causa serviços correntes).

Os promotores têm uma opinião positiva em relação ao grau de simplificação dos Vales. Mais de 65% dos promotores inquiridos afirmaram ser fácil aceder e preencher os formulários de candidatura, fazer *upload* dos documentos necessários e executar a submissão das candidaturas (Gráfico A 52 e Gráfico A 53). O reduzido número de campos de fundamentação da candidatura e o facto de, em muitos casos, ser o próprio prestador do serviço a auxiliar o promotor na preparação da candidatura ajudam a perceber este resultado.

As entrevistas realizadas com prestadores de serviços e com os OI responsáveis pela gestão destes projetos corroboram esta opinião, atestando que dificilmente será possível reduzir a carga burocrática associada aos Vales com o atual modelo de operacionalização. A este nível, as críticas estão mais frequentemente relacionadas com as limitações dos concursos que, nos “vales de segunda geração”, passaram a ter por base o princípio do *numerus clausus*, sendo que a comunicação do encerramento antecipado quando é atingido o número máximo de candidaturas é, por vezes, demorada, recomendando-se a comunicação em tempo real numa página/website dedicada aos Vales.

O mesmo se pode referir em relação aos custos administrativos para OI e AG dos PO com a implementação dos Vales. O modelo atual está devidamente afinado, estando a atuação das AG mais focalizada nos mecanismos de garantia de qualidade do serviço prestado (processo de acreditação) e alcance destes instrumentos (diversidade e qualidade dos projetos).

A evolução da arquitetura dos Vales foi acompanhada por alterações feitas no processo de acreditação dos prestadores de serviço, com o maior afunilamento e exigência dos critérios de elegibilidade e seleção (p.e. “dispor de recursos técnicos necessários aos serviços a prestar e um mínimo de 3 postos de trabalho técnicos dedicados à prestação de serviços nos vales”) com lançamento de concursos próprios para cada tipologia de Vale. Esse processo, para além de ter reduzido o número de entidades acreditadas, alterou o perfil dos prestadores de serviços, como maior penetração das associações, incubadoras e instituições de investigação e ensino superior na “segunda geração” (Gráfico A 46, Gráfico A 47 e Gráfico A 48). O processo de auscultação, incluindo o IAPMEI e entidades prestadoras de serviço, permitiu perceber que esse afunilamento veio acrescentar qualidade na aplicação de fundos, com projetos mais alinhados com os objetivos de política e um melhor controlo na qualidade dos serviços prestados.

A qualidade e competência dos prestadores de serviços acreditados são percecionadas de forma bastante diferente pelos candidatos e pelos consultores respondentes aos respetivos inquéritos: se 79% dos candidatos a projetos simplificados as consideram adequadas ou muito adequadas, apenas 49% dos consultores o fazem.

O processo de auscultação procurou ainda perceber se uma alteração no modelo de implementação dos Vales para um modelo de “Vale inverso” seria benéfica para uma maior simplificação, minimização de custos e maior controlo de qualidade. Esta foi uma solução discutida no seio das AG e OI, uma vez que também é um modelo implementado em outros países. Neste modelo, o ónus burocrático é transferido para o prestador de serviços que realiza e submete a candidatura, ficando a empresa responsável por pagar apenas a parte relativa ao cofinanciamento privado.

Os processos de controlo de qualidade tendem a ser mais ágeis, na medida em que o “objeto” de controlo passa a ser as entidades prestadoras do serviço (menor número) em vez do projeto. Note-se que, embora o modelo possa causar alguma estranheza aos intervenientes por ser notavelmente diferente do modelo atual, é o modelo semelhante ao que está subjacente à implementação dos instrumentos financeiros (p.e. linhas de financiamento protocoladas com a banca comercial, fundos de capital de risco).

A evidência produzida mostra que, naquilo que se refere em particular aos Vales, a H2.3 se está a verificar ao longo da implementação dos SI, em especial após a reformulação da arquitetura dos mesmos.

#### 4.1.3 Modelo de governação [QA6]

**O modelo de governação do domínio Competitividade e Internacionalização é adequado aos objetivos definidos e permite ganhos de eficiência de recursos e de eficácia das intervenções?**

O modelo de governação dos SI do PT2020 constitui um ponto crítico da operacionalização dos instrumentos, devendo promover a eficácia no alcance dos objetivos dos PO financiadores e a eficiência na afetação de recursos. A adequação do modelo de delegação de competências, o bom funcionamento da Rede dos SI e do sistema de informação que a suporta [H 8 e H 5.2] assim como o apoio prestado aos promotores [H 2.3] constituem pressupostos fundamentais para garantir uma boa implementação dos instrumentos de política.

##### Rede de Sistemas de Incentivos

***A Rede dos SI tem funcionado como um espaço de discussão e compatibilização das necessidades dos seus membros e tem contribuído para melhorar a eficácia e eficiência da operacionalização dos SI, sobretudo em matéria de harmonização de procedimentos e conceitos e de gestão do lançamento de AAC, não tendo contudo sido capaz de garantir a regularidade da publicação anual do Plano de Concursos e, nos primeiros anos, a flexibilidade de adaptação dos AAC às especificidades da procura dirigida a alguns PO regionais.***

A rede dos SI, coordenada pelo POCl, constitui um fórum de articulação funcional que agrega as AG e os OI e ainda a IFD e a Direção-Geral dos Assuntos Europeus. A rede visa garantir uma operacionalização mais eficaz e eficiente dos SI, tendo como principais competências a proposta e adoção de procedimentos e práticas harmonizadas, a disponibilização de ferramentas técnicas necessárias à análise, acompanhamento e controlo dos projetos, a apreciação global do conjunto das candidaturas apresentadas no âmbito de cada Aviso, assegurando o cumprimento uniforme e coerente dos normativos e procedimentos aplicáveis, a elaboração de proposta dos Planos Anuais de Concursos, a coordenação dos diversos canais de informação e das ações e iniciativas de comunicação e a proposta de realização de ações de formação sobre temas relevantes.

No âmbito da rede dos SI, foram criados grupos de trabalho para discussão de assuntos específicos e que têm tido um papel importante na melhoria da gestão dos incentivos, permitindo “colocar inteligência no sistema” e melhorar a eficácia dos instrumentos de apoio.

A auscultação das AG e dos OI revela que se observa uma cada vez melhor coordenação efetiva na gestão e dinamização da Rede, quer junto da tutela, quer em articulação com as AG e OI. A Rede tem tido um importante na harmonização de procedimentos, estando cada vez mais vocacionada para a discussão da gestão orçamental dos avisos e para questões de natureza mais técnica e administrativa, referentes ao funcionamento dos SI. Algumas das novas tipologias de concursos lançados no âmbito dos Vales (como a incorporação de *numerus clausus*) foram discutidas e decididas na Rede, verificando-se que ao longo da implementação dos instrumentos foram tomadas diversas decisões de ajustamento fundamentais em resposta a falhas de implementação detetadas.

Algumas iniciativas foram destacadas pelas entidades entrevistadas como referência do bom funcionamento da Rede, como por exemplo as ações de discussão e de debate sobre o entendimento de conceitos relevantes para a análise das candidaturas dos SI e que necessitavam de ser estabilizados (ex. o conceito de inovação) ou a definição de especificações a incluir nos manuais de procedimentos dos vários PO financiadores.

Em vários momentos de revisão dos instrumentos de apoio, a Rede teve uma função fundamental no suporte à revisão dos critérios de seleção e na estabilização de guiões comuns de análise. A rede dos SI funciona melhor sem a existência de uma Comissão de Seleção<sup>34</sup>, pelo que registou uma clara melhoria face ao QREN, constituindo-se atualmente como uma importante plataforma de partilha de conhecimento e de orientação estratégica. Atualmente os PO têm autonomia de decisão e apesar dos concursos serem lançados em conjunto, cabe a cada Comissão Diretiva decidir de forma autónoma a seleção das candidaturas que lhes estão afetas, tornando mais ágil o processo de seleção.

A Rede tem funcionado como um espaço de discussão e compatibilização das necessidades dos seus membros, nem sempre coincidentes, o que reforça a pertinência da sua existência.

Alguns PO regionais referem alguma dificuldade no acolhimento no seio da Rede de propostas relacionadas com a possibilidade de lançamento de concursos específicos autónomos, que permitam adequar à oferta às especificidades regionais (nomeadamente em tipologias onde os níveis de compromisso se revelaram mais baixos), envolvendo algumas particularidades técnicas como critérios de admissibilidade menos direcionados e menos restritivos. Estas dificuldades são justificadas pela entropia criada pelo lançamento de concursos para além dos previstos para a generalidade dos POR, dificultando o planeamento da atividade dos OI e sobrecarregando as estruturas transversais de suporte ao lançamento de AAC. No período de reporte da avaliação não foram efetivamente lançados AAC autónomos para POR – diminuindo portanto a efetividade da possibilidade de adaptação dos AAC às especificidades das procuras regionais e portanto dificultando a gestão dos compromissos/objetivos dos respetivos PO – verificando-se que apenas em 2018 foram acolhidos AAC específicos para os PO Lisboa e Alentejo, permitindo maior flexibilidade na adaptação da oferta a contextos diferenciados de procura, em consonância com um dos pressupostos (H 2.1) identificados na teoria da mudança.

Existiram outros tópicos em que se verificou alguma divergência e assimetria nas posições dos membros da Rede (e.g. os processos associados a decisões de caducidade e pedidos de desistência, a capacidade/pertinência dos OI incorporarem nas suas análises as especificidades do tecido empresarial regional, a forma como são incorporados na análise das candidaturas a instrumentos diferenciados conceitos transversais associados à internacionalização e inovação), mas que no essencial não põem em causa o que de bom tinha sido alcançado com o modelo que replica no essencial o seguido no QREN.

A articulação alcançada no seio da Rede não permitiu, contudo, garantir a publicação anual do Plano de Concursos – uma das maiores reivindicações dos promotores e um risco (R 12) identificado na teoria da mudança dos SI – com consequências no atraso da realização dos investimentos, colocando em causa a realização dos projetos e/ou a oportunidade dos mesmos e dificultando uma melhor gestão e planeamento dos trabalhos dos OI e AG, tal como explicitado na QA 4.

## O modelo de delegação de competências

***A delegação de competências em OI nos SI 2020, que segue no essencial o modelo adotado no QREN, afigura-se como conceptualmente adequada, permitindo partilhar recursos e competências e contribuir para a eficiência e eficácia da gestão dos instrumentos. Os procedimentos de articulação entre as AG e os OI são considerados como globalmente adequados nas fases relevantes do ciclo de vida do projeto. A redução do âmbito das competências delegadas em algumas matérias específicas de natureza mais operacional (resolução dos contratos, recuperações de créditos e gestão dos termos de aceitação) veio diminuir a eficiência e rapidez associada a estes processos.***

A conceção do modelo de governação dos SI incorpora a delegação de competências das AG em OI, 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 (e.g. SI I&DT).

---

<sup>34</sup> A forma de funcionamento da Comissão de Seleção foi um dos aspetos referenciados na avaliação dos SI do QREN como negativo do ponto de vista da eficiência do processo de seleção.



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 projetos aprovados, a interlocução com o promotor, bem como, garantir a recolha de dados sobre cada operação necessários para os exercícios de monitorização, avaliação, gestão financeira, verificação e auditoria. Inclui ainda a delegação de competências a definição concreta da tipologia de “incentivo ao investimento” associada a cada OI e as respetivas “tipologias de projetos”. Acresce na delegação de competências da AICEP a responsabilidade de análise, negociação e formalização da atribuição de incentivos a projetos do regime contratual de investimento.

Por outro lado, foram também atribuídas pela AD&C (Despacho n.º 9593/2016), ao IAPMEI e ao TP, as competências delegadas de pagamento aos beneficiários, competência esta centralizada na AD&C no início do PT2020, mas que com o despacho de 2016, delega nestes dois OI as competências para efetuar pagamentos aos beneficiários do sistema de incentivos às empresas, no âmbito do Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização.

A opção de delegação de competências por parte das AG decorre do reconhecimento da necessidade de especialização das funções de execução de políticas públicas e dos seus instrumentos, de acordo com as competências das diferentes entidades em princípios da eficiência e eficácia na gestão dos Fundos. No âmbito dos instrumentos apoiados pelos FEEI, as AG assumem responsabilidades mais operacionais, devendo assegurar as melhores condições de financiamento dos referidos instrumentos de política, o alcance dos resultados previstos e a mais adequada gestão de recursos públicos. Acresce que, tratando-se de entidades com duração temporal limitada, as AG e os respetivos 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.

As capacidades específicas do IAPMEI, da AICEP, do TP e da ANI nas suas várias vertentes (Inovação, Internacionalização, Turismo e I&DT) enquanto entidades que promovem a dinamização do tecido empresarial nacional e com larga experiência na análise e acompanhamento de projetos apoiados pelos FEEI, são características valorizadas por todas as AG e consideradas como mais-valias que devem ser aportadas no apoio à gestão dos SI, gerando maior eficiência e eficácia nas funções delegadas.

Não é, contudo, consensual a capacidade dos OI enquanto estruturas temáticas e setoriais nacionais (a maioria com gestão centralizada) terem o conhecimento necessário para o desenvolvimento de abordagens de gestão mais regionais e de proximidade. Considera-se que esta questão, já colocada no âmbito do QREN, não coloca em causa o modelo concetual da delegação de competências. Com efeito o atual modelo de governação tem subjacente a procura de um equilíbrio entre a garantia de homogeneidade na aplicação dos critérios na análise das candidaturas e a consideração das especificidades sectoriais e/ou territoriais, seja por via dos próprios critérios considerados (envolvendo critérios de elegibilidade de natureza transversal/setorial que os projetos devem cumprir independentemente da região onde se situam e um critério regional analisado pelas CCDR), seja pelo modelo de participação das AG, no seio da Rede, no lançamento de AAC e na definição das respetivas condições de análise em termos de elegibilidade.

Outra questão levantada relativamente à delegação de competências relaciona-se com a capacidade de resposta dos OI no pontual cumprimento das funções delegadas, em particular no que respeita à análise de candidaturas. A procura dirigida aos SI nos primeiros anos do atual período superou largamente as expectativas das AG e dos OI no momento em que foi efetuada a assinatura dos contratos de delegação de competências e a programação dos recursos, verificando-se que os prazos de análise (não só das candidaturas) previstos não foram cumpridos. Nestes contratos estão identificadas as competências delegadas, devendo os OI, para o exercício dessas competências, afetar uma estrutura de recursos humanos adequada em número, valências e competências. Contudo não existem referenciais quanto ao volume associado a cada uma dessas competências (por ex. um número, ou intervalo, previsível de candidaturas sujeitas a análise) que permitam estimar o volume de recursos a afetar (e, portanto, as implicações em termos de afetação no caso da “procura” exceder largamente ou ficar aquém das expectativas na altura de assinatura dos contratos).



Num contexto de praticamente duplicação do número de candidaturas, os OI recorreram, de forma esporádica, à subcontratação externa para tarefas pontuais de apoio à análise. Esta opção decorre da inexistência, nos OI, de recursos humanos em número suficiente para desempenhar as funções delegadas, constituindo uma preocupação para as AG, que apresentam reservas na qualidade do trabalho desenvolvido. Os OI também consideram que a subcontratação é menos eficiente porque os outputs do trabalho apresentado pelos subcontratados têm de ser revistos (e algumas vezes corrigidos) pelos técnicos dos OI.

A capacidade de resposta dos OI varia em função dos respetivos recursos e da procura (análise de candidaturas e PP, que exigem maior volume de recursos de entre as competências delegadas), concluindo-se, tal como referido na QA5, que em diversas situações os recursos afetos aos OI se revelaram insuficientes para cumprir os prazos de análise previstos (Gráfico A 37 e seguintes). Uma melhor gestão da calendarização dos concursos, em articulação com a previsão do volume de PP associados aos projetos em execução poderia contribuir para evitar os referidos picos e proceder a uma maior alocação dos recursos dos OI. Por outro lado, tal como referido anteriormente, a combinação entre procura/aprovações, recursos técnicos e prazos previstos de análise envolve opções dos responsáveis pela implementação dos SI que podem passar por limitar a procura e/ou alargar os prazos de análise previstos e/ou aumentar os recursos afetos à gestão dos SI.

A auscultação dos OI no que se refere à adequação do atual modelo de delegação de competências revela que, face ao experienciado ao longo do período de vigência do QREN, a forma como formalmente foram enquadrados no âmbito dos SI do PT2020 limitou as suas responsabilidades e autonomia de intervenção no que respeita às competências delegadas.

Um exemplo assinalado foi a alteração da redação dos contratos de financiamento (anteriormente tripartidos – AG, OI e beneficiário) e a implementação da formulação do “Termo de Aceitação”, que à luz do objetivo de simplificação administrativa, passou apenas a ser assinado pelo beneficiário, mas que na opinião dos OI, lhes retira, face ao período anterior, visibilidade na gestão dos apoios e na relação com o promotor. Refira-se, por memória, que na avaliação dos SI do QREN esta falta de visibilidade foi reclamada pelas AG.

A equipa de avaliação considera, porém, que a ausência de referência no RECI à identificação dos OI enquanto tais não se traduz necessariamente numa opção efetiva de redução de legitimidade para com os OI, até porque o RECI tem um âmbito bastante mais abrangente face à realidade do quadro anterior, incluindo na sua redação um conjunto mais vasto de instrumentos de apoio que vão para além dos sistemas de incentivos. A ausência de reconhecimento explícito e concreto dos OI na regulamentação geral (mas o seu reconhecimento formal legitimado pela delegação de competências e pelos textos dos AAC) veio permitir maior flexibilidade na capacidade de seleção dos OI para cada instrumento e, na prática, não se alterou no essencial o modelo anterior, não se tendo constatado evidências que colocam em causa a visibilidade dos OI que, tal como demonstra o processo de auscultação levado a cabo junto dos promotores e consultores, continuam a ser as entidades reconhecidas pelas empresas como “mais próximas” na operacionalização dos SI.

Outros aspetos assinalados de redução das competências dos OI prendem-se com questões mais operacionais, referenciadas na auscultação de OI e AG, como a resolução dos contratos, as recuperações de créditos e a gestão dos termos de aceitação (que carecem atualmente de validação das AG), que no período do QREN permitiam aos OI ter um acompanhamento mais autónomo e célere da execução dos projetos apoiados, e que agora surge limitado e mais moroso pela acrescida tramitação que lhe está subjacente - nomeadamente por via da intervenção de outra entidade que tem de efetuar um procedimento após a conclusão por parte do OI, o qual era efetuado anteriormente pelo próprio OI - para garantir a atualização do sistema de informação e portanto a

eficiência dos trabalhos de análise de candidaturas e pedidos de pagamento<sup>35</sup>. Considera-se que a delegação de competências deve ser orientada pelo primado da eficácia e eficiência na operacionalização dos instrumentos, pelo que deverá ser equacionada a revisão dos processos associados a estas matérias no sentido de tornar mais expedita e eficiente a relação com os promotores e a execução dos trâmites associados ao ciclo de vida dos projetos e candidaturas.

## O relacionamento dos beneficiários com os intervenientes nos Programas

***A apreciação dos beneficiários relativamente à qualidade da resposta dos OI aos pedidos de esclarecimento e apoio é muito positiva, sendo na generalidade dos casos melhor classificada na fase de candidatura do que na fase de acompanhamento dos projetos. Ainda assim, considera-se que uma melhor organização das equipas e, quando aplicável, uma maior especialização setorial das mesmas tornaria mais eficaz e eficiente a análise das candidaturas e o relacionamento com os beneficiários.***

O relacionamento dos beneficiários com os intervenientes nos Programas – designadamente com os OI, que consideram os seus principais interlocutores – para efeitos de pedidos de informação e durante o ciclo de vida do projeto é efetuado por canais diferenciados, devendo distinguir-se, no caso dos promotores, os pedidos de esclarecimento que são efetuados antes da submissão efetiva das candidaturas – que devem ser efetuados via Balcão 2020 – dos efetuados a partir do momento em que a candidatura entra no sistema e é atribuída a um OI em particular – nesta altura a comunicação é mais direcionada e pode ser efetuada através do sistema da Rede dos SI.

Na fase que antecede a candidatura os pedidos de esclarecimento são apresentados via Balcão, mas alguns promotores optam por contactar diretamente os OI por via das respetivas linhas de apoio institucionais-(como acontece com a linha de apoio ao investidor da AICEP ou o balcão de apoio do TP<sup>36</sup>), seja porque estas agências têm funções próprias de promoção e dinamização do investimento, seja porque, como explicitado na QA 5, os pedidos de esclarecimento submetidos através do Balcão não são respondidos com a celeridade desejada pelos promotores e não existe um *call center* para este efeito. As AG também são contactadas esporadicamente nesta fase, nomeadamente para efeitos de averiguação da possibilidade ou não de enquadramento dos investimentos nos SI.

O processo de inquirição revela uma clara apreciação positiva sobre a adequação da resposta dos OI a pedidos de esclarecimento e apoio, quer durante a fase de candidatura, quer na fase de execução (variando entre 75% e 100% no caso dos promotores - Gráfico A 54- e entre 55% e 70% no caso dos consultores - Gráfico A 70).

Apesar de apenas 37% dos promotores inquiridos mencionarem ter consultado ou feito um pedido de esclarecimento aos OI (Quadro A 71), 86% dos consultores inquiridos responderam afirmativamente. No caso exclusivo dos Vales, apenas 19% dos inquiridos recorreu a pedidos de esclarecimento junto dos OI, muito devido ao facto de serem processos de candidatura mais simplificados e auxiliados pelos consultores. O telefone foi o meio mais utilizado, seguido dos pedidos por escrito, tanto na fase da elaboração da candidatura como na fase de desenvolvimento do projeto (Quadro A 73).

---

<sup>35</sup> A eficiência dos trabalhos de análise é apenas afetada na medida em que os processos de análise não devem prosseguir se o candidato mantiver situações que não lhe permitiriam, por ex., submeter nova candidatura e essas situações não estiverem atualizadas no sistema de informação logo que sejam identificadas.

<sup>36</sup> Da informação solicitada aos OI sobre a tipologia de pedidos de esclarecimento e os prazos de resposta apenas foi obtida resposta por parte do TP, verificando-se que as questões mais comumente colocadas abrangem esclarecimentos sobre preenchimento de formulários de candidatura, datas de abertura de novos concursos, interpretação das condições de enquadramento nos AAC, elegibilidades das despesas e dúvidas sobre determinados conceitos (minimis, estratégias nacionais e regionais) e tipos de documentos a apresentar, as quais poderiam ser submetidas pelo Balcão.

A AICEP é OI que apresenta maior proporção de respostas positivas relativamente ao grau de satisfação com os esclarecimentos obtidos (Gráfico A 54, Gráfico A 55 e Gráfico A 70), enquanto que o Turismo de Portugal é a entidade que regista uma maior percentagem de respostas negativas mas apenas na fase da candidatura. Já no que se refere à rapidez das repostas, os promotores consideram a AICEP como o OI mais célere, logo seguido pela ANI, TP e IAPMEI, enquanto para os consultores são a ANI e o TP os mais céleres a responder, logo seguidos pela AICEP e IAPMEI.

Dos aspetos mais valorizados pelos inquiridos no contacto com os OI destaca-se o profissionalismo demonstrado pelas entidades e o correto entendimento das necessidades reais dos projetos de investimento. Os aspetos menos positivos prendem-se, no essencial, com o atraso nas respostas, a dificuldade em conseguir um atendimento presencial, a carga burocrática associada aos SI e a impossibilidade de, na plataforma do Balcão 2020, se poder identificar e encetar um contato mais direto com o gestor do projeto.

As AG reconhecem uma mais-valia do trabalho dos OI, em particular, na gestão do relacionamento com os beneficiários, pois grande parte dos pedidos de esclarecimentos e solicitação de apoio por parte dos promotores segue diretamente por iniciativa própria ou é canalizado pelas AG para os OI. No entanto, destacam que o acompanhamento poderia ser mais dedicado e próximo, i.e., apresentarem um maior conhecimento das necessidades específicas dos promotores localizados em determinados territórios (maior conhecimento das especificidades locais). As respostas dos promotores não evidenciam, contudo, diferenças regionais assinaláveis no que se refere ao grau de satisfação com a qualidade das respostas dos OI.

Ressalta das entrevistas uma crescente necessidade por parte dos OI numa melhor organização das suas equipas técnicas, considerando-se que estas deveriam incluir recursos mais especializados por temáticas setoriais (quando aplicável, uma vez que existem OI especializados sectorialmente) bem como pelas várias fases da tramitação da análise (análise de candidaturas, acompanhamento e análise de pedidos de pagamento, encerramento dos projetos), permitindo não só ganhos de eficiência em termos processuais como um relacionamento mais dedicado e informado junto dos beneficiários acerca do negócio e das especificidades do seu projeto de investimento.

No que respeita aos pedidos de esclarecimento dos OI aos promotores foi introduzida, regulamentarmente, neste quadro, uma limitação a um único pedido de esclarecimento durante a fase de análise das candidaturas. Esta medida, que visou a simplificação e agilização dos procedimentos, acaba por dificultar o relacionamento dos beneficiários com os intervenientes nos Programas, uma vez que obriga à concentração num só pedido, de todas as questões (esclarecimentos necessários) que surgem ao longo da fase de análise das candidaturas por parte dos OI, dificultando a fluidez da análise e a celeridade da comunicação e potenciando o número de casos de cancelamento administrativo, que normalmente envolvem uma nova submissão (e análise).

Considera-se, contudo, que a medida adotada no atual quadro é pertinente (a multiplicação de pedidos e os consequentes prazos de resposta contribuíram para atrasar os prazos de análise no anterior período de programação). Os dados analisados não evidenciam relevância dos casos de cancelamento administrativo que justifiquem a alteração do procedimento, contudo entende-se que a possibilidade, sugerida na auscultação dos OI, de aumentar para dois o número de pedidos de esclarecimento poderia permitir aumentar a fluidez dos processos de análise, desde que isso não implicasse a dilatação do prazo global de análise.

Os atrasos e dificuldades na obtenção de pedido de esclarecimento via Balcão 2020 já mencionados, e a preferência pelo contacto mais direto e personalizado (sobretudo via telefone, por ser o canal mais utilizado) junto dos OI evidencia uma maior preferência por parte dos promotores na obtenção de respostas junto de entidades mais especializadas e com conhecimento técnico mais aprofundado dos projetos apoiados pelos SI. Esta opção traduz-se numa maior procura por esclarecimentos junto dos OI (e em menor grau as AG), quer na sua função de agências de apoio ao investimento, quer no esclarecimento de aspetos mais procedimentais. Significa que seria interessante considerar a existência formal de um *call center* como ponto de contacto para além do Balcão 2020, num formato

centralizado ou descentralizado, mas sempre em ligação direta com os OI. Este canal deveria ser devidamente publicitado para que exista de forma transparente (conhecida e acessível) um efetivo ponto de contacto eficiente e de acesso geral a todos os que procuram ou já receberam apoios no âmbito dos SI.

## **O Sistema de Informação de suporte à Rede dos Sistemas de Incentivos**

***O sistema de informação permite recolher informação de suporte útil para a rede dos SI e tem apresentado níveis de controlo de fiabilidade superiores aos observados no QREN. Carece, contudo, de alguns desenvolvimentos que permitam às AG extrair informação mais detalhada para fazer uma adequada monitorização do conjunto dos projetos apoiados.***

***O atraso na operacionalização dos módulos de monitorização e de dívidas e recuperações do sistema de informação do PT 2020 teve como consequência a adoção de soluções de contingência no sistema de informação dos SI, gerando entropia e ineficiências na operacionalização dos instrumentos e evidenciando falta de articulação entre a AD&C e a Rede dos SI na conceção, planeamento e operacionalização dos módulos que interagem com os dois sistemas.***

O Sistema de Informação da Rede de Incentivos, no QREN baseado no SIQREN, passou no PT2020 a estar incorporado no sistema de gestão operacional dos SI (SGO2020), com novos módulos de apoio à Rede.

Este sistema de informação revela-se fundamental para o funcionamento da Rede, não só ao nível da operacionalização do ciclo do projeto (tratada na QA5), mas também na disponibilização de dados, na facilitação do acesso à informação, na monitorização do cumprimento de objetivos e na agilização da articulação entre as diferentes entidades envolvidas no modelo de governação, permitindo partilhar informação relevante sobre as candidaturas e os projetos, no respeito pela missão e competências de cada uma dessas entidades (em particular, as AG e os OI).

O sistema de informação de suporte à rede deve permitir o acesso a informação atualizada 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 e atualizada, mas que ainda carece de desenvolvimentos ao nível dos relatórios que consegue gerar, da pesquisa e extração de informação tratada disponível. De entre os aspetos a melhorar, destaca-se a necessidade de se poder extrair do sistema de informação (SGO) relatórios mais detalhados que permitam um melhor acompanhamento da execução dos projetos nos diversos PO, assim como a possibilidade de serem criados alertas automáticos que sejam reencaminhados para os OI relativamente a informação sobre atrasos e outros incumprimentos na execução dos projetos.

Para além da informação possível extrair do SGO, a AG do COMPETE tem fornecido periodicamente (mensalmente) na rede dos SI uma bateria de indicadores que permite fazer uma monitorização geral dos SI. No entanto, esta informação inclui apenas algumas segmentações (PI, instrumento, OI, CAE/Setores, ENI e outros agrupamentos temáticos), insuficientes para proporcionar uma leitura mais fina ao nível dos territórios e por PO Regionais.

Ainda assim, a generalidade das AG reconhece que o sistema de informação de suporte à Rede (SGO) tem apresentado níveis de controlo de fiabilidade superiores aos observados no QREN.

As dificuldades de extração de informação para gestão de forma acessível não foram manifestadas de igual forma entre os utilizadores entrevistados, tendo-se concluído que também neste âmbito de monitorização operacional se verifica algum desconhecimento de algumas potencialidades do sistema do ponto de vista da obtenção de informação para a gestão. A possibilidade, no âmbito da Rede dos SI, da 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 poderia contribuir para mitigar os efeitos referidos.

As funcionalidades de apoio à gestão (monitorização operacional) que se encontravam no SIQREN continuam a existir no SGO dos sistemas de incentivos. A centralização das funções de monitorização do PT2020, da responsabilidade da AD&C e com necessidades comuns a todos os instrumentos de política do PT 2020, levou à conceção de um módulo específico de monitorização, pelo que a informação de monitorização operacional constante no SGO e de apoio à Rede dos Sistemas de Incentivos passou também a ter de incluir informação para alimentar o módulo de monitorização do SI PT2020.

Este módulo específico de monitorização apenas foi estabilizado em 2017, tendo entrado em pleno funcionamento em 2018. O atraso na operacionalização do módulo de monitorização do PT2020 (AD&C) dificultou o planeamento das necessidades de adaptação do SGO e implicou a adoção de soluções de contingência que envolvem um procedimento “manual” de validação da informação existente no SI PT2020 e no SGO, para a criação de relatórios de monitorização dos incentivos que estivessem em conformidade com a informação publicada pelo PT2020, causando entropia e reduzindo a eficiência na gestão dos SI.

Também ao nível do sistema de pagamentos de tesouraria e dívidas os atrasos na implementação do Sistema de Dívidas e Recuperações - SDR2020 têm vindo a constituir-se como uma barreira no desenvolvimento e implementação atempada de módulos de apoio à gestão que são considerados importantes para o bom funcionamento dos SI e da respetiva Rede<sup>37</sup> (em particular no que se refere à articulação com as entidades pagadoras), tendo sido necessário implementar soluções de contingência no SGO com a aplicação de modelos do QREN (exemplo: SIEP) para dar resposta ao normal funcionamento dos SI e reduzir atrasos nos processos e tramitações, tendo-se mantido em funcionamento o anterior Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD) em modo transitório (SCD-Contingência). Apesar de se terem definido regras e procedimentos a adotar para o funcionamento do SDR2020, destinadas aos utilizadores respetivos das AG e OI, e de estar prevista a conclusão dos trabalhos de implementação do SDR2020 até ao final de 2016, no final de 2017 este sistema ainda se encontrava em desenvolvimento<sup>38</sup>. A necessidade de registo da informação em vários sistemas de informação (SIEP2020 Contingência, SCD, conta corrente (Balcão) e SGO) gera naturalmente ineficiências no sistema de informação de suporte à Rede e junto dos próprios promotores.

#### 4.1.4 Acompanhamento dos resultados [QA7]

**Os processos de contratualização e de acompanhamento dos resultados são adequados aos objetivos definidos?**

Os indicadores contratualizados com os promotores devem ser pertinentes e relevantes face aos objetivos que se pretendem atingir nas diversas tipologias de projetos e estar articulados com os indicadores de resultados dos PO, contribuindo para a integração da cadeia de resultados definida, em consonância Teoria da Mudança [H 7]. A presente QA deverá ainda aferir se a contratualização potencia os resultados dos projetos.

<sup>37</sup> Segundo a Norma 11/2015 (08/10/2015 e confirmado na respetiva alteração nº1 de 17/02/2016) da AD&C, relativa ao Sistema de Dívidas e Recuperações, enquanto Entidade Pagadora do FEDER, FSE e FC, incumbe à AD&C manter o registo das dívidas, relativas a cada beneficiário no âmbito dos PO Portugal 2020, registo este a efetuar no SDR2020 enquanto componente do Sistema de Informação do Portugal2020. Indica igualmente que numa fase transitória, e até à conclusão do desenvolvimento do SDR2020, a comunicação pelas AG será realizada através dos mecanismos já em uso para comunicação de dívidas FEDER/FC em QREN e posteriormente a partir de SCD para SIEP2020 Contingência, para ser recuperada através dos processos habituais – compensação ou reposição.

<sup>38</sup> O SPTD (Sistema de pagamentos Tesouraria e Dívidas), que veio substituir os anteriores SIPE e SCD, entrou em produção janeiro de 2019.

## Indicadores de resultados

***Os indicadores contratualizados com os beneficiários são objetivos e mensuráveis, captando bem os resultados ao nível da empresa e dos objetivos subjacentes às várias tipologias de investimento. Estes indicadores contribuem direta ou indiretamente para os indicadores de realização e resultado dos PO financiadores, promovendo a orientação para os resultados na execução dos projetos e dos PO.***

O RECI define, no n.º 1 do Artigo 34.º, os indicadores de resultado a considerar para cada tipologia de investimento, concorrendo estes inequivocamente para a prioridade de investimento em que se enquadra cada um dos SI. Estabelece ainda que os AAC devem definir os resultados a contratualizar com os beneficiários com base nos indicadores definidos para cada tipologia de investimento ou outros que tenham um contributo indireto para o alcance dos mesmos.

Gerando efeitos práticos muito relevantes, a definição dos indicadores afigura-se da maior relevância em sede de contratualização, essencialmente por três ordens de razões: (i) os resultados são tidos em consideração para efeitos de aplicação do Artigo 15.º do RECI, relativo à redução, revogação e resolução do incentivo; (ii) os resultados poderão ser considerados no processo de avaliação de candidaturas subsequentes; e (iii) os resultados serão considerados na decisão sobre a atribuição de isenção de reembolso de parte do incentivo concedido no quadro da tipologia Inovação Empresarial e Empreendedorismo. A relevância financeira desta última condição determina a existência do Anexo D do RECI, que enquadra de forma detalhada os indicadores de resultado a contratualizar nos incentivos à inovação empresarial e empreendedorismo.

A análise dos AAC lançados permite concluir por uma grande estabilidade dos indicadores especificados, o que decorre do trabalho promovido pela AD&C e pelos PO no sentido de uniformizar e estabilizar, tanto quanto possível, os indicadores entre os vários PO e nos avisos lançados ao longo do tempo, evitando, assim, uma proliferação de indicadores semelhantes, mas não comparáveis, facto que constitui uma evolução importante face ao QREN.

A análise dos indicadores previstos nos AAC para cada um dos SI revela que os mesmos são pertinentes, objetivos e mensuráveis, captando bem os resultados ao nível da empresa e dos objetivos subjacentes às várias tipologias de projetos. Os promotores e consultores inquiridos consideram também que os indicadores contratualizados são adequados para aferir os resultados dos projetos (Quadro A 57). A comparação dos indicadores de resultado dos PO com os indicadores efetivamente contratualizados com os beneficiários (Quadro A 58), permite concluir, em termos globais, pela adequabilidade dos indicadores contratualizados, uma vez que estes contribuem direta ou indiretamente para os objetivos e indicadores de resultados dos PO financiadores.

No caso do OT1 (PI 1.2), a articulação entre os indicadores de resultado dos PO e os indicadores contratualizados é forte, já que os últimos promovem a manutenção/crescimento do nível de despesas em I&D (rácio Despesas em I&D sobre o VAB) ou do volume de negócios associado a novos produtos (condição de admissibilidade ao SI Inovação Não PME). Por seu turno, os objetivos visados no âmbito do OT3 são significativamente promovidos por via dos indicadores contratualizados nos projetos aprovados, que permitem avaliar a evolução da competitividade das PME ao longo do tempo, em dois momentos distintos (pré e pós projeto). Finalmente, no que concerne à PI 8.5, verifica-se também uma articulação entre os indicadores contratualizados e os indicadores de resultado dos PO.

A contratualização de indicadores e metas constitui uma forma efetiva de orientar os projetos para os resultados e responsabilizar os beneficiários pelas projeções apresentadas e pelo empenho na sua concretização, sob pena de serem penalizados nas condições a que se refere o art.º 15º do RECI. Este empenho foi manifestado nas entrevistas/estudos de caso efetuadas e a auscultação dos

promotores<sup>39</sup> via inquérito revela que a maioria dos beneficiários prevê alcançar ou superar as metas contratualizadas (87% das respostas, sendo que 76% espera alcançar as metas e 11% prevê superá-las). De facto, no leque de estudos de caso realizados, foi nos projetos do SI Inovação que os indicadores de resultado foram superados de forma mais evidente (com exceção do projeto DarkSky, que enfrentou vários problemas durante a execução). Por outro lado, a existência de um prémio associado à superação dos objetivos definidos foi assinalada como um fator motivacional adicional para os promotores. O contexto macroeconómico (Quadro A 1 e Gráfico A 1) em que os projetos foram executados não terá prejudicado a capacidade dos promotores em superar as metas previstas em candidatura, muito pelo contrário.

Não estando disponíveis os valores de execução para os indicadores, não é possível reforçar adicionalmente a evidência recolhida na auscultação dos beneficiários relativamente ao contributo da contratualização para o cumprimento dos resultados (H 7). Pelo contrário, a negação deste pressuposto não foi de todo confirmada nas evidências recolhidas, pelo que não existe razão para considerar que esta parte do pressuposto não se verificou.

### **Processos previstos para acompanhamento dos resultados dos projetos**

***O acompanhamento dos resultados dos projetos revela-se adequado na fase de encerramento. No decurso da execução, não obstante a evolução face ao QREN em termos de exigências associadas às verificações, deverá ser promovido um acompanhamento mais previdente e preventivo, no sentido de identificar atempadamente eventuais fatores que possam perigar o alcance dos resultados contratualizados.***

No que concerne a competências de gestão delegadas pelas AG nos OI, os contratos que lhes servem de base preveem a verificação da “realização efetiva dos produtos e dos serviços cofinanciados, a obtenção dos resultados definidos quando da aprovação do projeto (...)”, bem como a avaliação do “cumprimento de objetivos e resultados e autorizar o encerramento financeiro dos projetos (...)”. De entre as obrigações das AG, os referidos contratos estabelecem ainda que as AG articularão com os OI “as iniciativas de acompanhamento e controlo a promover junto dos beneficiários”.

Em termos procedimentais, no caso dos SI verifica-se que, à medida que são submetidos e validados os pedidos de pagamento, a informação relativa aos indicadores vai sendo monitorizada e atualizada. Contudo, apenas em sede de encerramento e numa fase *ex post*, é efetivamente verificado, pelos OI, o cumprimento dos indicadores contratualizados.

Os OI com competências delegadas efetuam uma visita final aos promotores dos projetos, sendo que, nalguns casos, a realização da verificação no local permite verificar se os objetivos foram cumpridos e as metas alcançadas. Em sede de encerramento, os OI também fazem verificações no local, altura em que se valida o cumprimento dos rácios e a manutenção dos objetivos um ano após o encerramento do projeto (excetuando os casos em que a validação de alguma condicionante tenha que ser efetuada num prazo mais alargado).

Neste contexto, o acompanhamento dos resultados dos projetos revela-se adequado na fase de encerramento. Durante a execução dos projetos, o respetivo acompanhamento deverá ser efetuado no sentido de garantir *ex ante* o alcance dos resultados, monitorizando a execução dos projetos de acordo com o previsto e antecipando a atuação nos casos em que se detetam problemas no desenvolvimento dos mesmos, com consequências no alcance dos resultados previstos (acompanhamento preventivo).

O acompanhamento dos projetos é, no essencial, da responsabilidade dos OI, existindo regras uniformes de acompanhamento – com maior exigência no atual período de programação - e margem para os OI e as AG devolverem iniciativas complementares que permitam aumentar a eficácia e eficiência da execução.

---

<sup>39</sup> Não foram disponibilizados dados sobre a execução dos indicadores contratualizados que permitissem comparar a execução com as metas previstas nos projetos, por isso as evidências baseiam-se sobretudo nos resultados do processo de inquirição.



O processo mais intenso do acompanhamento dos projetos é feito através de verificações administrativas, sendo que no PT 2020 os pontos de amostragem são em número bastante superior ao verificado no QREN. A carga administrativa associada às verificações de documentos de despesa por parte dos OI aumentou consideravelmente com a adoção da regra dos 30 documentos comprovantes por pedido de pagamento, o que significa que os projetos que apresentam pedidos de pagamento com maior periodicidade são sujeitos a maior verificação face a projetos idênticos com um menor número de pedidos de pagamento<sup>40</sup>.

Por outro lado, as verificações no local foram densificadas e efetuadas de forma mais recorrente no presente período de programação, através da estabilização de planos de verificação no local para os OI. Com a estabilização destes planos (definidos por cada AG), as verificações no local são atualmente realizadas, não numa lógica de controlo, mas de complementaridade das verificações administrativas. As verificações no local são delegadas nos OI, mas as AG são, por vezes, convidadas a participar. As próprias AG podem efetuar verificações de controlo por sua iniciativa.

Não obstante a evolução positiva registada neste domínio face ao QREN, a ausência de uma cultura mais exigente no que respeita ao acompanhamento dos projetos para além dos processos formalmente estabelecidos foi identificada naquele período de programação e parece ainda subsistir no atual, sendo agravada pela maior exigência associada às verificações e pelo maior volume de projetos aprovados, com efeitos na afetação de recursos a estes processos. Isto significa que a H 6 não foi verificada de forma inequívoca e transversal ao longo da operacionalização dos SI e que a preocupação manifestada por algumas AG, no processo de auscultação, com a capacidade dos OI acompanharem de forma adequada e preventiva os projetos no sentido de promover o alcance dos resultados é pertinente, subsistindo oportunidades de melhoria no acompanhamento dos projetos ao longo da sua execução.

No Balcão 2020 foram disponibilizadas ferramentas que permitem ao promotor indicar o início do seu projeto de investimento, sem ter de necessariamente submeter um pedido de pagamento, o que constitui um aspeto positivo face ao registado no QREN. São, contudo, muito limitados os automatismos existentes no sistema de informação que permitem alertar para atrasos e incumprimentos na execução e no encerramento dos projetos. O levantamento das situações mais delicadas e que carecem de uma atuação focada e de proximidade é da responsabilidade dos OI e, complementarmente, dos Secretariados Técnicos dos PO. No âmbito dos processos de acompanhamento da execução dos projetos, alguns OI desenvolvem iniciativas adicionais no levantamento de questões críticas e na antecipação de eventuais incumprimentos por parte dos promotores.

Neste domínio, foram desenvolvidas até à data algumas ações de informação e esclarecimento específicas para promotores com projetos em situação de necessidade de devolução, esclarecendo sobre as ações que estes necessitam de realizar para não entrarem em incumprimento. Estas iniciativas permitiram reduzir, de acordo com os OI, as taxas de devolução e anulação nestes casos específicos e aumentar os níveis de execução da sua carteira de projetos. Outros OI desenvolveram igualmente procedimentos internos ao nível das visitas ao local, que incluíam o aconselhamento relativamente a um conjunto de procedimentos que os beneficiários deviam realizar para otimizar a execução dos seus investimentos, evitando assim eventuais reprogramações ou alterações desnecessárias em sede de encerramento.

A generalidade dos OI têm gestores de projetos dedicados, que acompanham a execução dos projetos apoiados e alertam para a necessidade de promover a execução aquando da elaboração dos pareceres de análise dos pedidos de pagamento, sinalizando, em particular, a capacidade de execução do promotor face ao volume de investimento ainda por realizar. Estes alertas constam das decisões dos pedidos de pagamento, mas não estão automatizados no sistema de informação nem são efetuados de forma sistemática, dependendo da disponibilidade dos técnicos responsáveis ara o efeito.

---

<sup>40</sup> Não tendo sido possível agendar a entrevista solicitada à IGF, não foi possível aferir a pertinência da manutenção destes procedimentos nem testar hipóteses de viabilidade de adotar outros métodos de verificação, naturalmente em consonância com os previstos na regulamentação.



Nalguns casos, os OI exigem ao promotor a apresentação de relatórios técnicos aquando da submissão dos pedidos de pagamento, o que permite ao OI validar a execução e a necessidade de uma visita ao local. Noutros OI, todos os projetos são acompanhados pelo menos duas vezes no local, no âmbito do pedido de pagamento intercalar e no pedido de pagamento final.

É igualmente recorrente as AG desenvolverem trabalho conjunto com os OI, sinalizando projetos que apresentam limitações ao nível do ritmo de execução. Por outro lado, existe também a preocupação por parte de algumas AG na monitorização do trabalho desenvolvido pelos próprios OI, desenvolvendo ações de visita junto dos beneficiários no sentido de averiguar se os OI têm feito um correto trabalho de acompanhamento e de apoio.

Este exercício de supervisão das funções delegadas nos OI por parte das AG está também previsto e obedece a um plano anual, o qual inclui a supervisão contínua e sucessiva ao longo do ciclo de vida das operações, por via da validação dos pareceres e verificações de gestão efetuada pelos OI, bem como o controlo de performance das verificações efetuadas pelos OI, em que são reexecutados, por parte da AG, os procedimentos e metodologias de análise e de verificações de gestão para uma amostra de operações aleatória.

Do exposto acima pode-se concluir que se revelam genericamente adequados os processos previstos e implementados para o acompanhamento dos resultados dos projetos por parte dos OI, em particular na fase de encerramento dos projetos. Estando os OI a desenvolver os procedimentos de acompanhamento regulamentarmente previstos (os quais podem inclusive ser acompanhados e/ou verificados pelas AG), considera-se contudo que o acompanhamento preventivo não é efetuado de forma sistemática nem transversal às operações, não sendo assumido como uma prioridade num contexto de recursos escassos face ao restante acompanhamento (claramente regulamentado) que entretanto se densificou e exige maior pressão sobre os recursos. Os OI desenvolvem algumas iniciativas neste sentido, as quais são esporádicas, não uniformes e não alinhadas (diferentes procedimentos e diferentes intensidades entre OI) e portanto existe margem para melhorar este acompanhamento que se pode revelar essencial para uma maior eficácia das operações e portanto dos PO financiadores. A verificação da eficácia dos processos e procedimentos adotados até à data só será viável numa fase mais avançada de execução dos PO, quando o volume de projetos encerrados e/ou em fase de encerramento possibilitar uma análise quanto ao respetivo cumprimento dos objetivos, num contexto de respeito pelas condições que viabilizaram a sua aprovação.

#### 4.1.5 Estratégia de comunicação [QA8]

##### A estratégia de comunicação com os potenciais beneficiários é adequada?

O alcance das realizações e resultados previstos para os SI depende, em grande medida, da capacidade de mobilizar procura qualificada para estes instrumentos. A divulgação dos SI deve ser eficaz, utilizando os meios e canais adequados para alcançar os públicos-alvo visados e a informação disponibilizada através dos vários meios e canais deve ser clara e objetiva, permitindo captar procura qualificada (a que cumpre os critérios de elegibilidade e que apresenta maiores condições de promover o alcance dos resultados previstos) [H 1].

A estratégia de comunicação associada aos SI enquadra-se na estratégia global do PT2020, para a qual as diversas estratégias de comunicação dos PO contribuem, em cascata. A coordenação da Rede de Comunicação do PT2020 é assegurada pela AD&C, tendo nela assento todos os PO e estando representados todos os Fundos.

A articulação entre os diferentes corpos institucionais com responsabilidade na operacionalização dos SI é garantida através da Rede dos SI. Esta rede não possui uma estratégia de comunicação autónoma da Rede de Comunicação PT2020 e dos PO que a compõem, constituindo os SI, ao invés, um dos múltiplos temas integrantes da sua estratégia de comunicação. Como coordenador da Rede, o COMPETE assume

um papel de destaque na divulgação destes instrumentos<sup>41</sup>, numa rede onde coexistem PO com dotações financeiras bastante diferenciadas e, como tal, com diferenças também notórias ao nível dos recursos afetos à comunicação. As AG assumem-se como um elemento de charneira na articulação entre os diversos níveis do modelo de governação. Sem assento na Rede de Comunicação, a integração dos OI na estratégia de comunicação é realizada através da articulação com as AG, notória no desenvolvimento conjunto de ações de esclarecimento e informação específicas onde os OI participam a pedido das AG.

### Divulgação junto dos públicos-alvo, meios e clareza da mensagem

***O contacto com o SI e com o seu corpo regulamentar é sobretudo mediado por empresas de consultoria, assumindo-se o website do PT2020 como elemento agregador de divulgação dos SI. As redes sociais e das restantes ferramentas de comunicação digital desempenham um papel ainda modesto na forma como a informação chega à procura potencial, enquanto que os meios menos institucionais e mais generalistas se destacam no primeiro contacto das empresas com os SI. O primado do empowerment do beneficiário ainda não é uma realidade e a estratégia de comunicação não reconheceu a importância dos consultores enquanto difusores de informação de informação dos SI. A apreciação globalmente positiva dos promotores sobre a clareza das mensagens transmitidas através dos vários suportes de divulgação, da regulamentação e formulários, contrasta com a elevada rejeição na análise da admissibilidade, revelando que a comunicação foi eficaz na captação de procura, mas ineficaz na desmobilização de procura não qualificada que acaba por causar entropia na operacionalização dos SI.***

As AG, em consonância com a estratégia global do PT2020, desenharam uma estratégia que reforça a aposta no *inbound marketing*<sup>42</sup>, procurando ter diferentes janelas e diferentes linguagens para diferentes públicos (dentro das redes sociais, por exemplo, o *Facebook* assume a comunicação mais voltada para o público geral e o *LinkedIn* mais voltada para o meio empresarial).

As estratégias de comunicação dos PO da Rede de Incentivos distinguem, grosso modo, três fases na sua implementação, em linha com o próprio ciclo de vida dos programas: uma fase de lançamento e divulgação inicial aos públicos-alvo selecionados (2015/16); uma segunda fase de execução, acompanhamento e dinamização da sua implementação, iniciada após a primeira fase e válida durante o período de vigência dos PO; e uma terceira de divulgação de resultados e boas práticas, que se inicia com o encerramento das primeiras operações. Às 1ª e 3ª fases correspondem, tipicamente, ações voltadas para o público geral (como conferências e sessões públicas), promovendo o interesse junto de potenciais meios de divulgação (como a comunicação social) e à segunda ações específicas junto da procura potencial.

Os resultados dos inquéritos revelam uma ainda modesta penetração das redes sociais e das restantes ferramentas de comunicação digital, com exceção do *website* do PT2020, na comunicação com a procura potencial e uma aparente marginalização, em termos estratégicos, do papel de intermediação exercido pelos consultores enquanto difusores de informação. A maioria dos respondentes (60%) apontou as empresas de consultoria como o principal veiculador de informação relativamente aos SI, seguidas dos *websites* do PT2020 (39%), das agências públicas de apoio ao investimento (14%) e dos Programas financiadores (13%). As *newsletters* do PT2020 e o *Facebook* têm um papel bastante reduzido na veiculação da informação (7% e 1% dos respondentes, respetivamente). As sessões públicas promovidas pelos PO e as Associações empresariais são referidas por cerca de 12% dos inquiridos (Gráfico A 49). A comparação com os resultados da avaliação operacional dos SI do QREN revela um reforço do *website* do PT2020 como elemento agregador de divulgação dos SI.

---

<sup>41</sup> A Rede deve assegurar a coordenação dos diversos canais de informação e das ações e iniciativas de comunicação, visando o registo adequado da documentação e a promoção dos sistemas de incentivos – art. 3º do regulamento interno da Rede dos SI.

<sup>42</sup> Estratégia que procura a atração dos potenciais beneficiários através de conteúdo relevante e específico muito assente no marketing de conteúdo e das Redes Sociais, a otimização de pesquisas através de SEO e a criação de conteúdos e links suportados em palavras-chave

Uma análise comparada das respostas entre os candidatos que já o tinham sido no QREN e aqueles que não apresentaram qualquer candidatura no anterior quadro (distinção que pode ser uma aproximação entre os candidatos que possuíam conhecimento prévio sobre a estrutura e os apoios disponíveis no PT2020 e os que não tinham), é notória a maior incidência de respostas do primeiro grupo nos meios institucionais (como o *website* do PT2020, dos PO e dos OI) e dos segundos nos anúncios de imprensa ou web, meios de comunicação social e *Facebook* do PT2020 (este último ainda com valores marginais).

Neste contexto, se por um lado o contacto com o Sistemas de Incentivos e com o seu corpo regulamentar é bastante mediado por empresas de consultoria e as redes sociais desempenham um papel ainda modesto na forma como esta informação chega à procura potencial, é notório o papel que os meios menos institucionais e mais generalistas, principalmente os meios de comunicação social, adquirem no primeiro contacto das empresas com os instrumentos em análise (utilizando como *proxy* o facto de estas terem ou não apresentado candidaturas no QREN).

Nos resultados do inquérito lançado a consultores, que consideram maioritariamente (81%) que os meios de divulgação dos SI do PT2020 utilizados e os seus conteúdos são adequados para induzir uma procura qualificada (Quadro A 85), é visível uma maior recetividade às ferramentas de marketing digital e o grande alcance dos websites do PT2020, dos PO e dos OI (que são fontes de informação dos SI para 91%, 64% e 51% dos respondentes) (Gráfico A 63). Salientando-se o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido na simplificação do processo de candidatura e da aproximação da linguagem (da regulamentação ou dos avisos de abertura de concursos) aos beneficiários, no que é descrito na “Estratégia Comum de Comunicação 2014|2020” como o primado do “*empowerment* dos beneficiários”, seria positivo que a estratégia de comunicação envolvesse e reconhecesse os consultores como um parceiro que não se deve ignorar e adotar estratégias ajustadas a este público em concreto, visando, por um lado, aprofundar a respetiva preparação para preparar candidaturas ajustadas aos objetivos e trâmites dos SI e, por outro lado, desmotivar a candidatura de projetos que não cumprem os objetivos fundamentais de inserção nos SI 2020.

Questionados, os candidatos, sobre as entidades determinantes na decisão de elaboração da candidatura, surgem também os consultores como as mais referidas, seguidas dos OI e de entidades do Sistema Científico e Tecnológico (Quadro A 67). Na avaliação feita em período semelhante no QREN são também estas as entidades mais referidas, sendo de destacar o aumento da relevância dos consultores (de 43% para 64%) e o declínio das agências de apoio ao investimento (de 32% para 14%).

Quanto à imagem e à clareza das mensagens veiculadas pelos diversos organismos responsáveis pela operacionalização dos Sistemas de Incentivos, a opinião dos candidatos é geralmente positiva, ou muito positiva (Gráfico A 50). Salientam-se a Imagem/apresentação dos materiais de divulgação (88% de opiniões positivas ou muito positivas) e a clareza das informações disponibilizadas no website PT2020 (77%), confirmando uma perceção global de que a comunicação tem sido bem conseguida, e que melhorou face ao QREN. A clareza das informações transmitidas por via de anúncios e publicações especializadas colhe também bastantes apreciações positivas junto dos beneficiários (73%). Por outro lado, o inquérito permite perceber que existe margem para melhoria ao nível da clareza das informações transmitidas por via de anúncios e publicações especializadas e a clareza das informações disponibilizadas no Website do PT2020.

Nas apreciações qualitativas ao inquérito, os aspetos menos positivos identificados (dispersão da informação nos websites, dificuldades de pesquisa no website do PT2020, hermeticidade da linguagem) revelam existir margem para melhorias na afirmação do Portal PT2020 como o sítio único da internet que disponibiliza informação sobre todos os FEEI e todos os Programas financiadores dos SI. Também referida, a necessidade do envolvimento de consultores (independentemente da dimensão da empresa promotora) na elaboração de candidatura consolida a ideia de que o “primado do *empowerment* do beneficiário” não está em pleno funcionamento e a relevância dos consultores. Alguns consultores referem ainda que as sessões de divulgação dos SI não são suficientemente elucidativas sobre as condições de acesso a estes instrumentos, não permitindo diminuir as expectativas dos empresários relativamente à potencial aprovação de projetos que não cumprem os objetivos de inserção nos SI (e.g. o requisito do carácter inovador do projeto não é suficientemente explicitado).

A apreciação globalmente positiva sobre a clareza das mensagens transmitidas através dos vários suportes de divulgação, da regulamentação (QA 4) e formulários (QA 5), contrasta com a elevada proporção de candidaturas que reprova na análise da admissibilidade. Considera-se que uma maior aposta na comunicação dos objetivos e trâmites dos SI se revela fundamental para restringir a adesão de procura não qualificada que acaba por pressionar o sistema de governação e gestão dos SI e condicionar a sua otimização do ponto de vista da eficácia e eficiência.

Face ao exposto, a H1 apenas se verifica parcialmente, nomeadamente no que respeita à mobilização dos atores relevantes através de uma multiplicidade de meios de comunicação, que terá contribuído (a par da conjuntura de retoma mais favorável ao investimento) para captar procura. Terá sido ineficaz na inibição de procura não qualificada, que se candidatou aos incentivos sem cumprir condições de elegibilidade e, portanto, sem a perceção das condições de base para aceder a estes instrumentos de apoio às empresas.

### Principais dificuldades dos beneficiários no cumprimento das regras de publicitação

A simplificação das regras de publicitação dos apoios foi referida como uma das questões centrais da estratégia de comunicação nos processos de auscultação das AG e da AD&C. A elaboração de um manual simplificado para o beneficiário e de um conjunto de *templates* com as diferentes combinações dos elementos de publicitação (como barras de cofinanciamento, logotipos e cartazes), com o objetivo de dispensar o beneficiário da leitura dos regulamentos e da regulamentação foram algumas das ações desenvolvidas nesse sentido. Nas respostas ao inquérito aos candidatos, menos de 15% dos beneficiários revelou dificuldades na identificação e na colocação destes elementos nas suas instalações ou *websites* (Quadro A 77). Em sentido inverso, mais de metade dos respondentes (56%) considera que os *websites* do PT2020 não disponibilizam informação suficiente sobre as regras de publicitação que os beneficiários devem cumprir e que os guias e manuais que identificam as regras de publicitação não são claros e explícitos, sendo de referir que são as empresas de maior dimensão que revelam uma opinião mais negativa relativamente a estes aspetos.

A opinião dos beneficiários auscultados no inquérito revela que o cumprimento formal (em sentido estrito) das regras de publicitação e divulgação, como a disposição dos elementos visuais nas diferentes plataformas, não oferece dificuldades, sendo a recolha e a interpretação da informação os aspetos mais negativamente referidos.

A simplificação e automatização do processo de *download* dos *templates* a utilizar têm sido bem acolhidas junto dos beneficiários, não se verificando o mesmo impacto positivo ao nível dos manuais e da clareza da linguagem nestes expressa. Os OI referem que ainda é comum existirem incumprimentos nas regras de publicitação e que nalguns casos têm de enviar ao promotor os dispositivos corretos para a sua situação particular, o que revela que os manuais ainda carecem de maior clareza na transmissão da mensagem sobre estes procedimentos.

Foi ainda referido, na auscultação das AG e da AD&C, que o não cumprimento das regras de publicitação dos apoios resulta, por vezes, de opções deliberadas do beneficiário, o que poderá ser mitigado através de medidas que de alguma forma penalizem os infratores, como as introduzidas pelo IAPMEI através da devolução de PP que voltam são aceites apenas quando a situação estiver regularizada.

## 4.2 Relevância

### 4.2.1 Adequação às necessidades diagnosticadas [QA1]

**Em que medida os objetivos e desenho dos SI dão resposta às necessidades e prioridades dos territórios/beneficiários?**

O alcance das realizações depende, em primeira instância, da existência de uma procura potencial relevante e suficiente para a alocação dos fundos mobilizados segundo as regras estabelecidas no Regulamento Geral, no RECI e nos AAC.

A adequação do desenho dos SI às necessidades de investimento das empresas é, por isso, uma condição necessária para a mobilização da procura, em consonância com a teoria da mudança subjacente à lógica das intervenções. A capacidade de adaptação e flexibilidade face ao contexto (territorial e públicos-alvo) é particularmente relevante para o efeito [H2.1 e H13].

A relevância e dimensão dos fundos mobilizados e a capacidade de mobilização de procura potencia a aplicação otimizada dos fundos através da seleção dos melhores projetos e/ou dos projetos cujos promotores dão mais garantias para atingir os resultados esperados [potencia verificação da H3]. A capacidade de promover a mudança no contexto de intervenção é fundamental para que os SI sejam um instrumento relevante para o tecido empresarial e para a economia em geral, nos domínios onde pretendem atuar, designadamente na competitividade e internacionalização das empresas.

### **Perceção dos potenciais promotores quanto à qualidade e adequação das respostas às suas necessidades de investimento**

***Os promotores potenciais de projetos a apoiar nos SI do PT2020 têm uma opinião favorável em relação ao desenho dos mesmos para resposta às suas necessidades de investimento em projetos de I&D, de inovação, de qualificação e de internacionalização. A lógica de continuidade face ao QREN no desenho dos SI contribuiu para a mobilização da procura e um conhecimento mais profundo dos instrumentos implementados por parte de promotores e consultores. As regras dos SI contribuíram para a reformulação dos projetos candidatados no sentido de lhes atribuir mais e/ou melhores fatores de inovação e qualificação.***

A perceção global dos promotores potenciais (mais precisamente os candidatos aos SI)<sup>43</sup> de projetos passíveis de apoio nos SI do PT2020 sobre a qualidade e adequação dos mesmos é positiva, principalmente ao nível do desenho e regras dos SI, sendo mais críticos no que toca à implementação dos instrumentos (e.g. prazos de apreciação de candidaturas). Para além das condições de elegibilidade dos projetos e dos promotores serem amplamente aceites por promotores e consultores, as tipologias de despesas elegíveis são consideradas adequadas por 76% dos inquiridos, tal como o tipo de incentivo (reembolsável vs não reembolsável) (76%), as taxas de comparticipação praticadas (75%) e o prazo máximo para a realização dos projetos (80%) (Gráfico A 51). Os estudos de caso realizados atestam também esta conclusão, assinalando-se apenas sugestões de melhoria incrementais neste âmbito (e.g. alargar o leque de despesas elegíveis no SI I&DT - Estudo de Caso #4).

Mais de 3/4 das empresas inquiridas não procedeu a qualquer alteração ao projeto de investimento candidatado em virtude das condições de elegibilidade dos SI. Esta realidade não variou muito considerando a dimensão das empresas ou os vários SI disponíveis (Quadro A 68). As empresas que alteraram os projetos, fizeram-no no sentido de lhes conceder maior grau de inovação, maior orientação para os mercados internacionais ou maior escala (tipo de alterações mais frequentemente realizadas aos projetos - Quadro A 69), o que evidencia alguma capacidade dos SI para influenciar o público-alvo no sentido dos objetivos da política. Apesar dos resultados serem relativamente similares nos vários SI, no SI Inovação existe um peso superior de promotores a referir alterações no sentido de uma maior escala do projeto (32%), um aumento do grau de inovação e diferenciação (44%) e uma maior preocupação com a sustentabilidade (29%). Por sua vez, no SI Qualificação, observa-se um maior peso de respostas relativas à cisão do projeto global em projetos mais focados e efetivos (22%). Já no SI Internacionalização, verifica-se um peso inferior de respostas relativa à fragmentação desnecessária do projeto global por vários SI (5%) e um peso de respostas superior em relação à maior orientação do projeto para os mercados internacionais (55%).

---

<sup>43</sup> Aqui são considerados todos os projetos candidatados, independentemente do efeito de incentivo associado: aqueles que não seriam implementados sem incentivo, os que são redimensionados por captarem incentivo, os que são implementados de forma mais célere com incentivo, entre outras situações.

A evolução dos SI no PT2020 face ao QREN em termos de adequação às necessidades das empresas foi, segundo a opinião dos candidatos e consultores inquiridos, bastante positiva, especialmente em parâmetros como as condições de elegibilidade e os critérios de seleção. A elevada procura verificada e a necessidade frequente de alargamento da dotação orçamental prevista nos AAC (também em virtude da orientação CIC para que os projetos com mérito absoluto superior a 3,5 fossem aprovados) evidencia o elevado nível de ajustamento dos SI às necessidades das empresas.

### **Adequação do desenho dos instrumentos às necessidades diagnosticadas**

***Os SI têm um desenho globalmente adequado e flexível, que permite responder ao grosso das necessidades de investimento das empresas nos vários domínios de competitividade empresarial. O apoio ao desenvolvimento do capital humano, fator imaterial absolutamente crítico, parece ser a componente menos bem integrada nos SI, seja pelas lacunas no apoio à formação profissional seja à contratação de pessoal altamente qualificado. A maior fragmentação dos SI face ao QREN exige a separação de componentes fortemente complementares e potenciadoras dos resultados económicos dos projetos, dificultando o apoio integrado à estratégia global das empresas. A análise das despesas apoiadas por categoria evidencia a relevância da componente de construção nos projetos do SI Inovação, demonstrando o esforço de aproximação às necessidades de investimento das empresas.***

O Quadro A 2 apresenta, de forma resumida, as principais necessidades dos beneficiários e dos territórios diagnosticadas nos documentos programáticos do PT2020 (e.g. Acordo de Parceria, PO relevantes). As necessidades foram agrupadas em cinco domínios fundamentais para a promoção da competitividade e internacionalização das empresas explicitamente referidos como prioridades políticas (objetivos estratégicos e/ou PI): conhecimento, inovação, empreendedorismo, internacionalização e recursos humanos.

Na dimensão conhecimento, as necessidades e prioridades diagnosticadas têm como foco principal o aumento do investimento empresarial em I&I, alinhado com os domínios prioritários da estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente, reforçando a ligação entre as empresas e as restantes entidades do sistema de I&I e promovendo o aumento das atividades económicas intensivas em conhecimento e a criação de valor baseada na inovação.

Como instrumento basilar para responder a estas necessidades e prioridades, o SI I&DT mostra-se globalmente muito adequado, enquadrando um conjunto alargado de apoios à produção e transferência de conhecimento, tanto numa lógica individual como coletiva (seja através da subcontratação de serviços ou projetos em co-promoção). Adicionalmente, o espetro de tipologias de projetos foi alargado em relação ao QREN, mais especificamente no que toca à operacionalização dos projetos demonstradores, da proteção de propriedade intelectual (nova tipologia) ou da internacionalização de I&D (promoção da inserção em redes internacionais através de projetos em consórcio internacional apoiados por fundos do H2020). Ainda assim, não seria despropositada a existência de “programas estratégicos de I&D” direcionados para as empresas que visem o financiamento de agendas de investigação e o planeamento longo do pipeline de projetos de I&D. Os projetos do SI I&DT têm enfoque principal na produção de conhecimento e geração de inovação, mas as dimensões da internacionalização e da qualificação dos RH das empresas não deixam de estar cobertas, sobretudo pela elasticidade que este SI tem na contratação de novos recursos qualificados.

Na dimensão inovação, as necessidades e prioridades diagnosticadas têm como vetor central o aumento do investimento empresarial em atividades inovadoras, promovendo o crescimento da produção de bens e serviços transacionáveis e melhorando o perfil de especialização da economia. O SI Inovação Produtiva está desenhado de forma totalmente compatível com as referidas necessidades e prioridades, todavia não apoia tipicamente como despesa elegível a contratação de novos recursos qualificados, o que pode limitar a eficácia deste instrumento nos objetivos a que se propõe. Veja-se, por exemplo, a importância e pertinência de projetos de Inovação Produtiva baseados maioritariamente em recursos humanos (Estudo de Caso #3). A exceção a esta regra foi o AAC nº 27/SI/2017, no qual se pretendeu apoiar apenas os custos salariais com a criação de emprego em regiões afetadas por calamidades (incêndios), bem como nos avisos do RCI.



O SI Inovação vem na linha do já definido no período QREN, tendo-se tornado mais exigente (orientação mais inequívoca para os transacionáveis, efeitos mais relevantes no promotor, maior focagem nos resultados, maior seletividade no caso do Inovação Produtiva não PME – promovido pelas alterações da regulamentação comunitária que rege os FEEI e, em particular, o FEDER). As alterações introduzidas visam sobretudo garantir que o instrumento gera efetivamente impacto e adicionalidade, respondendo designadamente às exigências do RGIC. Em teoria, a maior orientação para os resultados tenderá a pressionar os beneficiários a apresentar projetos mais realistas e com maior probabilidade de sucesso, potenciando a valorização do investimento [H3, H11 e H12].

O SI Qualificação PME complementa o apoio ao investimento modernizador e inovador, através de um conjunto de dimensões / fatores imateriais de qualificação para a competitividade, respondendo às necessidades identificadas de uma maior capacitação das PME em estratégias de negócio mais avançadas e no desenvolvimento de produtos e serviços. O SI Qualificação PME permanece, no entanto, como instrumento com uma expressão financeira limitada (apenas 3,7% e 3% do investimento elegível e do incentivo concedido), sendo, no entanto, relevante para o *upgrading* dos modelos organizacionais e de gestão das PME e, ainda, muito adequado para ações colaborativas (através de projetos conjuntos). No entanto, o facto deste instrumento incidir sobre um espectro muito diversificado de fatores de competitividade (excluindo integralmente o (re)equipamento produtivo e a internacionalização) gera potencialmente uma dificuldade em que os projetos candidatados reflitam uma estratégia de modernização e de capacitação completa e coerente, o que poderá contribuir para explicar o cariz algo residual deste instrumento. Mais recentemente, após a publicação do Programa do XXI Governo Constitucional e do Programa Nacional de reformas, a orientação temática para a digitalização das empresas e indústria 4.0 foi mais vincada neste SI.

Esta realidade do SI Qualificação PME torna relevante um maior voluntarismo no desenho de iniciativas coletivas focadas na implementação de políticas setoriais e projetos qualificantes para PME no seio da Rede dos SI e das Agências Públicas/ Organismos Intermédios.

A dimensão empreendedorismo no PT2020 assumiu uma relevância mais acentuada do que no passado, aparecendo explicitada no Quadro Estratégico Comum, na PI 3.1. (Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, designadamente através de viveiros de empresas). Assumiu, também, um espetro mais alargado, incluindo agora o empreendedorismo criativo. O SI Empreendedorismo Qualificado e Criativo, objeto de concursos autónomos, é o instrumento com maior alinhamento com a necessidade identificada de promover o aparecimento de novas empresas baseadas no conhecimento e na criatividade, com impacto na renovação da base empresarial e na valorização do conhecimento e da criatividade através de novo empreendedorismo. Esta forma de operacionalização dos incentivos permite garantir que os fundos empregues vão ao encontro dos objetivos da política pública ao nível do empreendedorismo. Consequentemente, a regulamentação e os AAC respetivos tornam-se mais claros e objetivos e tendem a mobilizar procura mais qualificada, i.e., com o perfil desejado. O limite de 1,5 milhões de euros da despesa elegível geralmente imposto nos AAC desta tipologia de instrumentos poderá traduzir-se, em alguns casos, numa barreira à implementação de projetos relevantes, limitando a capacidade dos SI selecionarem os melhores projetos nesta tipologia (uma vez que os mesmos têm que concorrer à tipologia geral de Inovação Produtiva).

A dimensão internacionalização, com o objetivo último de aumentar as exportações, é central no SI Internacionalização PME, no qual se apoia financeiramente os projetos que reforcem a capacitação empresarial das PME através do desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais e de processos de qualificação das PME para a internacionalização, valorizando os fatores imateriais da competitividade. Estes objetivos refletem as necessidades diagnosticadas a este nível. Enquanto o apoio a ações “tradicionais” de promoção internacional (p.e. presença em feiras) continua a ser a tipologia de despesas mais frequente, a contratação de pessoal altamente qualificado e as despesas com formação são formas relevantes e necessárias para responder às necessidades de qualificação das PME neste domínio (10,7 milhões de euros de investimento em formação profissional nos projetos apoiados deste SI).

O domínio da internacionalização atravessa, contudo, os vários SI. O SI Inovação está desenhado (em termos de objetivos, PI e referencial de mérito) para privilegiar claramente os projetos com maior vocação internacional. As críticas à maior segregação dos SI no PT2020 face ao QREN são particularmente relevantes neste caso, dada a forte correlação entre os investimentos em capacidade produtiva orientada para mercados internacionais e as ações de promoção internacional. De sublinhar, também, o efeito de arrastamento que os grandes projetos, designadamente de investidores estrangeiros, podem ter sobre as PME, facilitando a sua inserção em cadeias de valor globais (e.g. investimentos da Embraer em Portugal). Inovação e Internacionalização reforçam-se mutuamente. No SI I&DT, a tipologia da Internacionalização I&D é a que tem uma ligação mais direta com a internacionalização das empresas apoiadas. Contudo, é frequente os projetos de I&DT apresentarem uma componente relevante de comunicação e divulgação de resultados em fóruns internacionais e que, indiretamente, permitem apoiar o desenvolvimento de redes de contactos com parceiros internacionais. O contributo do SI Qualificação PME prende-se fundamentalmente com a qualificação da gestão e da empresa ao nível da economia digital e TIC, no sentido de potenciar a sua presença no mercado global pela via digital.

As necessidades e prioridades identificadas para as dimensões Inovação e Empreendedorismo cruzam-se igualmente, de forma significativa, com o SI I&DT. Sendo este último o instrumento por excelência para o apoio à I&D empresarial, complementa o Inovação Produtiva na medida em que potencia a capacidade inovadora das empresas com base em esforço tecnológico próprio e em esforços colaborativos com entidades do SCTN. Este *nexus* entre o SI Inovação e o SI I&DT aplica-se a todos os segmentos do universo empresarial, mas poderá ter uma particular relevância para os projetos enquadráveis na PI 1.2 e para a atração de IDE estruturante. O *nexus* entre o SI Inovação e o SI I&DT é também relevante e adequado para a promoção do empreendedorismo qualificado e criativo, no quadro da criação e do desenvolvimento inicial de projetos empresariais em setores intensivos em conhecimento. A complementaridade destes dois instrumentos pode ser capitalizada na gestão dos SI na medida em que os projetos bem-sucedidos apoiados no SI I&DT sinalizam que uma eventual candidatura ao SI Inovação para a industrialização dos resultados da I&D garante um elevado grau de novidade e intensidade em conhecimento, fundamental para um projeto de inovação com forte potencial. Da mesma forma, o apoio a projetos mais completos (isto é, com componente de inovação tecnológica e inovação de marketing e/ou inovação organizacional) terão maior potencial de consecução dos resultados contratualizados. Nesta medida, é muito relevante a existência de mecanismos de ligação dos incentivos às empresas ao longo do “ciclo de vida da inovação” (e.g. vias verdes, dotações específicas, etc.) que potenciem os resultados dos PO e do PT2020 na sua globalidade, intensificando a valorização do conhecimento produzido.

Olhando para os aspetos menos conseguidos, importa realçar que no SI Internacionalização PME e no SI Qualificação PME, as despesas elegíveis com ações de formação de RH qualificados nas PME são tratadas separadamente das restantes componentes dos projetos. Importa notar que a segmentação observada em sede do RECI tem sido depois espelhada nos AAC, observando-se poucos casos em que a componente de investimento na formação profissional relacionada com o projeto é valorizada e/ou elegível. Os conhecidos (e também referido nos *focus group* realizados), défices de formação profissional nas empresas, a par com o baixo nível de habilitações da maioria dos gestores, a separação do investimento no capital humano das empresas do investimento em internacionalização e em fatores imateriais de competitividade poderá dificultar o investimento nas pessoas, essencial para uma efetiva capacitação das empresas. Assim, a falta de abrangência das despesas elegíveis ao nível do capital humano pode criar limitações na capacidade dos beneficiários para capitalizarem os investimentos em internacionalização e em fatores imateriais de competitividade, dificultando a consecução dos resultados contratualizados, fazendo com que o risco 13 seja menos mitigado internamente, i.e., pelos próprios SI. O modelo experimentado no AAC n.º 18/SI/2017 poderá afirmar-se como uma opção interessante neste domínio, mas não deve substituir-se à elegibilidade das despesas com formação nos projetos individuais. Este modelo atribui aos apoios um carácter mais flexível, permitindo à empresa abordar as duas componentes de forma autónoma e quando as necessidades de formação ficam mais explícitas para a gestão, à medida que os investimentos em inovação e qualificação vão sendo



realizados. Por outro lado, este modelo acaba por facilitar a análise e acompanhamento dos projetos por parte dos OI, na medida em que o financiamento nesta área provém do FSE, com regras distintas do FEDER.

As ideias de força aqui apresentadas foram largamente reforçadas no contexto das entrevistas realizadas às Autoridades de Gestão dos PO e aos responsáveis do OI.

O período de recuperação progressiva da economia portuguesa que tem acompanhado a intervenção no terreno dos SI do PT2020 não alterou de forma significativa o diagnóstico e as necessidades de intervenção identificadas, pelo que as mesmas se mantêm atuais (Anexo 1). A pertinência da aceleração do investimento empresarial (e.g. Programa Acelerador do Investimento) e necessidades de resposta à calamidade os incêndios de 2017 foram facilmente acomodadas na operacionalização dos SI do PT2020, atestando a sua flexibilidade.

A Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015, de 30 de setembro de 2015, que determinou a aprovação de todos os projetos com mérito absoluto igual ou superior a 3,5 até ao limite da dotação financeira disponível em todos os PO nos concursos entre 2015 e 2017, tornou o reforço orçamental uma prática relativamente frequente nos avisos de concurso, o que evidencia não só a forte mobilização da procura como também a capacidade dos SI acelerarem e potenciarem o investimento empresarial, que ainda recupera dos efeitos da crise económica e financeira.

Conforme apresentado no capítulo introdutório, o SI Inovação é o instrumento que, pelas suas características, tem mais relevância no total dos SI em termos de investimento total e elegível. Por conseguinte, a estrutura de tipologias de despesas é fortemente influenciada pelos tipos de despesas normalmente associadas aos projetos de inovação produtiva. A aquisição de equipamentos (normalmente importados) é, a grande distância, a tipologia de despesa mais relevante (47%), seguida pelas despesas em construção (13%). A elegibilidade das despesas em construção são a novidade mais significativa em relação ao QREN, já que têm sido consideradas elegíveis na maioria dos AAC do SI Inovação, ainda que com limites estabelecidos em função da restante despesa elegível do projeto. Segundo o estudo de avaliação da operacionalização dos SI no QREN<sup>44</sup>, as despesas com instalações e material circulante representavam 7% do total do investimento elegível, menos de metade em termos absolutos do verificado no PT2020 (Quadro A 37).

Por outro lado, na vertente do capital humano, importa assinalar o aumento da relevância no apoio a despesas associadas aos custos com a contratação de pessoal técnico qualificado e com os custos salariais associados aos projetos de I&D apoiados. Em comparação com o período do QREN, a relevância desta tipologia de despesa aumentou 2,2 p.p. Por seu turno, a formação profissional continua a revelar uma fraca importância nos projetos apoiados. Os processos de auscultação baseados em *focus group* permitiram identificar algumas razões plausíveis para o efeito, como a falta de estruturação dos planos de formação nas empresas e o facto da gestão das mesmas não conhecer devidamente as necessidades de formação ou não dar importância a esta componente nos projetos candidatados.

O montante de despesas não elegíveis pode ser visto como um proxy<sup>45</sup> da adequação dos SI às necessidades de investimento das empresas, na medida em que é a parcela sem cofinanciamento público, seja por não respeitar as condições absolutas de elegibilidades das despesas, exceder os limites estabelecidos (p.e. construção) ou por se considerar que o valor do quadro de investimentos é excessivo para certa despesa. Nessa perspetiva, a análise da despesa reforça as conclusões atrás apresentadas sobre a forte adequação dos SI às necessidades das empresas, na medida em que apenas 10% do total do investimento dos projetos apoiados não é considerado elegível.

---

<sup>44</sup> No estudo de avaliação da operacionalização dos SI do QREN, os projetos analisados totalizavam um investimento elegível de 6,2 mil milhões de euros, um valor cerca de 15% abaixo do investimento elegível total dos projetos analisados no âmbito desta avaliação.

<sup>45</sup> Esta é um proxy bastante limitada, pois pode ser objetivo da política pública não apoiar a totalidade das tipologias de despesa e, por outro lado, os promotores têm tendência em não incluir despesas no quadro de investimento que, à partida, não serão elegíveis à luz do RECI.

## Perfil dos potenciais beneficiários e da procura dirigida aos Fundos no PT2020 e diferenças face ao QREN

***O perfil dos potenciais beneficiários e da procura dirigida aos fundos no PT2020 não se alterou com significado face ao QREN. O alargamento do âmbito setorial no PT2020 provocou uma alteração mais relevante na estrutura da procura potencial do que na procura efetiva. As empresas que recorrem aos SI têm, tendencialmente, uma maior capacidade de inovação e de valorização do conhecimento nos mercados internacionais face à média do universo “elegível”. No entanto, as empresas mais robustas financeiramente e com maior capacidade para criar valor e gerar cash-flows operacionais não estão a ser tão mobilizadas, porventura pelas maiores facilidades de acesso a financiamento de mercado em condições atrativas.***

A análise do perfil dos potenciais beneficiários e da procura potencial dos fundos foi delimitada com base na regulamentação específica dos SI (quer do PT2020, quer do QREN), tendo-se selecionado, a partir de uma base de microdados empresariais (BvD SABI), as empresas que, de uma forma objetiva, respondem às condições de elegibilidade do promotor. Para o efeito, foram considerados dois tipos de critérios de delimitação: (i) Setorial - empresas com CAE elegíveis; (ii) Situação económico-financeira - PME com autonomia financeira superior a 15% e grandes empresas com autonomia financeira superior a 20%.

Esta é uma visão maximalista da procura potencial, na medida em que apenas uma parcela destas empresas é capaz de cumprir as condições de elegibilidade do promotor (p.e. não dívidas à AT ou SS) e as condições de elegibilidade do projeto (p.e. estratégia e projetos com conteúdo inovador, capacidade para captar financiamento complementar).

Os anos de referência considerados para a análise do perfil dos potenciais beneficiários e da procura potencial foram os anos de início dos quadros de programação considerados, isto é, 2007 para o QREN e 2014 para PT2020, por se considerar que são as situações de partida sob as quais incidiu a política em avaliação.

À semelhança do que aconteceu em avaliações de operacionalização anteriores, foi realizada uma análise de diferenciais na estrutura da procura potencial dos SI e a procura efetiva<sup>46</sup> por região, dimensão empresarial (escalão de pessoal ao serviço), distribuição setorial, idade da empresa, inserção em setores por intensidade em tecnologia e conhecimento, situação de exportação (intensidade das exportações), intensidade de criação de valor (medido pelo peso do VAB no VBP) e solidez financeira (medida pela autonomia financeira) (Quadro A 40 do Volume de Anexos).

A procura efetiva nas regiões do Norte e Centro é particularmente intensa em virtude das dotações e condições de financiamento mais atrativas (quando comparado, por exemplo, com a região de Lisboa) e do dinamismo económico e exportador nestas regiões (tecido empresarial com maior massa crítica e características mais alinhadas com as exigências dos SI, ao nível da capacidade de inovação e intensidade de exportações), enquanto no Alentejo e Algarve a falta de densidade do tecido empresarial e o padrão de especialização menos diversificado (mais intensivo no setor agrícola no Alentejo, cujos apoios são concedidos no âmbito do PDR2020, e mais intensivo no setor do turismo no Algarve, onde as exigências de inovação tornam mais desafiante a candidatura aos SI) contribuem para explicar a baixa importância relativa. A região de Lisboa, sendo a região mais desenvolvida e mais relevante em termos económicos, tem uma procura efetiva sub-representada face à procura potencial pelas restrições de dotações e condições de financiamento dos SI decorrentes da legislação comunitária.

---

<sup>46</sup> A procura efetiva aos SI é constituída pelo universo de empresas que se candidataram aos SI. Para evitar duplicação de contagens, considerou-se as características das empresas candidatas no ano pré-projeto do primeiro projeto candidatado (e.g. em termos de postos de trabalho).

A ambição e exigência associada aos SI é difícil de compatibilizar com as características da maioria das empresas de pequena dimensão (com baixa capacidade de inovação e de internacionalização), razão que certamente justifica uma sub-representação das microempresas, que caracterizam a maioria do tecido empresarial português. Ainda assim, mais de metade das empresas que se candidataram aos SI do QREN e do PT2020 tinham menos de 10 trabalhadores no ano pré-projeto da primeira candidatura submetida. A segmentação dos promotores por escalão de dimensão da empresa evidencia um resultado próximo do verificado no QREN.

A indústria transformadora é o setor tradicionalmente mais relevante na procura pelos SI (tanto no PT2020 como no QREN). Este resultado deriva de uma maior adequação do desenho dos SI e dos objetivos de política às necessidades de investimento das empresas industriais, na medida em que são as que, de forma mais frequente, têm a capacidade para implementar inovações tecnológicas, associadas a bens transacionáveis, e valorizá-las nos mercados internacionais. Ainda assim, o setor do comércio emerge como o segundo mais relevante, dada a sua potencial exposição aos mercados internacionais. Importa referir que, em relação ao QREN, se verificou um alargamento do âmbito setorial, com a inclusão do setor da construção, que impactou a comparação dos diferenciais da estrutura da procura potencial e da procura efetiva.

O perfil de candidatos aos SI em termos de idade do promotor foi mais próximo da estrutura da procura potencial no PT2020 do que no QREN, devido ao “envelhecimento” do perfil de empresas candidatas. Este resultado não significa que a capacidade do PT2020 para a promoção do empreendedorismo tenha sido reduzida, já que um terço das empresas candidatas tinha menos de 2 anos, mas antes um aumento da qualificação da procura pelos SI, composta por empresas com competências e capacidade de inovação *ex ante* mais relevantes e demonstradas. A maior dificuldade de recurso ao mercado do crédito para estas empresas torna os SI uma das poucas alternativas para o seu financiamento, pelo que a propensão das mesmas para se candidatarem é tendencialmente superior.

A análise da segmentação por intensidade tecnológica na indústria e intensidade em conhecimento nos serviços permite concluir que a procura dirigida aos SI apresenta maior representatividade em setores mais intensivos em tecnologia e/ou conhecimento, tal como seria expectável, tendo em conta a orientação dos SI para a promoção da inovação e da competitividade internacional das empresas: indústrias de média-alta tecnologia (+ 6,1 p.p.), indústrias de alta tecnologia (+ 1,3 p.p.) e serviços intensivos em conhecimento (+ 9,2 p.p.).

A orientação para os mercados internacionais é uma exigência bem patente em todos os SI do PT2020 e que, inclusivamente, figura no âmbito setorial dos AAC dos três instrumentos que constituem os SI. A orientação exportadora no ano pré-projeto é valorizada em sede de análise de mérito, o que parece estar a ter um efeito dissuasor de candidaturas de empresas com menor experiência internacional. A análise da procura efetiva aos SI mostra que cerca de um quinto dos candidatos<sup>47</sup> apresenta uma elevada intensidade exportadora (superior a 50%).

Esta realidade contrasta com a elevada relevância das empresas não exportadoras no tecido empresarial passíveis de se candidatarem aos SI, aspeto que indicia o aparente insucesso dos SI em intervir neste segmento de empresas e contribuir efetivamente para o alargamento da base exportadora visado pelo PT2020.

Ao tornar a orientação para os resultados mais vinculada face ao QREN, os SI no PT2020 estão assim a mobilizar candidatos que apresentam melhores argumentos para justificarem a ambição internacional dos projetos e aqueles que apresentam menores riscos de não consecução dos objetivos estabelecidos (e contratualizados), sinalizando que o risco associado à hipótese 13 está a ser globalmente mitigado com sucesso.

---

<sup>47</sup> Dos 15.485 promotores que realizaram candidatura aos SI do PT2020, apenas 6.271 apresentavam informação sobre volume de negócios total e volume de negócios internacional. 6.150 dos promotores sem informação apenas se candidataram aos projetos simplificados e 3.064 são promotores candidatos a outras tipologias de projetos. Estes 3.064 representam, na sua grande maioria, novas empresas e, portanto, empresas não exportadoras (classificadas como tal para o cálculo do resultado do peso das empresas altamente exportadoras referido no texto).

A segmentação por intensidade de valor revela que uma parte da procura potencial com elevada intensidade de criação de valor não adere (ou não necessita de aderir) aos SI para financiar os seus projetos de investimento, uma realidade já verificada no âmbito do QREN. Verifica-se uma sobre-representação das empresas com uma intensidade de criação de valor baixa (inferior a 30%<sup>48</sup>) e uma sub-representação das empresas com maior intensidade de criação de valor (superior a 50%<sup>49</sup>).

Olhando para a segmentação por grau de solidez financeira, medido pela autonomia financeira, os resultados revelam que a procura efetiva pelos SI se tem sentido de forma mais intensa por empresas menos robustas financeiramente. Este resultado não é inesperado, uma vez que as empresas com maior grau de solvabilidade têm mais facilidade em recorrer ao crédito junto dos mercados financeiros e de crédito, ou mesmo de financiar os seus investimentos através de *cash-flows* operacionais gerados pela atividade. Este resultado ajuda a explicar as quebras que normalmente acontecem na implementação dos projetos aprovados, seja pela execução abaixo do previsto ou mesmo com a anulação dos projetos, por falta de capacidade de autofinanciamento dos promotores. Não existe, contudo, evidência inequívoca que revele que o risco 13 se esteja a verificar de forma alarmante, até porque as restrições ao crédito se têm reduzido ao longo da implementação do PT2020 (Gráfico A 3).

## 4.3 Coerência

### 4.3.1 Complementaridade com outros instrumentos [QA3]

**Os instrumentos previstos no Sistema de Incentivos garantem complementaridades/ sinergias internas e externas?**

Os SI estão organizados por domínios fundamentais da competitividade global empresarial, designadamente a criação de conhecimento e desenvolvimento de novos bens, serviços e processos (I&DT), a implementação de inovações tecnológicas através da criação ou expansão de capacidade produtiva (SI Inovação), a capacitação em fatores imateriais relacionados com a inovação organizacional e de marketing (SI Qualificação), o reforço do capital humano pela contratação de pessoal qualificado e/ou formação profissional (transversal) e a qualificação e capacidade de abordar mercados internacionais (SI Internacionalização). A ordem pela qual foram enumerados os domínios de competitividade não foi aleatória, já que segue a lógica do ciclo de inovação, que corresponde ao ciclo de investimento desde a criação da empresa até à sua maturidade.

Por uma questão de simplificação de raciocínio, a lógica subjacente à teoria da mudança no âmbito desta avaliação foi desagregada em cadeias de resultados específicas para cada domínio de competitividade (que equivale a cada SI). No entanto, isso não significa que as barreiras entre eles estejam bem definidas e que as relações entre os SI sejam negligenciáveis. Pelo contrário, o facto das despesas com promoção internacional ou de qualificação organizacional terem sido excluídas do âmbito do SI Inovação (ao contrário do que acontecia no QREN), foi objeto de diversas críticas no contexto das entrevistas e *focus group* realizados, por obrigar à submissão de diversas candidaturas, na medida em que as mesmas são necessárias para potenciar os resultados dos investimentos produtivos.

Mesmo dentro de cada SI existem sinergias e lógicas sequenciais na utilização de várias tipologias tendo em consideração a sequência das necessidades de investimento das empresas (e.g. criação de núcleo de I&D seguido de projeto de I&DT, ou vale internacionalização seguido de projeto conjunto de internacionalização e seguido de projeto individual de internacionalização), como exemplifica claramente o estudo de caso da Stemplab (Estudo de Caso #5). Este exemplo não foi escolhido de

<sup>48</sup> Valor de 30% tomado como referência por ser o 1º quartil da distribuição dos setores económicos (NACE a 2 dígitos) para o rácio VAB/VBP na UE28.

<sup>49</sup> Valor de 50% tomado como referência por ser o 3º quartil da distribuição dos setores económicos (NACE a 2 dígitos) para o rácio VAB/VBP na UE28.

forma aleatória, na medida em que configura uma lógica de capacitação seguida de “produção”, no qual o primeiro projeto tem como externalidade potenciar os resultados do seguinte. Este raciocínio está igualmente subjacente à lógica do ciclo de investimento apresentada nos parágrafos anteriores, já que, tendencialmente, uma empresa só apostará na promoção internacional se tiver um produto inovador / diferenciador transacionável e não o contrário. A lógica de “capacitar primeiro” é a estratégia mais eficiente e eficaz para mitigar dois dos riscos identificados na teoria da mudança, relacionados com a errada avaliação do potencial dos projetos, resultando no seu sobredimensionamento [H12], e com a falta de capacitação/qualificação (incluindo capacidade financeira) dos promotores para gerar resultados com o investimento realizado [H13], que condicionam a capacidade das realizações da política gerarem os resultados económicos pretendidos.

No *policy mix* nacional e europeu existem outros instrumentos financeiros (e.g. H2020, Si2E, linhas de financiamento protocoladas e/ou com garantia mútua financiadas com reciclagem de FEEI de períodos de programação anteriores, fundos de capital de risco apoiados) e fiscais (e.g. RFAI, SIFIDE II) que promovem desde o investimento em atividades de I&D até esforços de exportação das empresas. Estes instrumentos permitem não só complementar o financiamento proveniente dos SI nos projetos apoiados como retirar dos SI o ónus de flexibilidade absoluta para responder de forma completa às necessidades de investimento das empresas.

### Cobertura das fases do investimento empresarial pelos SI

***Os SI cobrem globalmente bem todas as fases de investimento empresarial e estão acessíveis a empresas de todas as idades e setores transacionáveis da economia portuguesa, como evidencia a análise de adequação teórica entre as características dos SI às necessidades de investimento das empresas, a caracterização dos projetos apoiados e a opinião de promotores e consultores. Existem, contudo, lacunas de cobertura específicas nas “zonas fronteira” entre SI e entre elos do ciclo de inovação que importa destacar.***

Os SI cobrem globalmente bem todas as fases do investimento empresarial, desde a I&D, passando pelo *scale up* e industrialização até à penetração de mercado e internacionalização, considerando-se nesta apreciação as condições de elegibilidade dos beneficiários e das operações, bem como as despesas elegíveis, abrangendo todas as atividades económicas, com especial incidência para aquelas que visam a produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis ou que contribuam para a cadeia de valor dos mesmos (Quadro 4).

**Quadro 4. Grau de cobertura das fases de investimento empresarial pelos SI do PT2020**

SI	Fases do Investimento Empresarial				
	Investigação & Desenvolvimento Tecnológico	Scale Up e industrialização [Novas Empresas]	Scale Up e industrialização [Empresas Existentes]	Penetração de mercado nacional e/ou internacional [Novas Empresas]	Penetração de mercado nacional e/ou internacional [Empresas Existentes]
SI I&DT	○○○○○	○○	○○	○	○
SI Inovação	○○	○○○○	○○○○○	○○	○○
SI Qualificação PME	○○○	○○○	○○○	○	○
SI Internacionalização PME	○○	○	○	○○○○	○○○○
<b>SI do PT2020 (Total)</b>	○○○○○	○○○○	○○○○○	○○○○	○○○○

Fonte: Equipa de Avaliação

A opinião das empresas candidatas e dos seus consultores reforça esta conclusão, já que 70% das empresas e 75% dos consultores respondeu afirmativamente quanto à adequação dos SI às várias fases do ciclo de investimento das empresas (Quadro A 70 e Quadro A 88, respetivamente).

A boa cobertura dos SI é evidenciada pela segmentação da idade das empresas apoiadas (Quadro 5). Trata-se de um aspeto relevante, dado que as necessidades de investimento das empresas se alteram ao longo dos vários estágios do seu ciclo de “vida”. Nesta ventilação, constata-se que os projetos simplificados têm estado associados sobretudo a empresas recém-criadas, enquanto os projetos de inovação produtiva, de internacionalização e de I&D se mostraram mais relevantes para as empresas maduras. Ainda assim, os projetos de inovação produtiva assumem relevância significativa nas *startup*. Os projetos de I&D assumem importância crescente com a maturidade das empresas ao passo que os restantes SI se mostram muito mais repartidos com a idade.

O ciclo de “vida” das empresas fica aqui bem patente. Por exemplo, no caso da internacionalização, em setores mais tradicionais, é habitual que apenas numa fase mais madura os investimentos em internacionalização se mostrem mais prementes, enquanto em atividades emergentes seja mais natural o surgimento das designadas “born global”. Por seu turno, nos projetos simplificados, não podemos esquecer a existência de um instrumento especialmente desenhado para as empresas mais jovens (Vale Empreendedorismo / Vale Incubação) e instrumentos mais adequados para empresas mais maduras (Vale I&D / Vale Oportunidades de Investigação, e Vale Inovação – utilizado para certificações, por exemplo – Vale Indústria 4.0). Estes são casos específicos que ajudam a perceber o maior peso de empresas jovens e empresas maduras.

**Quadro 5. Distribuição dos projetos e do investimento elegível por grande instrumento e escalão de maturidade do promotor**

	I&DT	Empreendedorismo Q&C	Projetos simplificados	Inovação produtiva	Qualificação PME	Internacionalização PME	Total
<b>Nº de projetos</b>							
<i>Startup</i>	0,7%	<b>1,4%</b>	<b>8,6%</b>	3,6%	2,0%	<b>8,2%</b>	24,5%
Jovem	1,1%	0,0%	3,8%	3,1%	1,7%	7,4%	17,2%
Estabelecida	1,5%	0,0%	4,3%	<b>4,2%</b>	2,3%	6,9%	19,2%
Madura	<b>3,3%</b>	0,0%	<b>8,0%</b>	<b>9,9%</b>	<b>5,6%</b>	<b>12,3%</b>	39,1%
Total	6,6%	1,4%	24,8%	20,7%	11,6%	34,8%	100,0%
<b>Investimento elegível</b>							
<i>Startup</i>	0,6%	<b>1,3%</b>	<b>0,2%</b>	<b>18,6%</b>	0,6%	3,7%	25,0%
Jovem	1,3%	0,0%	0,1%	9,0%	0,6%	3,3%	14,3%
Estabelecida	1,8%	0,0%	0,1%	8,2%	0,7%	3,0%	13,8%
Madura	<b>6,5%</b>	0,0%	<b>0,2%</b>	<b>30,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>7,8%</b>	46,9%
Total	10,2%	1,3%	0,5%	65,9%	4,3%	17,8%	100,0%

Maturidade do promotor: *Startup*: 0 - 2 anos; *Jovem* 3 - 7 anos *Estabelecida*: 8 - 15 anos; *Madura* > 15 anos

Fonte: SGO

O SI I&DT está desenhado por forma a cobrir adequadamente a fase de I&D de novos bens e serviços de empresas e operações focados em bens transacionáveis internacionalmente, independentemente da fase do seu ciclo de vida. Para além das subtipologias diretamente dirigidas ao apoio à I&D na empresa, apresenta ainda um conjunto de modalidades que reforçam ou incentivam a articulação entre os diferentes atores do SCTN, bem como a inserção das empresas em projetos de I&D internacionais. O leque de despesas elegíveis cobre de forma muito completa a mobilização dos *inputs* necessários para as atividades de I&D, a começar pelo mais relevante, as despesas com pessoal técnico dedicado a atividades de I&D. Ao nível do *scale up*, a cobertura do SI&DT também se mostra adequada, tendo sido fortalecida com a operacionalização efetiva dos projetos demonstradores.

O SI Inovação está desenhado por forma a cobrir adequadamente a fase de industrialização do ciclo de vida dos projetos empresariais, desde que as operações estejam focadas em bens transacionáveis internacionalmente. As despesas elegíveis apresentam um espectro muito alargado, englobando ativos corpóreos, ativos incorpóreos de natureza tecnológica, serviços de apoio ao investimento e formação de recursos humanos (ainda que elegíveis em poucos dos AAC publicados). As restrições existentes no que respeita ao limite para a despesa elegível com a construção de edifícios, obras de remodelação e outras construções são totalmente justificadas, dado o seu impacto potencial no consumo de recursos financeiros e o consequente custo de oportunidade associado.

O SI Qualificação cobre adequadamente uma parte relevante da capacitação empresarial das PME através da inovação organizacional, aplicando novos métodos e processos organizacionais, com recurso a investimentos imateriais na área da competitividade. O espectro de domínios e de despesas elegíveis é muito alargado, cobrindo áreas como as da inovação organizacional e gestão, da economia digital e TIC, da criação de marcas e design, do desenvolvimento e engenharia de produtos, serviços e processo, da proteção de propriedade industrial, da qualidade, da transferência de conhecimento, da distribuição e logística, da ecoinovação, da formação profissional e da contratação de recursos humanos altamente qualificados pelas empresas, associada a estratégias de inovação.

O SI Internacionalização cobre adequadamente uma parte relevante da capacitação empresarial das PME para a internacionalização, mesmo nas *startup*. As operações e as despesas elegíveis podem incidir num conjunto de dimensões associadas à exportação, tais como o conhecimento de mercados externos, a presença na web (incluindo p.e. a criação de lojas online próprias), o desenvolvimento e promoção internacional de marcas, a prospeção e presença em mercados internacionais, o marketing internacional, novas práticas de negócio da empresa, na organização do seu local de trabalho, ou nas relações externas e certificações específicas para os mercados externos.

Não obstante esta avaliação positiva, considera-se que permanecem em aberto algumas insuficiências de cobertura dos SI, sendo que a maior parte delas foi identificada no estudo de Avaliação do Contributo dos FEEI para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento:

- ▶ Existe uma falha potencialmente relevante na transição entre o *scale up* e a industrialização propriamente dita, resultante da inexistência de um instrumento capaz de apoiar processos específicos de validação técnica e/ou económica de resultados prévios de I&D (esta falha é abordada a nível europeu através do *SME Instrument*).
- ▶ No SI Inovação, como comprova a análise das tipologias de despesa dos projetos apoiados, existem poucos casos de AAC e projetos cuja componente de investimento em trabalho qualificado é muito mais intensiva e em que a componente de investimento em equipamentos é secundária (p.e. instalação em Portugal de centros de “nearshoring” por parte de grandes firmas internacionais, ver exemplo do Estudo de Caso #3), mas com grande impacto na criação de emprego qualificado e na produção e exportação de serviços intensivos em conhecimento. Ora, nos termos do nº 6 do art.º 32º do RECI, prevê-se a possibilidade de, em alternativa ao apoio ao investimento em ativos corpóreos e incorpóreos, poderem “ser considerados os custos salariais estimados decorrentes da criação líquida de postos de trabalho altamente qualificados, em virtude do investimento inicial em causa, calculados ao longo de um período de dois anos conforme previsto na alínea b) do n.º 4, do artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, de 16 de junho, sendo que esta alternativa deve estar prevista no aviso para apresentação de candidaturas ou ser aplicada aos projetos enquadráveis no regime contratual de investimento”. Esta possibilidade não tem tido expressão na operacionalização do SI Inovação, ainda que ela configure um importante incentivo para investimentos intensivos em conhecimento e para a atração de IDE qualificado.
- ▶ No que respeita aos processos de internacionalização das empresas, tal como bem identificado na literatura, para além das fases relativas à prospeção de mercados externos e à promoção comercial externa, as fases mais avançadas do processo podem exigir a celebração de contratos de vários tipos (licenciamento, franquia, subcontratação, contrato de gestão, entre outros), a gestão de estruturas logísticas e de distribuição nos mercados de destino e, ainda, a criação / participação / aquisição de empresa local, com a eventual criação de capacidade comercial, produtiva e/ou de assistência pós-venda). Na medida em que os SI se enquadram na aplicação da Política de Coesão em Portugal, a possibilidade do SI Internacionalização poder cofinanciar projetos correspondendo a investimento produtivo no exterior está obviamente excluída, deixando de fora o apoio a necessidades efetivas no ciclo de crescimento e no ciclo de vida de muitas empresas.



- Transversalmente a todas as tipologias, regista-se que, ao contrário do previsto na redação inicial do RECI, os estudos de viabilidade, quando realizados antes da data da candidatura, passaram a ser despesa não elegível (alínea n) do nº1 do art.º 7º do RECI). Embora esta alteração tenha decorrido de restrições impostas pela regulamentação comunitária, considera-se que a mesma é inadequada, na medida em que os referidos estudos constituem uma condição prévia à tomada de decisão estratégica para a decisão quanto ao projeto de investimento, só fazendo sentido que os mesmos sejam realizados anteriormente à candidatura e suportando tecnicamente a mesma (tal como indicado nas alíneas b) e c) do nº 1 do art.º 26º do RECI), pelo que deveria ser reposta a possibilidade dos mesmos serem realizados previamente à candidatura, como exceção à regra prática de verificação do princípio da adicionalidade, e serem despesa elegível (note-se, por exemplo, que os custos com a candidatura são elegíveis no âmbito do PDR2020 – FEADER – e que poderiam ser alternativa à elegibilidade dos estudos de viabilidade).

## Complementaridade entre os vários SI

***Os vários SI estão focalizados no apoio a diferentes domínios da competitividade empresarial, mas apresentam um carácter complementar tendo em conta as necessidades de investimento das empresas. Cerca de 1/4 dos promotores apoiados tem projetos em vários SI, sendo as dimensões da inovação produtiva e da internacionalização as que evidenciam maior nível de complementaridade. A maior fragmentação das despesas elegíveis por SI face ao QREN terá contribuído para ampliar estes resultados.***

O grau de especialização dos SI do PT2020 acentuou-se face ao QREN, o que se revelou contraproducente para empresas com necessidades transversais de investimento, que se veem obrigadas a apresentar várias candidaturas para conseguirem apoio para um projeto que inclua despesas elegíveis em diferentes SI. Esta fragmentação de projetos pode ter várias consequências negativas do lado dos promotores (e.g. promover uma visão fragmentada da estratégia empresarial, em oposição a uma visão sistémica mais relevante; determinar maiores custos de transação para as empresas e para os programas financiadores - mais interlocutores, mais avisos, mais formulários de candidatura, mais processos de acompanhamento; criar falhas de integração sequencial dos projetos específicos por inexistência de janelas concursais disponíveis em tempo útil) e para a gestão dos SI, na medida em que os OI não têm acesso à informação submetida em candidaturas analisadas por outros OI (visão fragmentada da estratégia e do projeto global) nem existe um mecanismo imediato que permita aos OI saberem se o promotor submeteu uma candidatura relacionada (e.g. similar à indicação no formulário do SI Inovação da intenção da empresa submeter candidatura a incentivos fiscais).<sup>50</sup> Não obstante esta opção ter decorrido de uma maior exigência da regulamentação europeia ao nível da alocação dos fundos por PI, a aplicação / operacionalização dos fundos pode ser realizada de forma integrada, sem desrespeitar os regulamentos comunitários (ver o exemplo dos concursos dos SI com componente de formação).

A análise dos projetos apoiados mostra que 1/4 dos promotores com projetos apoiados nos SI do PT2020 viu serem aprovados pelos menos um projeto em pelo menos mais do que um SI, o que evidencia uma forte complementaridade entre SI (Quadro A 24). O SI Internacionalização e o SI Inovação são os SI que maior grau de complementaridade apresentam, a medir pelo número de casos de inserção múltipla (1.425 e 1.019, respetivamente). Não tendo em atenção a ordem de aprovação dos projetos, a combinação mais frequente é o SI Inovação com o SI Internacionalização (31% dos promotores com inserção múltipla), precisamente o exemplo mais referenciado como argumento contra a fragmentação dos SI. O facto da combinação do SI Internacionalização com o SI Qualificação ser

<sup>50</sup> Refira-se que, segundo algumas AG dos PO, a maior especialização dos SI constitui uma resposta à incapacidade evidenciada pelos promotores apoiados no QREN em executar em tempo útil todas as fases dos projetos mais integrados (e.g. projeto candidatado ao SI Inovação com componente de criação de capacidade produtiva e, subsequentemente, investimentos em promoção internacional).



a segunda combinação mais frequente (24% dos casos) sinaliza que as empresas possuem necessidades de capacitação imaterial em vários domínios servidos por estes dois SI. Também aqui ocorreu um retrocesso em relação ao QREN, que permitia candidaturas integradas à qualificação e internacionalização.

A questão da articulação entre instrumentos mostra-se particularmente problemática para os projetos empresariais que são considerados na área do empreendedorismo qualificado e criativo. Para as empresas com estas características e neste estágio de desenvolvimento, a oportunidade de acesso, em simultâneo, às tipologias que apoiam a I&D, a inovação produtiva, a qualificação e a internacionalização tende a ser excessivamente exigente, gerando “custos de transação” muito elevados e incerteza quanto ao desenvolvimento do plano de negócios da empresa, na medida em que a aprovação de candidatura numa das tipologias e a não aprovação noutra das tipologias pode comprometer o projeto empresarial. Em virtude da evidência apresentada, entende-se que deveria ser estudada a possibilidade de se formatar uma tipologia de projetos que englobasse, no conjunto das despesas elegíveis, componentes de I&D, de inovação produtiva, de qualificação e de internacionalização, como acontecia no modelo mais transversal do SI Inovação operacionalizado no QREN; ou, alternativamente, que os concursos dos vários instrumentos corressem em paralelo, criando-se para o efeito um formulário único, cujo preenchimento dependesse das opções/necessidades dos candidatos.

### Complementaridade dos SI com os instrumentos financeiros

***Os instrumentos financeiros têm um carácter complementar aos SI. O financiamento de BA e FCR permite aumentar a cobertura da política pública em áreas onde o SI têm dificuldade em incidir (e.g. desenvolvimento da ideias de negócio, scale up de negócios com elevado risco de mercado), enquanto o financiamento de IF de dívida e garantia permite complementar a componente de subvenção no âmbito dos projetos apoiados pelos SI e, assim, contribuir para a boa execução dos projetos e menor pressão financeira sobre os promotores.***

A utilização crescente de instrumentos financeiros nas políticas de inovação cofinanciadas pelos FEEI é uma recomendação da Comissão Europeia, em resposta às evidências de maior alavancagem deste tipo de instrumentos em comparação com as subvenções financeiras “tradicionais” que caracterizam os SI. A mobilização dos IF é particularmente relevante para responder a falhas do mercado de financiamento, que encontraram particular importância no período final do QREN e início de implementação do PT2020 em virtude das restrições ao crédito derivadas da crise financeira internacional.

Assim, e como aconteceu no desenho das políticas europeias de apoio à I&D e inovação, os IF ganham maior relevância no financiamento de processos de inovação com maior proximidade com o mercado, enquanto nas atividades de I&D os IF dificilmente mobilizarão procura, tanto de intermediários como de destinatários finais.

No âmbito do PT2020 (no período sobre o qual incide esta avaliação) foram lançados cinco concursos de IF: linha de financiamento a entidades veículo de *business angels* (Fase 1 e Fase 2, esta última ainda em decisão), linha de financiamento a fundos de capital de risco, linha de financiamento Fundo 200M, e linha Capitalizar Mais. Nos concursos direcionados para BA e FCR, nos anos de 2016 e 2017, foram apoiadas 69 operações, num investimento total de 14 milhões de euros, sendo o investimento do Fundo de Capital & Quase Capital de 5,9 milhões de euros. Em 2018, verificou-se uma aceleração na implementação destes IF, que impulsionou o compromisso para um total de 160 operações, num investimento total de 51,4 milhões de euros e um investimento do FC&QC de 18,2 milhões de euros de investimento. Estes fundos estão a permitir alargar a cobertura da política pública numa franja do mercado de financiamento menos desenvolvida em Portugal e onde os SI, por vezes, não conseguem incidir, como o desenvolvimento inicial de ideias de negócio de forma qualificada (no caso dos BA) ou no *scale up* de ideias de negócio inovadoras e com elevada incerteza de mercado (no caso dos FCR). Por seu turno, a linha Capitalizar Mais, por se tratar de um produto de dívida de médio e longo prazo (até 12 anos com até 2 anos de período de carência) operacionalizado por bancos comerciais (principal fonte

de financiamento alheio das empresas portuguesas), cujo apoio se materializa na prestação e comissionamento de garantias e bonificação de juros, teve um nível de aceitação superior, apesar de ter sido operacionalizado numa fase posterior. Em 2016 e 2017, esta linha apoiou 201 operações, que mobilizaram um financiamento total de 55 milhões de euros. Incluindo as operações aprovadas em 2018, o montante de financiamento concedido ao abrigo deste produto totalizou quase 250 milhões de euros em 700 operações.

Em alguns casos, o financiamento concedido ao abrigo da linha Capitalizar Mais mostra-se complementar ao financiamento concedido ao abrigo dos SI. Segundo a informação enviada pela IFD, 19% das operações aprovadas até finais de 2017 tinham associada uma candidatura ao PT2020. Estas sinergias com os SI são particularmente relevantes para assegurar que as realizações se traduzam em resultados efetivos, tanto pelo impacto que tem na capacidade de os promotores atingirem taxas de execução elevadas, como pela redução da pressão financeira ao longo da execução dos projetos e nos primeiros anos após o seu encerramento financeiro.

O potencial de complementaridade evidente entre os SI e os IF de dívida e garantia levou a que, após a reprogramação do PT2020, a configuração do SI Inovação se tenha alterado com significado, transformando-se num “instrumento híbrido”, com uma componente de subvenção não reembolsável (50%) e uma componente de financiamento bancário protocolado com garantia mútua (50%). A grande vantagem deste novo modelo prende-se com a redução significativa do compromisso das dotações dos SI no instrumento que maior peso tem no montante do incentivo concedido.

### Complementaridade dos SI com outros instrumentos de política pública

***Os SI são utilizados de forma complementar com outros instrumentos do policy mix nacional, principalmente nos investimentos em I&D. Cerca de 1/3 dos promotores apoiados no âmbito do SI I&DT do PT2020 beneficiaram também de benefícios fiscais no âmbito do SIFIDE ou SIFIDE II nos anos de 2015, 2016 e 2017. O SI2E permite alargar o grau de cobertura da política pública aos projetos de empreendedorismo criadores de emprego, mas menos qualificados do que os projetos visados no âmbito do SI Inovação.***

O *policy mix* nacional apresenta outros instrumentos de apoio ao investimento cujas despesas elegíveis se sobrepõem às despesas elegíveis dos SI. São benefícios fiscais traduzidos em deduções à coleta de IRC no sentido de promover as atividades de I&D nas empresas (SIFIDE e SIFIDE II) e ao investimento em ativos corpóreos e incorpóreos dedicados à atividade operacional da empresa (Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo, Regime fiscal de apoio ao investimento e o Crédito fiscal extraordinário ao investimento). O investimento em projetos de internacionalização beneficiava também de incentivos na primeira versão do Código Fiscal ao Investimento, mas revogados em 2013.

Cerca de 10% dos promotores apoiados nos SI do PT2020 beneficiaram de incentivos fiscais no âmbito dos instrumentos atrás referidos no período 2015 a 2017. O SIFIDE / SIFIDE II é, claramente, o instrumento fiscal mais relevante, ao qual se candidataram 9,3% dos promotores com projetos aprovados nos SI e 34% dos promotores apoiados no âmbito do SI I&DT. Os restantes instrumentos fiscais identificados tiveram pouca adesão por parte dos beneficiários dos SI.

Importa referir que, a principal vantagem dos incentivos financeiros face aos incentivos fiscais se prende com o facto de a empresa não necessitar de ter coleta positiva para beneficiar do incentivo. Em contraponto, os incentivos fiscais têm geralmente um período alargado de tempo (10 anos) durante o qual a empresa mantém o direito à dedução.

O SI2E (Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego) pretende estimular o surgimento de iniciativas empresariais e a criação de emprego em territórios de baixa densidade e, por essa via, promover o desenvolvimento e a coesão económica e social do país. É um sistema de incentivos igualmente financiado no âmbito dos FEEI dirigido para projetos de investimento de menor dimensão (até 235 mil euros) e geridos numa lógica regional pelos POR.

Apesar de algumas das despesas elegíveis serem semelhantes sobretudo ao SI Inovação, o grau de exigência na análise de mérito dos projetos no SI2E é necessariamente menor. O seu carácter complementar aos SI prende-se com o facto de estar orientado para projetos de empreendedorismo com um nível de qualificação inferior ao exigido no SI Empreendedorismo Qualificado e Criativo, mas promovidos por empresas que, no futuro, são potencialmente elegíveis para os SI numa lógica de intervenção da política pública ao longo do ciclo de investimento empresarial.

## 4.4 Eficácia

### 4.4.1 Contributo para os resultados [QA2]

**Considerando as características da procura aos SI, os instrumentos criados (e as respetivas condições de admissibilidade) estão desenhados de forma a atingir os resultados previstos em cada prioridade de investimento?**

A eficácia dos instrumentos afere-se, na cadeia de resultados, na passagem das realizações para os resultados intermédios e destes para os resultados globais. A tradução de realizações em resultados depende de um conjunto de pressupostos que se devem verificar, mas pode ser influenciada por fatores contextuais que não são passíveis de controlar por parte dos gestores dos instrumentos e por outros fatores (riscos) que podem mitigar a eficácia dos instrumentos.

Tendo em consideração que a grande maioria dos projetos ainda se encontra em execução à data de reporte da avaliação e a inexistência de informação efetiva sobre o cumprimento dos indicadores de resultado contratualizados pelos promotores, procura-se nesta questão aferir a probabilidade desses resultados serem atingidos, o que, como referido na QA7, será um bom sinal da eficácia das políticas, fruto da coerência dos mesmos com os resultados previstos nos PO [H11]. O risco de sobredimensionamento da ambição dos projetos [H12] deverá ser tomado em consideração, sobretudo num contexto em que existe uma competição pelos apoios, subjacente aos processos concursais.

A mobilização da procura qualificada (que reúne as condições de admissibilidade) nos territórios visados pela política é condição necessária para que as realizações se verifiquem. Como assinalado nas respostas às QA1 e QA4, os SI apresentam um nível forte de adequação aos objetivos dos PO, às PI e às necessidades de investimento das empresas. Ficou claro que os referenciais de mérito utilizados nos AAC se mostram globalmente adequados, permitindo (tendencialmente) selecionar os melhores projetos considerando os objetivos de política estabelecidos.

A decisão de garantir financiamento às candidaturas com mérito igual ou superior a 3,5 (determinada pela Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015, de 30 de setembro de 2015) veio reduzir a eficácia destes referenciais na componente de mérito relativo subjacente aos processos concursais, determinando um processo de seleção segundo um modelo próximo dos concursos em contínuo e, portanto, restringindo a aplicação do princípio da competição pelos apoios. Esta deliberação tem implícito um *trade-off* do decisor político entre aceleração da execução dos fundos e maximização dos resultados potenciais da política, tendo-se privilegiado o primeiro.

As subquestões da presente QA remetem para aferição da eficácia dos SI em induzir, nos territórios visados, a ocorrência de fenómenos, práticas e atividades que respondem a outras estratégias públicas que, no médio e longo prazo, pretendem criar condições para potenciar a manutenção e reforço da competitividade das empresas portuguesas. Os domínios explicitamente identificados pelas subquestões de avaliação são a especialização inteligente da economia, a resposta a desafios sociais, as dinâmicas de TVC, o desenvolvimento sustentável e o reforço da coesão territorial.

## Adequação do desenho dos SI tendo em vista a consecução dos resultados previstos

***A análise dos indicadores de resultado associados a cada SI, que refletem o objetivo da política pública e as PI para as quais os SI contribuem, revela que o desenho dos SI é adequado e coerente, embora a sua operacionalização padeça de falhas (como sustentado na resposta a QA anteriores). Existem sinais positivos quanto à qualidade dos projetos em matéria de criação de valor, de orientação para bens e serviços transacionáveis e para a efetiva tradução em incremento significativo das exportações, considerando a evolução prevista em matéria de resultados contratualizados. Os impactos em termos de alteração do perfil produtivo da economia de transacionáveis não têm, contudo, uma avaliação inequívoca quando se consideram grandes categorias convencionais de ventilação dos setores, nomeadamente por intensidade tecnológica. Em grande parte, tal decorrerá do facto de prevalecer nos projetos apoiados uma lógica mais frequente de melhoria e aprofundamento da especialização intrasectorial.***

A análise dos projetos apoiados evidencia que os SI do PT2020 têm uma incidência relevante no universo empresarial em Portugal (investimento elegível aprovado de 7.096 milhões de euros num período temporal de sensivelmente 3 anos) e estão claramente focados em setores de bens e serviços transacionáveis, com destaque para os bens produzidos pelas indústrias transformadoras, abrangendo todos os segmentos dimensionais.

Importa ter presente que os SI apoiados pelos FEEI são o principal instrumento de política pública em Portugal para incentivar o investimento empresarial e que a sua relevância para o tecido empresarial é, de facto, significativa. A formação bruta de capital fixo nas empresas em Portugal nos anos 2015, 2016 e 2017 totalizou perto de 50 mil milhões de euros, enquanto o investimento elegível dos projetos apoiados no âmbito do SI Inovação durante este período se aproximou dos 5 mil milhões de euros. Embora não seja correto fazer uma comparação direta entre os dois valores (já que o SI Inovação apoia tipologias de despesa que não são FBCF e outros SI apoiam despesas que são FBCF – além disso estamos a considerar investimento aprovado e não investimento executado), a magnitude destas duas grandezas mostra o potencial de influência da política económica no tecido empresarial. Realizando uma “comparação” similar entre as despesas em I&D das empresas (divulgadas no IPCTN) e o investimento elegível dos projetos apoiados no SI I&DT, pode concluir-se que o poder de influência da política pública é, também neste caso, relevante (18,7%, considerando despesas em I&D de 3,5 mil milhões de euros e investimento elegível dos projetos apoiados no âmbito do SI I&DT de 652 milhões de euros). A análise da relevância dos apoios na área da qualificação e internacionalização das PME não tem um termo de comparação tão direto.

A análise do cumprimento dos indicadores de realização do PO evidenciam um nível de execução bastante elevado na maioria dos indicadores, não só numa perspetiva de extrapolação linear, no qual se esperava que o nível de execução estivesse em torno dos 50%, mas mesmo em relação às metas definidas para o ano de 2023, verificando-se que muitos desses indicadores já superaram em larga medida essas metas. Estes resultados são coerentes com a taxa de compromisso FEDER, que se situava em finais de 2017 nos 106%. É possível, contudo, identificar algumas dificuldades na prossecução de realizações (Quadro A 17 e seguintes) ao nível de:

- ▶ Empreendedorismo Qualificado e Criativo, medido pelos indicadores relativos à PI 3.1, designadamente “empresas que beneficiam de apoio” ou “novas empresas apoiadas”, no POCL, no POR Lisboa, no POR Alentejo e no POR Algarve, que contrasta com realizações significativamente acima das metas no POR do Norte e no POR Centro;
- ▶ I&D no POR Lisboa (cujos indicadores da PI 1.2 “empresas em cooperação com instituições de investigação”, “empresas que beneficiam de apoio” estão com graus de execução bastante abaixo da meta), onde instrumento não é visto pelas empresas desta região como suficientemente atrativo; e no POR Algarve, onde o sistema regional de inovação é pouco populado e desenvolvido, evidenciando-se uma procura pouco dinâmica;
- ▶ SI Inovação PME (PI 3.3) no POR Alentejo e POR Algarve, em que o indicador “empresas apoiadas para introduzirem produtos novos na empresa” é 21% e 36%, respetivamente.

Em contraste, os resultados de alguns indicadores foram largamente ultrapassados, em especial o aumento de emprego em empresas apoiadas, que, com exceção de alguns casos pontuais, atingiu graus de cumprimento superiores a 200%. Nos POR Norte e Centro, apenas os indicadores da PI 1.2 apresentam graus de cumprimento inferiores a 100%. Já no POR Alentejo, a maior parte dos indicadores foi plenamente cumprida. O grau de superação dos indicadores de resultado foi de tal forma impressionante que se poderá discutir se a ambição na definição das metas foi suficiente. No entanto, não podemos esquecer que o contexto recessivo em que as metas foram definidas contrastou com um ambiente subsequente de recuperação económica ocorrido em Portugal.

A execução dos SI do PT2020 durante o período de reporte desta avaliação constitui assim um ponto de partida muito satisfatório, na medida em que o mesmo é potenciador das metas previstas nos indicadores de resultado. O contexto macroeconómico favorável impulsionou certamente estes resultados, com o suporte dado pela Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015, que funcionou como um acelerador do investimento a partir de 2016. Como é possível constatar no Quadro A 58, alguns dos indicadores de resultado são atingidos com a boa execução dos projetos de investimento e indução do comportamento e atividades inovadoras das empresas (e.g. PME com 10 e mais pessoas ao serviço com atividades de inovação no total de PME do Inquérito Comunitário à Inovação, em %), enquanto outros remetem para os efeitos dos projetos na atividade dos seus promotores (e.g. Valor das exportações no volume de negócios das PME, em %).

Uma vez que a maioria dos projetos aprovados no período analisado nesta avaliação ainda estava em fase de execução financeira, socorreremo-nos dos resultados da inquirição aos beneficiários quanto à sua expectativa quanto à execução dos projetos e à consecução dos seus objetivos e resultados esperados e contratualizados. Cerca de 1/5 dos respondentes afirmou que a execução dos valores de investimento ficou/ ficará abaixo do contratado (Gráfico A 59 e Quadro A 78)). Este é um valor aceitável no contexto dos SI, na medida em que os quadros de investimento da candidatura são normalmente sobrestimados pelos promotores, por forma a acomodar investimentos relevantes impossíveis de antecipar em fase de candidatura (já que não é permitido o aumento do incentivo após a contratação). Parece, por isso, verificar-se algum sobredimensionamento dos projetos aprovados [H12]. Contudo, no SI Inovação, os resultados do inquérito ditam que foram mais os projetos subdimensionados (19%) do que os que se revelaram estar sobredimensionados (13%). Olhando para os resultados relativos aos vários SI, é possível constatar que o SI I&DT é aquele no qual a execução tenderá a ficar mais aquém do previsto em candidatura, segundo as respostas ao inquérito. No entanto, é sobretudo no ritmo de execução dos projetos onde os promotores são excessivamente ambiciosos em fase de candidatura: mais de 30% dos inquiridos revela que os projetos serão executados a ritmo abaixo do contratado. Uma das razões justificativas deste resultado prende-se com os limites máximos de execução do projeto (geralmente 24 meses) que, em alguns casos, é manifestamente reduzido, obrigando à prorrogação do prazo ou à separação do projeto em várias fases (e.g. Estudo de Caso #1 e Estudo de Caso #5). Esta vertente é menos relevante do que a anterior para aferir o potencial de cumprimento dos resultados contratualizados pelas empresas.

Outro fator relevante no momento da implementação da política prende-se com as características dos projetos apoiados, nomeadamente, o seu perfil setorial, assumindo-se que a sofisticação do setor, medida pela intensidade tecnológica e de conhecimento ou pelo alinhamento com a especialização produtiva do país, é relevante para a consecução dos objetivos estabelecidos.

Os projetos apoiados em setores classificados como de média-alta e alta intensidade tecnológica representam 21,7% do investimento elegível, aos quais poderemos acrescentar os projetos classificados como de serviços intensivos em conhecimento, representando 10% do total do investimento elegível aprovado (Quadro A 27). Apesar desta classificação não revelar de forma adequada a intensidade tecnológica e de conhecimento em atividades específicas (p.e. têxteis técnicos de vanguarda na indústria têxtil, considerada de baixa tecnologia), o “coeficiente de especialização”<sup>51</sup> dos SI em projetos de setores mais sofisticados é claramente superior a 1.

---

<sup>51</sup> O coeficiente de especialização é o rácio entre o peso do setor *i* no total dos projetos apoiados sobre o peso do setor *i* no total do tecido empresarial. Neste caso, o setor *i* são os setores classificados pela sua intensidade em tecnologia.

Uma nota relevante vai para os projetos apoiados na tipologia Empreendedorismo Qualificado e Criativo, nos quais o investimento elegível apresenta uma distribuição em que 19%, 11% e 25% incide em setores de média-alta intensidade tecnológica, alta intensidade tecnológica e serviços intensivos em conhecimento, o que reflete um padrão tecnológico mais avançado e em linha com os objetivos associados à subtipologia e à PI 3.1.

A distribuição do investimento elegível pelas prioridades temáticas da ENEI apresenta como domínios mais representativos as Tecnologias de Produção e Indústrias de Produto (18,3%), os Materiais e Matérias-Primas (12,0%), as Tecnologias de Produção e Indústrias de Processo (11,1%), a Energia (9,0%), o Automóvel, Aeronáutica e Espaço (8,0%) e as Tecnologias de Informação e Comunicação (8,0%) (Quadro A 25). Em todos estes domínios, a inovação é eminentemente tecnológica. No SI Inovação Produtiva não PME ainda se observa uma maior concentração do investimento elegível em domínios temáticos assentes em inovação tecnológica (Tecnologias de Produção e Indústrias de Produto, Materiais e Matérias-Primas, Tecnologias de Produção e Indústrias de Processo e Automóvel, Aeronáutica e Espaço respondem, no seu conjunto, por 67% do investimento elegível), sendo que os três primeiros domínios são, ainda, os de maior representatividade no investimento elegível dos projetos de Inovação Produtiva PME.

O número de projetos apoiados em que o beneficiário é uma empresa com capital maioritariamente estrangeiro não é muito significativo (4% para o conjunto das tipologias, atingindo um máximo de 6% para o SI Inovação). Em termos de investimento elegível, a expressão é naturalmente maior (12% para o conjunto das tipologias, atingindo um máximo de 15% para o SI Inovação). Considerando apenas o SI Inovação Produtiva não PME, o investimento elegível dos projetos apoiados a empresas com capital maioritariamente estrangeiro concentra-se massivamente em três domínios temáticos da ENEI: Automóvel, Aeronáutica e Espaço (33%), Tecnologias de Produção e Indústrias de Produto (25%) e Tecnologias de Produção e Indústrias de Processo (14%) (Quadro A 32).

Embora esta constitua uma panorâmica de conjunto sobre os projetos apoiados pelos vários SI do PT2020, este padrão setorial reflete-se de forma relativamente uniforme pelos vários instrumentos. Assim, também nesta vertente, a implementação dos SI sugere que os mesmos estão a conseguir mobilizar procura qualificada (i.e., estão bem desenhados) e que essa procura qualificada apresenta características desejáveis para potenciar a eficácia das políticas.

Numa segunda fase, a de resultados (e segundo a Teoria da Mudança), a eficácia da política dependerá decisivamente da consecução dos resultados contratualizados com os promotores apoiados [H11]. A deliberação que permitiu que, não os melhores projetos (mérito relativo), mas os projetos minimamente bons (mérito absoluto superior a 3,5) fossem aprovados pode ter tido algum impacto na redução da ambição dos mesmos em fase de candidatura, mas também o potencial de geração de resultados. Como referido anteriormente, a evidência que suporta a verificação deste pressuposto não é suficiente para apresentar conclusões robustas e definitivas, já que estão em causa previsões (valores contratualizados em sede de candidatura) e expectativas (apresentadas pelos promotores em relação ao cumprimento das metas contratualizadas).

Ainda assim, como apresentado nos parágrafos que se seguem, as indicações dos promotores apoiados são positivas. Nesta análise importa ter presente os indicadores dos PO e os indicadores contratualizados com os promotores para cada PI (ver sistematização apresentada no Quadro A 58).

A PI 1.2 tem como principais objetivos aumentar o investimento empresarial em I&D e atividades inovadoras, promovendo o aumento da produção transacionável e internacionalizável e a alteração do perfil produtivo do tecido económico. Adicionalmente, é valorizada a criação de emprego qualificado, o efeito de arrastamento em PME e o alinhamento com as prioridades RIS3. O SI I&DT e o SI Inovação Produtiva Não PME são os instrumentos que mais contribuem para esta PI.

O SI I&DT contribui essencialmente para a PI1.2 e para a PI 8.5 nos projetos com formação profissional. A dimensão de produção e transferência de conhecimento no sentido do desenvolvimento do sistema de inovação está amplamente presente nos projetos apoiados no SI I&DT, evidenciado pela forte relevância da tipologia de co-promoção no investimento elegível e pela importância da contratação de serviços nos projetos individuais. O contributo do SI I&DT para os resultados almejados pela política manifestam-se não só ao longo da execução do investimento, como na manutenção dos níveis de investimento em I&D ao longo do tempo. O estudo de “Avaliação do Contributo dos FEEI para a TVC”, realizado recentemente pela Augusto Mateus & Associados, evidenciou que as empresas apoiadas no SI I&DT desenvolvem posteriormente outros projetos e aprofundam as suas relações com outros atores do sistema de inovação. Os resultados do inquérito aos beneficiários corrobora essa conclusão: mais de 91% das empresas apoiadas no âmbito do SI&DT afirmou que espera alcançar as metas contratualizadas (despesas em I&D no VAB), sendo que a maioria revelou que o projeto contribuiu muito para a produção de novo conhecimento com capacidade efetiva de valorização económica no futuro (75%), para a criação ou aprofundamento do capital relacional com parceiros de I&D e inovação (63%) e para o aumento do grau de inovação e diferenciação do portfolio global de oferta de bens/serviços da empresa (69%). Estes efeitos na valorização económica estão plasmados nas previsões económico-financeiras na maioria dos projetos apoiados, já que 47% e 60% dos promotores espera aumentar o VAB e as Exportações, respetivamente, entre o ano pré-projeto e o ano pós-projeto em mais de 40% (Quadro A 33 e seguintes).

No âmbito do SI Inovação Produtiva Não PME, é reduzido o número de projetos apoiados, o que dificulta a criação de evidência estatística que suporte a eficácia do instrumento, mas os estudos de caso desenvolvidos nesta avaliação (Estudo de Caso #2 - Faurecia) e em outras avaliações (p.e. Bosch Car Multimedia) tornam claro o seu contributo para os resultados previstos e com uma importância central para a atração de IDE em atividades intensivas em tecnologia inseridas em cadeias de valor globais, com características de inovação fortes de âmbito internacional. A orientação exportadora nestes projetos é, usualmente, próxima dos 100%.

A PI 3.3 tem como objetivo reforçar a capacitação empresarial das PME para o desenvolvimento de bens e serviços, tocando em vários domínios de competitividade como a inovação, o empreendedorismo ou a internacionalização.

Na dimensão de Inovação, esta PI tem como componente mais relevante da sua operacionalização os projetos empresariais enquadráveis no SI Inovação Produtiva PME, através do apoio a projetos de investimento empresarial inovador e de qualidade por parte de PME que se traduzam na produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis diferenciadores e de qualidade e com elevado nível de incorporação nacional (criar oportunidades de internacionalização ou reforçar qualidade do tecido empresarial das regiões, nomeadamente em articulação com as prioridades RIS3). Em termos práticos, o indicador de realização do PO (Quadro A 58) é conseguido com a execução do projeto (implementação da inovação), esperando-se que essas atividades inovadoras motivem um esforço contínuo da empresa para a inovação. Por seu turno, os indicadores de resultado contratualizados com os promotores são o aumento do volume de negócios, o aumento do VAB e a criação líquida de emprego qualificado. Apesar de não ser contratualizada, a orientação exportadora dos projetos é privilegiada no referencial de mérito. A maior orientação para resultados no PT2020 teve impacto na ambição das empresas na construção de resultados previsionais, especialmente no SI Inovação, caracterizado por ter uma componente de “prémio” (conversão de incentivo reembolsável em incentivo não reembolsável) mediante a superação de um indicador de grau de cumprimento composto pelos três indicadores contratualizados e referidos acima. Ainda assim, há um número significativo de promotores a colocar muita ambição (aumento entre o pré e o ano pós projeto superior a 40%) nos projetos aprovados: 49%, 56% e 29% dos inquiridos apoiados no âmbito do SI Inovação nos indicadores de aumento do VAB, das Exportações e do Emprego, respetivamente (Quadro A 33, Quadro A 34 e Quadro A 35). Acresce que a inquirição revelou uma expectativa dos promotores bastante positiva em relação ao cumprimento das metas (87%).



A PI 3.1 tem como objetivo a promoção do empreendedorismo qualificado e criativo, seja através do apoio a projetos individuais seja através de ações públicas ou coletivas associadas ao ecossistema do empreendedorismo. É operacionalizada essencialmente pela tipologia de Empreendedorismo Qualificado e Criativo do SI Inovação e tem como resultado esperado a criação e a consolidação de empresas recém-criadas em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento. A verificação deste resultado ocorre no momento da boa execução financeira dos projetos apoiados nesta tipologia, mas também no regime geral do SI Inovação Produtiva PME, no qual cerca de 25% do investimento elegível do universo de projetos apoiados nos SI foi promovido por empresas com até 2 anos de idade (condição de admissibilidade na tipologia de Empreendedorismo Qualificado e Criativo).

A PI 3.2 é operacionalizada pelo SI Internacionalização PME, ainda que a orientação para a produção de bens e serviços transacionáveis esteja presente em todas as tipologias de SI e que os resultados em matéria de exportações tenham relevância na apreciação do mérito nas diferentes tipologias. Coerentemente, o indicador de resultado contratualizado com os beneficiários é a intensidade exportadora. O foco exclusivo no apoio à internacionalização pela via das exportações e a separação da estratégia de internacionalização empresarial de uma estratégia mais global da empresa, que integre os domínios da inovação, qualificação e investimento no capital humano, constituem aspetos que podem limitar a produção dos resultados previstos. No entanto, a maioria (85%) das empresas beneficiárias deste SI inquiridas espera alcançar a meta estabelecida, sendo que 95% dos respondentes afirma que o projeto contribuiu, de facto, para o aumento do grau de internacionalização da empresa e 92% que melhorou a sua capacidade de marketing e comercialização. Estes resultados são positivos, em virtude da ambição subjacente aos projetos apoiados. Olhando para os resultados previstos em candidatura, 60% dos projetos apoiados prevê um aumento superior a 40% das exportações entre o ano pré-projeto e o ano pós-projeto e que este valor não é mais alto porque 30% das empresas não tinha atividade exportadora no pré-projeto (não sendo possível calcular o crescimento relativo).

A PI 3.3 é operacionalizada através do SI Qualificação PME, pelo apoio a projetos direccionados para o aumento da competitividade, da flexibilidade e capacidade de resposta no mercado global, através de um espectro alargado de fatores de competitividade, nomeadamente de natureza imaterial. Os indicadores de resultados, neste âmbito, verificam-se com a realização do projeto, na medida em que o mesmo tem que revestir pelo menos uma atividade de inovação. No entanto, a maioria (88%) das empresas beneficiárias deste SI inquiridas espera alcançar a meta estabelecida. Mais uma vez, estes resultados mostram-se positivos, em virtude da ambição subjacente aos projetos apoiados. Cerca de 45% dos projetos prevê um aumento elevado (superior a 40%) no VAB entre o ano pré-projeto e o ano pós-projeto, 58% prevê um aumento elevado nas exportações, e 31% prevê um aumento elevado no emprego.

A PI 8.5 (adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança) é operacionalizada através do financiamento de despesas com formação e contratação de quadros qualificados nos vários SI, ajudando assim a promover complementarmente os objetivos e resultados das PI 1.2, 3.1, 3.2 e 3.3. Na componente de contratação de quadros qualificados, a criação líquida de emprego altamente qualificado é um dos indicadores contratualizados no SI Inovação. Em todos os SI, a expectativa dos promotores inquiridos em relação ao cumprimento das metas é muito boa (aproximadamente 90%). No entanto, na componente de formação não apresenta um panorama tão animador, além de ter efeitos mais complexos de medir. A evidência aponta no sentido de que terão mais dificuldade em cumprir as metas, já que a análise da despesa mostra que a relevância dada pelas empresas candidatas à componente de formação profissional é baixa (cerca de 1% do Investimento Total dos projetos apoiados), enquanto os resultados do inquérito apontam para que 2/3 dos projetos candidatados não tenham esta componente, seja porque as mesmas não eram elegíveis no concurso (45%) seja por não serem relevantes no contexto do projeto (45%).



As expectativas francamente positivas apresentadas nos parágrafos anteriores beneficiaram de condições de contexto claramente favoráveis ao investimento e ao crescimento das atividades das empresas beneficiárias. De facto, a menor restritividade ao crédito e a existência de linhas de crédito complementares ao financiamento dos projetos aprovados nos SI do PT2020 potenciou uma boa execução dos projetos (quase 1/3 dos inquiridos revelou isso mesmo). Por outro lado, 57% dos promotores inquiridos afirmou que o contexto macroeconómico potenciou o arranque e desenvolvimento do projeto e 23% considerou que não teve impacto (Gráfico A 57).

### **Relevância do alinhamento dos SI com as RIS3 (em especial no OT1) para potenciar a especialização da economia e direcionar os apoios para setores de maior valor acrescentado**

***A maior parte dos projetos apoiados está alinhada com as RIS3, promovendo a especialização da economia portuguesa. Este resultado foi potenciado pela abrangência das ENEI e EREI e por uma associação forte dos domínios das RIS3 com os projetos mais inovadores: essa correlação terá certamente ajudado a filtrar os projetos não alinhados com as RIS3 na fase de análise de admissibilidade. Não obstante os projetos apoiados se inserirem maioritariamente em atividades de valor acrescentado intermédio, observa-se que os projetos alinhados com as RIS3 possuem tendencialmente maior valor acrescentado.***

Os apoios estão a ser direcionados quase totalmente para projetos alinhados com as RIS3 (97% do investimento elegível e 96,8% do incentivo, excluindo-se os projetos em que esse alinhamento não é analisado, como no caso dos Vales). No padrão setorial dos poucos projetos não alinhados com a RIS3, sobressaem projetos do setor do comércio e da construção.

Este panorama revela que os SI não só estão a responder bem às necessidades do público-alvo (cf. respostas a QA anteriores), como estão a servir os propósitos das estratégias territoriais, nomeadamente, orientando os apoios para projetos alinhados com as RIS3.

Atendendo ao facto do critério de mérito regional (onde se inclui o alinhamento para as EREI) ter um carácter complementar no referencial de análise de mérito dos projetos candidatos aos SI, a elevada frequência de alinhamento com as RIS3 parece justificar-se pelas seguintes razões:

- ▶ A obrigatoriedade do alinhamento com as RIS3 nos projetos apoiados ao abrigo da PI 1.2 (SI I&DT e SI Inovação Não PME);
- ▶ A insuficiente focalização das EREI e a dificuldade de análise do alinhamento dos projetos com as mesmas que decorre do baixo grau de especificação das RIS3, mesmo considerando os referenciais de análise utilizados pelos técnicos avaliadores, fundamentais para reduzir o grau interpretativo das estratégias;
- ▶ O desenho dos SI e a sua comunicação, que parece ter sido eficaz a inibir a procura por promotores com projetos não alinhados com as RIS3;
- ▶ As condições de admissibilidade dos projetos, que terão contribuído também para filtrar boa parte dos projetos não alinhados com as RIS3.

Ressalvando a baixa validade estatística na comparação entre universos devido ao forte desequilíbrio existente entre eles, a desagregação dos projetos por escalão de criação de valor dos promotores no ano pós-projeto evidencia que o forte alinhamento dos projetos apoiados com as RIS3 não se tem feito acompanhar por uma incidência particularmente expressiva em setores de intensidade de criação de valor elevada (VAB/VBP > 50%).

No caso particular dos apoios SI Inovação ao abrigo da OT1, constata-se até que a maioria dos projetos se inserem em atividades com baixa intensidade de valor. No caso do SI I&DT, ainda no OT1, os apoios dirigidos ao conjunto de projetos com intensidade média e intensidade elevada de criação de valor superioriza-se aos projetos de intensidade baixa (Quadro 6). Ainda assim, importa registar que, para tipologias de investimento semelhantes, o peso dos projetos promovidos por empresas com elevada intensidade de criação de valor é superior entre os projetos alinhados, quando comparado com o dos projetos não alinhados. Esta diferença é mais visível no caso do SI Inovação (fora do OT1) e, em menor grau, no SI QIPME (ou seja, em instrumentos em que existe a possibilidade de os projetos não estarem alinhados com a RIS3), embora em nenhum dos casos as diferenças sejam muito significativas. O facto do alinhamento com as RIS3 ser um critério de mérito do projeto pode ajudar a explicar este resultado, já que os projetos não alinhados terão que apresentar outros argumentos de inovação relevantes para atingirem o mérito absoluto e relativo.

**Quadro 6. Distribuição do investimento elegível dos projetos em termos de alinhamento com as RIS3 vs escalão de intensidade de criação de valor no ano pós-projeto do seu promotor**

		Intensidade de Criação de Valor		
		Baixa	Média	Elevada
SI I&DT	Alinhados OT1	43,2%	28,6%	28,1%
SI Inovação	Alinhados OT1	60,3%	32,0%	7,7%
	Alinhados (restantes)	15,3%	54,4%	30,3%
	Não alinhados	32,9%	47,6%	19,5%
SI QIPME	Alinhados	32,3%	40,4%	27,3%
	Não alinhados	30,1%	50,8%	19,1%
Total	Alinhados	31,5%	44,1%	24,3%
	- dos quais OT1	55,3%	31,0%	13,7%
	Não alinhados	32,5%	48,1%	19,4%
	Total	31,6%	44,2%	24,3%

Fonte: Equipa de Avaliação com base no SGO

Com efeito, observa-se que 55% do investimento elegível associado a projetos alinhados com a RIS3 e enquadrados no OT1 (SI I&DT e Inovação Não PME) é promovido por empresas que, no pós-projeto, preveem apresentar uma intensidade de criação de valor baixa ( $VAB/VBP < 30\%$ ) e que apenas 14% deverá cair no escalão mais elevado ( $>50\%$ ), enquanto os projetos alinhados com a RIS3 mas não enquadrados no OT1, evidenciam uma orientação superior para atividades de maior valor acrescentado. Os projetos sem alinhamento apresentam um perfil intermédio. Embora não se evidencie um padrão inequívoco, é indiscutível que o peso dos projetos alinhados com as RIS3 do OT3 promovidos por empresas com uma intensidade de criação de valor elevada no pós-projeto é superior aos projetos não alinhados com as RIS3. Por outro lado, é expectável que os projetos não alinhados com as RIS3, apresentem outros argumentos de inovação que permitam compensar o mérito relativo mais deficiente no critério D.

Contudo, os valores médios das pontuações de mérito não confirmam essa hipótese: os projetos alinhados com as RIS3 (OT1), apresentam uma nota média de mérito no critério A inferior em 0,05 pontos (numa escala de 3 – classificação mínima – a 5) face aos projetos não alinhados, mas superior em 0,04 pontos no critério B (numa escala de 2 – classificação mínima – a 5).

Como já referido, existem indícios de que os SI estão a gerar efeitos que contribuem para os resultados esperados dos PO e que apresentam níveis potenciais de alcance de metas contratualizadas positivos tendo em consideração a experiência de quadros anteriores. Na caracterização da procura pelos SI e dos projetos apoiados, é ainda evidenciado que o “coeficiente de especialização” dos SI setores intensivos em tecnologia e conhecimento em relação à sua procura potencial é superior a 1. O facto de a maior parte dos projetos estar alinhado com as RIS3 pode estar associado a esse desidrato.

Na opinião da maioria dos consultores inquiridos (86%), o desenho dos SI de acordo com as RIS3 promoveu uma maior orientação dos apoios para projetos associados a setores de maior valor acrescentado, e 74% considera que a RIS tem impacto na seleção de melhores projetos em termos de grau de inovação (Gráfico A 66 do Volume de Anexos).

### **Valorização dos desafios sociais na política pública em matéria de competitividade e internacionalização**

***A resposta a desafios sociais depende da capacidade de inovação das economias e dos países. Sendo problemáticas de preocupação generalizada na Europa, a novidade e potencial de valorização económica das inovações que lhe estão associadas tende a ser superior. A perceção dos promotores nesta matéria corrobora essa lógica, mas não foi possível produzir evidência empírica que comprove a superior qualidade e sofisticação dos projetos com contributo para desafios sociais face aos restantes.***

Os desafios sociais são domínios de relevância social de primeira linha no âmbito dos quais se inserem problemas sociais relevantes na Europa. Parte desses problemas poderão ser resolvidos através de atividades inovadoras que contribuam para a criação de novos bens e serviços que mitiguem os riscos associados.

Em teoria, os projetos (e empresas) que contribuem para os desafios sociais tendem a gerar inovações mais sofisticadas (i.e. mais complexas e de difícil replicação), com um âmbito de valorização potencial mais alargado (i.e. em qualquer mercado internacional desenvolvido) e com um tempo para valorização mais longo (na medida em que se insere em mercados emergente ou pouco maduros). Deste modo, é expectável que os projetos que contribuem para um ou mais desafios sociais tenham uma intensidade de criação de valor e uma orientação exportadora mais elevada face aos restantes do mesmo setor/ atividade [H11].

Esta lógica é corroborada pela perceção muito positiva dos promotores em relação à valorização dos desafios sociais nos SI: 77% das empresas sugere que a valorização dos desafios sociais contribui para a competitividade global da empresa e para esta garantir um posicionamento diferenciado no mercado e 73% afirma que os mesmos contribuem para a internacionalização (Gráfico A 61 do Volume de Anexos).

Porém, no âmbito dos SI, os desafios sociais surgem de uma forma discreta sob a forma de uma majoração de um dos subcritérios que compõe o referencial de análise mérito dos projetos candidatados. A sua influência na classificação final de mérito dos projetos candidatos é marginal.

Neste quadro, não foi possível recolher evidência que demonstre que os projetos apoiados que contribuem para um ou mais desafios sociais apresentam argumentos objetivos (indicadores de competitividade, como a intensidade de criação de valor, orientação exportadora, intensidade de emprego qualificado, entre outros) que os diferenciem dos restantes.

### **Capacidade dos SI em promover a aceleração da transferência e valorização de conhecimento**

***Os SI estão desenhados para responder de forma eficaz a desafios e falhas existentes nos sistemas de inovação, com mais argumentos do que existiam no QREN, dado o alargamento dos instrumentos específicos mobilizados. Uma parte significativa dos projetos apoiados tem um contributo relevante para o aprofundamento do capital relacional dos promotores e para o robustecimento da capacidade de produção de conhecimento e de inovação das empresas. O sucesso na implementação do Vale I&D é prova disso.***

O estudo de “Avaliação do Contributo dos FEEI para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento”, realizado recentemente pela Augusto Mateus & Associados, revela que os apoios enquadrados no QREN permitiram reforçar as dinâmicas de TVC nos sistemas de inovação em Portugal, tendo tido um sucesso particularmente relevante nas regiões Norte e Centro. Este resultado foi possibilitado pelo bom alinhamento dos instrumentos com os objetivos de política com as falhas nos processos de I&D+I, apesar do reduzido número de instrumentos específicos de TVC e do contexto macroeconómico desfavorável. Embora remanesçam deficiências na capacidade de absorção de conhecimento pelas empresas e no sistema de intermediação, os SI do QREN tiveram um papel central na promoção destas dinâmicas, especialmente no âmbito do SI I&DT.

A referida avaliação mostrou que os resultados alcançados no desenvolvimento dos sistemas de inovação foram influenciados decisivamente pelas condições de partida. Consequentemente, e tendo em conta que o PT2020 não descontinuou nenhum instrumento de dinamização da TVC do QREN, espera-se que os resultados a alcançar pelos projetos apoiados no âmbito do SI I&DT (e, em menor medida, no SI Inovação) possam ser mais robustos, quando comparados com os projetos apoiados no âmbito do QREN, já que o nível de capacitação das empresas no domínio do conhecimento é, agora, maior [H13]. Os indicadores de realização dos PO relacionados com a temática da TVC (e.g. “empresas em cooperação com instituições de investigação”, “projetos de transferência e utilização do conhecimento”) estão um pouco aquém do desejado, tendo em conta o elevado grau de compromisso dos PO (Quadro A 17 e seguintes).

Ao invés, no PT2020, ocorreram melhorias incrementais em instrumentos vindos do QREN e a introdução de instrumentos relevantes para a dinamização da TVC (e.g. tipologia de projetos demonstradores, provas de conceito na tipologia I&D empresas, criação dos núcleos em copromoção). Ao mesmo tempo, assistiu-se a um retrocesso no desenho dos SI a dois níveis que tenderão a ter impacto negativo nas dinâmicas de TVC: (i) enfraquecimento dos apoios a Polos de Competitividade e Tecnologia (menor dinâmica de rede com impacto possível nos programas mobilizadores e nos projetos de I&D em copromoção) e (ii) fragmentação de tipologias de valorização económica por vários SI (e.g. SI Inovação, SI Internacionalização) e/ou várias tipologias (e.g. SI I&DT - I&D Empresas e SI I&DT – PPII) (aumento dos custos de transação).

Numa análise estrita da transferência de conhecimento, isto é, considerando as medidas mais formais de apoio à transferência de conhecimento (projetos demonstradores, projetos em copromoção, projetos conjuntos e projetos com tipologia de inovação “transferência de conhecimento” do SI Qualificação), nos projetos apoiados observa-se que a relevância deste domínio está bem patente nos SI. Os projetos enquadrados nestas medidas representam mais de 10% do investimento elegível, quase 12% do incentivo, num total de 564 projetos (Quadro A 38).

O sucesso na implementação dos projetos simplificados, especialmente do Vale I&D ou Vale Oportunidades de Investigação, que foi a tipologia que sofreu menos alterações no processo de reformulação da arquitetura dos Vales, constitui uma boa evidência disso.

Considerando os resultados da inquirição realizada no âmbito desta avaliação, não é possível confirmar inequivocamente a capacidade e adequação dos SI para acelerar a TVC, já que apenas metade das empresas inquiridas afirmou que os SI respondem adequadamente às necessidades de colaboração tanto entre empresas como com entidades não empresariais do SCTN. Um exemplo de relações profícuas com entidades não empresariais do SCTN é a Stemlab que, como documentado no Estudo de Caso #5, manteve, desde a sua criação, uma relação de estreita parceira com investigadores universitários (valorização de resultados de investigação) e com o IPN. No entanto, olhando para os resultados da colaboração, as empresas revelam com mais frequência que a mesma potenciou o desenvolvimento do projeto do que as situações em que condicionou. Importa ainda realçar o contributo dos projetos apoiados para a produção de novo conhecimento valorizável (85% dos inquiridos) e para o aprofundamento do capital relacional com parceiros de inovação (64%) (Gráfico A 60). Por sua vez, os consultores consideram que a maior orientação dos SI do PT2020 para as RIS3 terá um contributo positivo tanto na indução de projetos mais alinhados com o potencial científico e tecnológico nacional como na seleção de projetos que potenciem a TVC de base nacional (Gráfico A 66).

## Contributo para o princípio do desenvolvimento sustentável

***Os SI do PT2020 reforçaram a aposta nos princípios de desenvolvimento sustentável, com a criação de mecanismos robustos como são as majorações na taxa de financiamento (o incentivo associado a esta majoração supera os 200 milhões de euros). Embora muitos dos projetos (principalmente os de maior dimensão) apresentem argumentos de sustentabilidade ambiental, parte desses argumentos podem estar a ser mobilizados de forma “simbólica”, como via para aceder a financiamento adicional.***

A vertente da sustentabilidade ganhou preponderância no desenho dos SI do PT2020 face aos SI do QREN. Apesar do apoio a investimento na área da eficiência energética e de utilização eficiente de recursos estar previsto na elegibilidade das despesas dos SI do QREN, foram introduzidas importantes alterações nesta matéria, em particular no SI Inovação, que tornou a aposta no desenvolvimento ambientalmente sustentável mais evidente: (i) a criação da majoração de “sustentabilidade” que adiciona 10 p.p. à taxa de financiamento a projetos apoiados no SI Inovação que demonstrem atuações ou impactos em matéria de uso eficiente de recursos, eficiência energética, mobilidade sustentável e redução de emissões de gases com efeitos de estufa; e (ii) a existência de domínios e áreas prioritárias definidas na ENEI e na EREI relacionadas com a sustentabilidade ambiental, que permitem aos projetos a possibilidade de reforço no alinhamento com estas estratégias e, por essa via, aumentar a sua classificação de mérito. No caso do SI Qualificação e Internacionalização as alterações foram menos visíveis, mantendo-se uma tipologia de projeto orientada para a “ecoinovação”, que congrega as duas tipologias anteriormente existentes (“ambiente” e “diversificação e eficiência energética”).

No âmbito do SI Inovação foram apoiados 687 projetos e um investimento elegível de 2,15 mil milhões de euros (30% do investimento elegível aprovado nos SI), cuja taxa de financiamento foi beneficiada pela majoração de “sustentabilidade”. Daqui resulta que o incentivo concedido decorrente dos argumentos de sustentabilidade ambiental dos projetos foi de aproximadamente 215 milhões de euros. Os 142 projetos apoiados no SI Qualificação com tipologia de “ecoinovação” tiveram um peso bem mais reduzido, totalizando um incentivo 17,2 milhões de euros (Quadro A 39).

Segundo as empresas inquiridas, a componente de sustentabilidade tende a ter significado: 68% das respondentes revela que os seus projetos incorporaram investimentos que promovem a sustentabilidade ambiental e 47% que esta componente tem uma relevância alta ou moderada. Contudo, em 31% desses casos, a sustentabilidade ambiental tem carácter simbólico, provavelmente para responder aos mecanismos de promoção da sustentabilidade ambiental atrás identificados (Quadro A 81).

A componente de sustentabilidade ambiental é mais facilmente defendida em projetos de setores industriais, dado serem aqueles que mais margem de progressão têm a este nível, por via da aquisição de tecnologia que reduza significativamente os custos energéticos, os desperdícios ou mesmo o consumo de matéria-prima. Essa situação reflete-se na estrutura setorial dos projetos apoiados que obtiveram a majoração de “sustentabilidade”, onde o peso da indústria transformadora no número total de projetos é 25 p.p. superior face à estrutura dos restantes projetos do SI Inovação. Por outro lado, embora apenas um terço dos projetos do setor do Turismo tenha obtido esta majoração, o investimento elegível associado é quase o dobro do dos restantes projetos deste setor.

A perceção dos OI sobre a majoração da sustentabilidade não é particularmente positiva tendo em conta o modo como os promotores a utilizam. De facto, as entidades que analisam os projetos candidatados deparam-se com investimentos de montante reduzido e com impacto relativamente baixo na atividade do promotor (para cumprir o mínimo indispensável para que o projeto esteja habilitado a beneficiar desta majoração). Em projetos de maior dimensão, podem verificar-se situações em que o adicional de financiamento decorrente desta majoração seja superior ao montante dos itens de investimento que o justificam.

## Contributo para o reforço da coesão territorial e para a atenuação das assimetrias regionais

*Os SI do PT2020 possuem um potencial relevante para o incremento da convergência e coesão territorial das regiões portuguesas. A eficácia dos SI neste domínio parece ser maior em regiões com perfis de especialização mais alinhadas com a cobertura setorial dos SI, mas também se mostra relevante em regiões posicionadas de forma distinta em termos da distribuição do PIB per capita, o que indicia um potencial dos SI para promoverem processos de convergência de regiões posicionadas nos quartis inferiores do PIB per capita. Como seria de esperar, este potencial não se verifica de forma transversal a todas as tipologias de intervenção, constatando-se, no caso do SI I&DT, uma maior relevância e incidência nas regiões NUTS III de maior PIB per capita, com “sistemas” de inovação mais densos e qualificados, revelando-se deste modo a menor capacidade desta tipologia de incentivos para promover convergência inter-regional.*

O contributo dos SI do PT2020 para o reforço da coesão territorial apenas pode, nesta fase, ser avaliado em termos potenciais, observando a incidência do investimento dirigido ao sistema (procura) e do investimento elegível nos projetos apoiados, uma vez que os resultados e impactos gerados surgirão em período mais alargado. Por este mesmo motivo não devem ser estabelecidos quaisquer nexos de causalidade entre os apoios concedidos e a evolução das trajetórias de convergência e coesão das regiões portuguesas.

Confrontando a capacidade das várias regiões NUTS III gerarem ou atraírem projetos e investimentos em termos superiores à sua respetiva dimensão económica (comparando o peso relativo do investimento dos SI localizado em cada região com a respetiva dimensão económica regional, avaliada, neste caso, através do peso do VAB da região) com o correspondente posicionamento regional em termo de PIB *per capita* (para 2016, ano mais recente disponível), sobressaem as seguintes evidências:

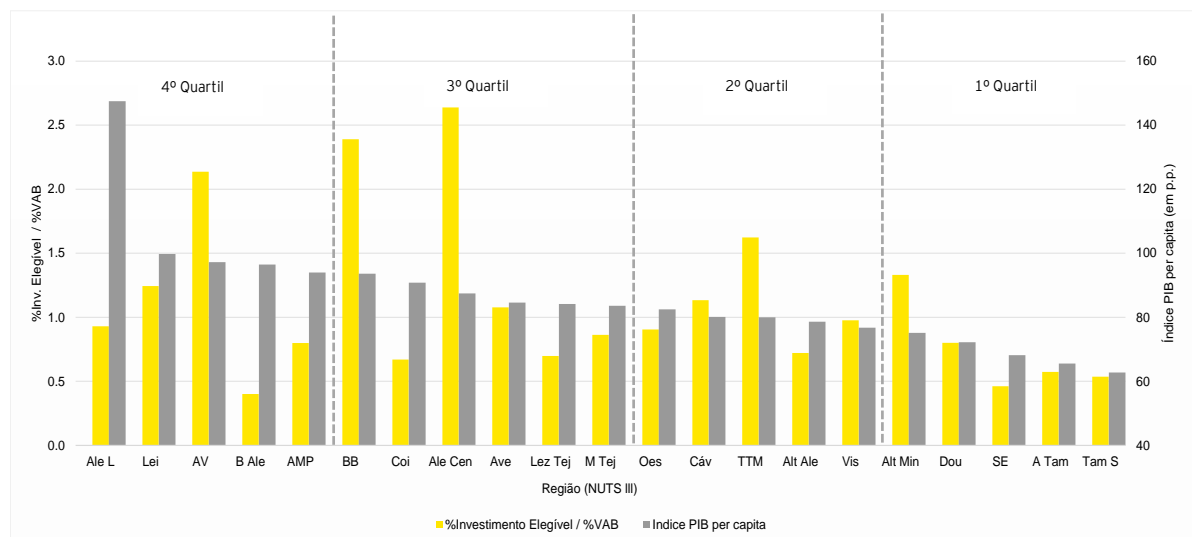
- ▶ A Área Metropolitana de Lisboa (AML) e o Algarve (Alg), ou seja, as duas NUTS III do Continente que são simultaneamente NUTS II e não pertencem ao conjunto das regiões menos desenvolvidas em termos europeus, apresentam valores muito baixos no quociente entre a percentagem do investimento dos SI no total nacional e a respetiva dimensão económica regional (valores claramente inferiores à unidade), situação que resulta naturalmente da afetação dos FEEI por regiões NUTS II, na fase de programação, mas também do próprio nível dos apoios concedidos, mais baixo do que nas restantes regiões (Gráfico A 7).
- ▶ No caso da análise da localização e incidência dos investimentos dirigidos aos SI ser restringida às NUTS III pertencentes a regiões (NUTS II) do Continente classificadas com menos desenvolvidas em termos europeus (Norte, Centro e Alentejo)<sup>52</sup>, é possível verificar situações muito diferenciadas no acesso aos SI considerando o nível de desenvolvimento de cada território (Gráfico 4):
  - Em duas regiões do 4.º quartil (Região de Aveiro e Região de Leiria), portanto com PIB per capita mais elevado, observam-se valores claramente superiores à unidade no quociente entre localização relativa do investimento elegível dirigido aos SI e a respetiva dimensão económica regional, evidenciando desta forma forte capacidade em atrair ou gerar projetos enquadráveis nos objetivos dos SI;
  - Nas regiões situadas no 3.º quartil em termos de PIB per capita registam-se, igualmente, situações com o quociente de localização relativo do investimento total dirigido aos SI e a respetiva dimensão económica superior a 1 (Alentejo Central e Beira Baixa, de forma clara, e a região do Ave com um valor ligeiramente superior à unidade);
  - Nas regiões situadas no 2.º quartil, este resultado é igualmente verificado para as regiões Terras de Trás-os-Montes e Cávado;
  - Finalmente, no 1.º quartil em termos de PIB per capita, a região do Alto Minho regista igualmente um valor superior à unidade.

---

<sup>52</sup> Considerando, neste caso, a dimensão económica relativa das regiões ajustada ao total do VAB das regiões Norte, Centro e Alentejo.

A existência de regiões posicionadas em quartis diferentes em termos de PIB per capita com capacidade de gerarem ou atraírem projetos e investimentos em termos superiores à sua respetiva dimensão económica indicia um potencial relevante, em termos ex ante, dos SI contribuírem para o reforço da coesão e convergência entre NUTS III.

**Gráfico 4. Distribuição do investimento elegível apoiado nos SI do PT2020 até final de 2017 vs PIB *per capita* em 2015, nas NUTS III do Norte, Centro e Alentejo**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SI do PT2020 e do INE

Os resultados analisados evidenciam também valores bastante distintos quando se ventila os resultados pelos diversos sistemas de incentivos (ver Gráfico A 8 a Gráfico A 11). Merecem destaque os seguintes aspetos:

- ▶ No SI I&DT, apenas as regiões de Aveiro e da Área Metropolitana do Porto (situadas no quartil mais elevado em termos de PIB per capita, 4.º quartil) e do Alentejo Central e de Coimbra (do 3.º quartil) apresentam quocientes de localização superiores a 1, ou seja, evidenciando uma presença de investimento elegível apoiado superior às respetivas dimensões económicas regionais;
- ▶ No SI Inovação, destaca-se o posicionamento da Região de Aveiro (4.º quartil), do Alentejo Central e Beira Baixa (3.º quartil) e das Terras de Trás-os-Montes e do Alto Minho (2.º quartil);
- ▶ No SI Qualificação PME destaca-se a forte localização relativa nas regiões do Alentejo Central (3.º quartil em termos de PIB per capita), do Cávado e das Terras de Trás-os-Montes (2.º quartil em termos de PIB per capita);
- ▶ No SI Internacionalização PME merece destaque o Alentejo Central (3.º quartil) e quatro regiões situadas no 2.º quartil (Oeste, Cávado, Terras de Trás-os-Montes e Alto Alentejo) que apresentam valores do quociente de localização superiores a 1.

Esta distinção entre SI reflete-se naturalmente em resultados diferenciados em cada uma das regiões NUTS III. Estes resultados podem ser exemplificados a partir, por exemplo, da realidade da NUTS III Beira Baixa, que apresenta globalmente uma atratividade ou localização de projetos muito superior à sua dimensão económica (resultado fundamentalmente do SI Inovação) mas que, no caso SI I&DT, apresenta um posicionamento muito fraco.

Estas diferenças notaram-se também na procura em concursos específicos para territórios de baixa densidade. Durante o período de análise foram lançados quatro concursos especificamente para territórios de baixa densidade (SI Qualificação 23/SI/2015, SI Internacionalização 22/SI/2015, SI



Inovação Produtiva 25/SI/2015 e SI Empreendedorismo Qualificado 24/SI/2015). Enquanto o primeiro e o quarto dos AAC teve uma procura muito abaixo da dotação, o segundo e terceiro concursos esgotaram a dotação indicativa (taxa de reforço FEDER = 99,9% e 93,0%, respetivamente). Este é, por isso, um mecanismo relevante de promoção da convergência e coesão territorial, tendo sido operacionalizado de forma adequada, isto é, em linha com a procura qualificada do território de intervenção. Uma forma alternativa de operacionalizar esta discriminação poderá ser a criação de dotação específica para territórios de baixa densidade nos concursos gerais.

Não possuindo os SI uma vocação setorial universal, as principais constatações anteriormente apresentadas estão, naturalmente, associadas a regiões com perfis de especialização mais alinhadas com a cobertura setorial dos SI, mas evidenciam, simultaneamente, uma localização relativa do investimento dirigido e apoiado pelos SI para regiões posicionadas de formas distintas em termos da distribuição do PIB *per capita*, o que indicia algum potencial dos SI para promoverem processos de convergência de regiões posicionadas nos quartis inferiores do PIB *per capita*. Como seria de esperar este potencial não se verifica de forma transversal a todas as tipologias de intervenção, constatando-se, no caso do SI I&DT, uma maior relevância e incidência nas regiões NUTS III de maior PIB *per capita*, com sistemas de inovação mais densos e qualificados e, deste modo, menor capacidade de promover convergência inter-regional por parte desta tipologia de apoios.

Este conjunto de evidências permitem admitir que, os SI do PT2020 possuem um relativo potencial para o incremento da convergência e coesão territorial das regiões portuguesas, embora este resultado em termos efetivos apenas possa ser confirmado na sequência da realização plena dos projetos apoiados.





## 5. Conclusões e recomendações

### 5.1 Conclusões

O quadro lógico da intervenção dos Sistemas de Incentivos envolve um conjunto de atividades que consubstanciam a conceção dos instrumentos, a sua divulgação e a estruturação de processos, meios e recursos que permitem a geração de realizações e a sua posterior transformação em resultados, de forma a alcançar os objetivos visados. A prossecução da cadeia sequencial subjacente à conceção e implementação destes instrumentos no domínio da Competitividade e Internacionalização do PT 2020 implica a verificação de determinados pressupostos e é influenciada por fatores internos (maioritariamente dependentes da ação da gestão dos instrumentos de política) e externos à intervenção.

1. Em termos globais, a presente avaliação revela uma **elevada adequação da conceção dos instrumentos e do seu modelo de governação aos objetivos visados**, seguindo no essencial as lições de experiência dos SI do QREN, e um nível de realizações elevado, tendo também identificado falhas de implementação que, numa parte substancial dos casos, foram sendo mitigadas ao longo do período de avaliação, evidenciando uma adaptação da operacionalização dos SI aos desvios face à programação.
2. Os fatores contextuais externos à intervenção potenciaram a adesão aos instrumentos e a implementação dos projetos, nomeadamente, a recuperação económica, do investimento e redução das restrições de acesso ao crédito. A **opinião dos beneficiários sobre os SI é bastante positiva em praticamente todos aspetos analisados** – desde a divulgação, à clareza dos materiais de suporte operacional e à perspetiva de alcance dos resultados contratualizados – e traduz uma melhoria face aos SI do QREN, **destacando-se pela negativa, como fatores condicionadores do desenvolvimento dos projetos, os elevados prazos de análise das candidaturas e de pagamento dos incentivos**.
3. A procura dirigida aos SI mais que duplicou face ao anterior período de programação e **a análise dos indicadores de realização revela que, em termos globais, um número significativo das metas estabelecidas para 2023 já foi mais que ultrapassado – ainda que com desequilíbrios entre tipologias e entre PO**. A elevada adesão aos instrumentos (envolvendo de igual forma procura qualificada e procura que não transpôs a fase de admissibilidade), num contexto de manutenção dos recursos afetos à sua gestão, criou, contudo, entropia no sistema, reduzindo a sua eficiência operacional, a qual revela margem de progressão no alinhamento com os pressupostos assumidos, no sentido de potenciar a transformação das realizações alcançadas em resultados efetivos.

Estas conclusões mais globais são detalhadas de seguida, adotando a lógica subjacente à teoria da Mudança.

## Elementos de mobilização da procura

### Regulamentação e Avisos de Abertura de Concursos (AAC)

4. Os SI do PT2020, contemplam **um leque muito abrangente e completo de instrumentos de intervenção** (desde apoios à I&D individual e coletiva, passando por apoios à valorização de conhecimento e à inovação até apoios à qualificação dos modelos de negócio empresariais e à internacionalização), revelador de uma grande maturidade do sistema global de apoios à competitividade e à internacionalização da economia, bem como uma forte capitalização da experiência acumulada ao longo dos anteriores períodos de programação.
5. Os objetivos e o desenho dos SI no PT2020 **respondem de forma direta às necessidades de investimento dos beneficiários** (H 2.1), apresentando uma forte adequação não só ao nível das formas de incentivo e taxas de financiamento, como também nas condições de elegibilidade de promotores, projetos e despesas. A elevada mobilização da procura, especialmente nas regiões com maior capacidade para gerar procura qualificada (Norte e Centro) corrobora essa conclusão. Eventuais aspetos a melhorar estão relacionados com a insuficiente integração da componente de recursos humanos nos projetos apoiados e com a especialização dos vários SI indutora de fragmentação dos projetos. Embora evidencie algumas vantagens na organização da implementação dos SI, esta especialização não se coaduna com as necessidades de muitas empresas em matéria de projetos integrados. Em contraste, a elegibilidade das despesas com construção no atual período de programação demonstrou o esforço de aproximação às necessidades de investimento das empresas, condicionando naturalmente o apoio a outras vertentes de investimento ou a um maior número de projetos eventualmente com maior valor acrescentado. O SI Qualificação PME também requer atenção particular, pois permanece como um instrumento com uma expressão financeira limitada, apesar de ser fundamental para o *upgrading* dos modelos organizacionais e de gestão das PME e, ainda, muito adequado para ações colaborativas (através de projetos conjuntos). Em menor grau, poder-se-á dizer o mesmo em relação ao SI Internacionalização PME.
6. Os SI **cobrem globalmente bem todas as fases de investimento empresarial** e estão acessíveis a empresas de todas as idades e setores transacionáveis. Ainda assim, **detetam-se lacunas específicas nas “zonas fronteira” entre SI e entre elos do ciclo de inovação**, nomeadamente na fase de provas de conceito (faltando tipologia própria, em linha com a opção seguida no SAICT) e na fase de transição entre a I&D e a industrialização. Uma outra lacuna prende-se com a ausência de mecanismos de priorização dirigidos a projetos de I&D apoiados anteriormente que revelem elevado potencial de valorização (e.g. “vias verdes de industrialização”). A inexistência de programas estratégicos de I&D direcionados para as empresas que visem o financiamento de agendas de investigação e o planeamento do pipeline de projetos de I&D no médio prazo e das parcerias com outros atores do sistema de inovação constitui igualmente uma lacuna que deve ser colmatada. Por último, o vale empreendedorismo poderia e deveria (re)assumir um espectro mais lato de apoio, designadamente no que concerne aos prestadores de serviços, regressando ao modelo da 1.ª geração de vales.
7. Os SI **fazem parte de um *policy mix* mais alargado e podem (e devem) ser complementados de forma eficiente com outras fontes de financiamento**. Um exemplo dessa complementaridade respeita aos instrumentos financeiros, que permitem intervir em falhas de mercado onde os SI têm dificuldade em incidir (BA e FCR) e dar maior suporte à componente de cofinanciamento privado dos projetos apoiados no âmbito dos SI (dívida e garantias), contribuindo para uma melhor execução dos projetos e menor pressão financeira sobre os promotores, existindo margem para otimizar esta complementaridade. Por outro lado, os incentivos fiscais à I&D são amplamente utilizados para complementar os incentivos concedidos no âmbito do SI I&DT, enquanto o SI2E é particularmente relevante no apoio ao empreendedorismo de âmbito local.

8. Os AAC, enquanto peça nuclear da eficiência operacional, têm-se mostrado alinhados com os objetivos do PT2020, assumindo redações muito próximas do RECI, bem como com estratégias de política económica relevantes em vigor no início da implementação dos SI e as que ao longo do período de análise foram lançadas. Os AAC apresentam uma base de informação adequada para cada concurso. O **modelo concursal, transversalmente adotado, materializa uma opção que permite uma aplicação de fundos coerente com os objetivos das políticas e a competição pelos incentivos**, embora seja pertinente o aprofundamento de modelos alternativos em casos particulares, procurando potenciar maior eficiência na operacionalização dos SI (e.g. DPI, Vales).
9. O desenho e implementação de planos anuais de concursos e o seu cumprimento têm uma influência decisiva não só na gestão das expectativas e no enquadramento da procura, mas também na eficiência da gestão dos recursos afetos aos SI. Contudo, a elevada procura dirigida aos SI **dificultou a gestão do lançamento de AAC e a sua utilização enquanto instrumento de flexibilidade face a níveis de compromisso diferenciados entre os PO, o cumprimento do Plano de Avisos e a própria manutenção da sua publicação**. Confirma-se assim o risco previsto na teoria da mudança relativamente à previsibilidade dos concursos, com reflexos no planeamento das decisões de investimento por parte das empresas e na limitação da capacidade de resposta dos OI no exercício das competências delegadas relacionadas com a análise de candidaturas (H10.1 e H 10.2).
10. **A flexibilidade de adaptação dos AAC às especificidades e dinâmica das procuras regionais** não foi totalmente conseguida (H 2.1), com reflexos na incapacidade de assegurar nalguns PO e tipologias de intervenção níveis de compromisso adequados. Até ao final de 2017 não foram lançados concursos específicos para alguns PO, que permitissem promover a adesão de procura qualificada – e, portanto, o alcance de um nível de realizações convergente para as metas estabelecidas – em algumas tipologias de alguns PO.
11. O perfil dos potenciais beneficiários e da procura dirigida aos incentivos não se alterou com significado no PT2020 - **as empresas que recorrem aos SI têm, tendencialmente, uma maior capacidade de inovação e de valorização do conhecimento nos mercados internacionais** face à média do universo “elegível”. No entanto, as empresas mais robustas financeiramente e com maior capacidade para criar valor e gerar *cash-flows* operacionais não estão a ser tão mobilizadas, porventura pelas maiores facilidades de acesso a financiamento de mercado em condições atrativas ou pela menor necessidade de recorrer aos SI e suas regras para desenvolver os investimentos.

### *Clareza e simplificação*

12. A regulamentação, AAC e formulários que suportam a operacionalização dos SI são considerados claros e acessíveis por parte dos promotores (H 2.2), sendo praticamente unânime que se registou uma **maior simplificação dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento** (H 2.3), quer face ao QREN quer ao longo da operacionalização dos SI do PT2020. Ainda assim, foram identificadas áreas de melhoria na adequação dos formulários, tanto para os promotores como para os analistas dos OI, com potenciais reflexos na eficiência do processo de análise (e.g. formulários modulares) e na redução do número de candidaturas que não passam a fase de admissibilidade (e.g. alertas e regras de verificação nos formulários).
13. **A implementação dos Vales assumiu o princípio da simplificação** e foi realizada em duas fases distintas, com resultados consideravelmente diferentes. Os Vales de “segunda geração” mostram-se mais coerentes com os objetivos de política e PI e encontram maior aceitação junto dos intervenientes na sua implementação (H 2.3). O **processo de acreditação de prestadores**, igualmente reformulado, aumentou o grau de exigência colocada aos mesmos e **garantiu de forma mais eficaz a qualidade dos serviços prestados** (H 9). Não obstante as mudanças terem sido pertinentes, os Vales de “primeira geração” conseguiram mobilizar procura com perfil desejável e esperado, embora em escalas porventura excessivas e muito exigentes em termos de financiamento e de monitorizar na fase de execução e encerramento.

## Processo de seleção

14. Os **processos de candidatura, análise e seleção de projetos nos SI do PT2020 mostraram-se globalmente adequados aos objetivos** a atingir em cada tipologia/prioridade de investimento, embora incorporem camadas de prioridades (RIS3, políticas setoriais, clusters) que precisam de ser melhor articuladas e integradas. Os concursos suscitaram uma procura muito elevada aos SI, ainda que desequilibrada do ponto de vista regional.
15. A análise do processo de seleção de projetos no período de análise desta avaliação mostra que, em termos quantitativos, **o crivo essencial se fez fundamentalmente na fase de admissibilidade, relegando para segundo plano a fase de análise de mérito e mobilizando de forma residual o processo de análise de mérito relativo**: os projetos sem mérito absoluto representam somente 4% dos projetos admitidos (495 em 11.143) e apenas 4% dos projetos elegíveis (560 em 10.648) não são selecionados.
16. **A operacionalização dos processos concursais dos SI do PT2020 foi condicionada pela adoção de procedimentos específicos que provocaram inconsistências e ineficiências no processo**. Em particular, a Deliberação CIC PT2020 n.º 2\_Q/2015, de 30 de setembro de 2015, que determinou a partir daquela data a aprovação nos SI de projetos com mérito absoluto superior a 3,5, contribuiu para potenciar esta situação, condicionando a capacidade do sistema de seleção montado garantir a escolha para apoio dos melhores projetos apresentados aos concursos (H 3). Esta deliberação determinou a aplicação de um processo de seleção segundo um modelo próximo dos concursos em contínuo e, portanto, restringiu a aplicação do princípio da competição pelos apoios nos PO com maior procura.
17. No que concerne especificamente à **conceção dos referenciais de análise de mérito dos SI, a equipa de avaliação evidencia uma opinião favorável**, considerando que os mesmos se mostram coerentes com os indicadores de realização e resultados das PI e que não são perceptíveis redundâncias significativas entre os critérios definidos, embora esteja patente uma fraca capacidade de discriminação intra-critério com a exceção do caso do “mérito regional”.
18. O **critério de mérito regional revela boa capacidade de articulação e complementaridade** com os restantes critérios de análise, **apesar do reduzido contributo para a seleção final dos projetos apoiados**. Os resultados deste critério são largamente influenciados pela pouca relevância que a análise de mérito teve na operacionalização dos atuais SI, não sendo de excluir a hipótese de algumas das condições de admissibilidade e os limiares de mérito absoluto terem limitado o apoio a projetos que viessem a reunir um elevado mérito regional.
19. Os SI do PT2020 apresentam uma **taxa de admissibilidade global de 57%**, sendo no SI Internacionalização PME onde esta admissibilidade se mostra claramente mais elevada (88%). **Entre as razões de não admissibilidade, destacam-se aspetos relativos à falta de enquadramento nos AAC**.

A apreciação globalmente positiva dos promotores sobre a clareza das mensagens transmitidas através dos vários suportes de divulgação, da regulamentação e formulários, contrasta com a elevada reprovação na análise da admissibilidade, revelando que **a comunicação foi eficaz na captação de procura, mas ineficaz na desmobilização de procura não qualificada** (H 1), aspeto que acabou por causar grande entropia na operacionalização dos SI.

## Prazos de análise e decisão

20. Os **principais constrangimentos** ao arranque e implementação dos projetos foram os **atrasos na análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento**, enquanto que o contexto económico do país promoveu um enquadramento favorável à retoma do investimento empresarial e à execução dos projetos.
21. Num contexto em que o número de candidaturas e projetos aprovados nos SI nos 3 primeiros anos do PT2020 duplicou face ao QREN e os recursos afetos aos OI/AG se mantiveram, a simultaneidade do fluxo de candidaturas, pedidos de pagamento e de alegações contrárias à decisão colocaram em causa a capacidade de resposta dos OI. **O prazo médio de análise dos pedidos de pagamento e, sobretudo, o de análise das candidaturas, superaram largamente o prazo regulamentar** em todos os instrumentos, ainda que com maior incidência no SI&DT (o Pressuposto 4 não se verificou).

Para além da elevada procura, a disponibilização tardia de ferramentas de análise, a morosidade no processo de contratação de peritos externos no SI&DT, a submissão de PP incorretamente instruídos, a exigência associada à verificação documental dos pedidos e a demora na apresentação de documentação em sede de pedido de pagamento final foram os fatores que mais justificaram a extensão dos prazos de análise e a redução da eficiência na operacionalização dos SI, com consequências sobre a implementação dos projetos e investimentos.

## Modelo de governação e gestão dos SI

### *Rede dos SI e delegação de competências*

22. O **modelo de governação do PT2020 não sofreu alterações relevantes** face ao vigente no QREN, cumprindo o pressuposto de aportar maior eficácia e eficiência à implementação dos instrumentos de política (H 8). A **Rede dos SI tem promovido, gradualmente, a adoção de procedimentos e práticas harmonizadas** na operacionalização dos instrumentos, funcionando como um espaço de discussão e compatibilização das necessidades dos seus membros, nomeadamente no que respeita ao lançamento de AAC. **A Rede não conseguiu, no entanto, garantir a regularidade da publicação anual do Plano de Concursos** e, até ao final de 2017, a flexibilidade de adaptação dos AAC às especificidades da procura dirigida a alguns PO regionais, não se verificou.
23. O **modelo de delegação de competências das AG em OI continua a ser concetualmente adequado**, contribuindo para a eficiência e eficácia dos instrumentos, ainda que a pontual redução do âmbito das competências delegadas não tenha contribuído para a eficiência e celeridade de alguns procedimentos, como a resolução de contratos e a gestão de créditos, pela acrescida tramitação que lhe está subjacente, nomeadamente quando está em causa a intervenção de outra entidade no processo que antes era assegurado também pelos OI.

Os significativos atrasos na análise das candidaturas e pedidos de pagamento refletem um desajustamento entre os recursos afetos a estes processos e a procura efetiva dirigida aos SI, a qual se revelou muito superior à expectável no momento de assinatura dos contratos de delegação de competências. A combinação entre procura/aprovações, recursos técnicos e prazos previstos de análise envolve opções dos responsáveis pela implementação dos SI que podem passar por limitar a procura e/ou alargar os prazos de análise previstos e/ou aumentar os recursos afetos à gestão dos SI.

24. **A relação entre os beneficiários e os OI é avaliada de forma muito positiva por parte dos primeiros.** A apreciação dos beneficiários relativamente à qualidade da resposta dos OI aos pedidos de esclarecimento e apoio é muito positiva, sendo na generalidade dos casos melhor classificada na fase de candidatura do que na fase de acompanhamento dos projetos. Ainda assim, considera-se que uma melhor organização das equipas e, quando aplicável, **uma maior especialização setorial ou temática das mesmas tornaria mais eficaz e eficiente a análise das candidaturas e o relacionamento com os beneficiários.**

#### *Sistema de informação de suporte à Rede dos SI e aos promotores*

25. **A arquitetura do sistema de informação dos SI e as funções programadas apresentam as condições de adequação** para fazer face às exigências da gestão e operacionalização do ciclo do projeto (H 5.1). O sistema de informação é um elemento absolutamente crucial para a operacionalização dos SI e tem permitido responder de forma eficaz, ainda que nem sempre em tempo oportuno, às especificidades dos instrumentos e às necessidades das várias entidades envolvidas. A auscultação dos *stakeholders* permitiu apurar que o sistema de informação dos SI apresenta uma evolução face ao QREN - diferenciando-se pela positiva face a outros sistemas de suporte a outros instrumentos do PT 2020 geridos pelos POR - que tem conseguido responder às necessidades de análise e tramitação processual ao longo do ciclo de vida do projeto. O atraso na implementação de algumas ferramentas refletiu-se, contudo, nos prazos de análise e a dificuldade em aceder a informação (mais) detalhada de suporte à monitorização das AG condiciona ainda a eficiência da gestão.
26. A centralização da informação no sistema do PT2020 veio exigir um maior nível de interoperabilidade e a necessidade de uma sistemática atualização das ligações entre sistemas, conduzindo frequentemente à **não coincidência temporária da informação nos diversos pontos de acesso e à necessidade de adoção de soluções de contingência** que implicam a validação “manual” da informação. O atraso na operacionalização de alguns módulos do sistema do PT2020 implicou a adoção de soluções de contingência que também causaram entropia e ineficiência na operacionalização dos instrumentos. Uma maior articulação entre a Rede dos SI e a AD&C na conceção, planeamento e operacionalização das temáticas que implicam interação entre os dois sistemas revela-se necessária para garantir maior eficiência na operacionalização dos instrumentos de apoio. **O potencial de eficiência que o sistema de informação global pode aportar à operacionalização dos SI não se encontra assim totalmente mobilizado** e considera-se que os respetivos utilizadores não conhecem, de acordo com os diferentes níveis de acesso, todas as suas capacidades.
27. **O Balcão 2020 contribuiu para a simplificação e diminuição da carga administrativa sobre os beneficiários** e permite agregar informação anteriormente dispersa por diversos *sites*. Algumas das suas funcionalidades podem ser melhoradas, nomeadamente as associadas à organização e pesquisa de informação e ao apoio prestado aos promotores no caso de pedidos de esclarecimento (H 5.2). A preferência dos promotores por um contacto mais personalizado e a dificuldade que às vezes revelam na focalização das respetivas dúvidas indicia que **o Balcão, enquanto ponto único de contacto (sobretudo até à fase de aprovação dos projetos) poderá ser mais eficaz na simplificação do acesso aos financiamentos** se proporcionasse um ponto de contacto por telefone.
28. **O acesso do promotor à informação dos seus projetos foi simplificado**, podendo este consultar todos os dados referentes aos mesmos (no âmbito dos SI) numa única plataforma (PAS), onde foram adicionadas funcionalidades de interface no que se refere ao *upload* de informação diretamente de várias fontes de informação entre elas o Excel. O preenchimento dos formulários de candidatura poderia, contudo, ser mais facilitado com campos de ajuda ao mesmo.



29. O **contacto dos promotores com os SI e com o seu corpo regulamentar é sobretudo mediado por empresas de consultoria**, assumindo-se o *website* do PT2020 como elemento agregador de divulgação dos SI. As redes sociais e as restantes ferramentas de comunicação digital desempenham um papel ainda modesto na forma como a informação chega à procura potencial, enquanto que os meios menos institucionais e mais generalistas se destacam no primeiro contacto das empresas com os SI (H 1). O **primado do empowerment do beneficiário ainda não é uma realidade** e a estratégia de comunicação não reconheceu suficientemente a importância dos consultores enquanto difusores de informação dos SI.

## Realizações

30. A análise do cumprimento dos indicadores de realização evidencia um nível de execução bastante elevado na maioria dos indicadores (em 2017 a maioria dos indicadores já alcançam ou superam as metas para 2023), em consonância com uma taxa de compromisso global de 106% na componente FEDER.
31. As realizações alcançadas em termos globais encerram assimetrias entre tipologias e PO: uma superação de metas sobretudo nas PI 3.1, 3.2 e 3.3 dos POR do Norte e Centro, contrasta com realizações mais modestas na tipologia Empreendedorismo Qualificado e Criativo, no SI I&DT em Lisboa, ou no Internacionalização e Qualificação PME no Alentejo e Algarve, decorrentes de dificuldades de mobilização da procura qualificada, reduzida massa crítica empresarial com capacidade de inovação ou do sistema regional/nacional de inovação, ou condições pouco atrativas (no caso da I&D em Lisboa). Estas assimetrias decorrem da não verificação integral de alguns dos pressupostos assumidos na Teoria da Mudança (Pressuposto 2 e Risco 8) e designadamente pela dificuldade do modelo implementado em lidar com uma procura global elevada e desequilibrada entre regiões.

## Acompanhamento dos projetos

32. Se, por um lado, a capacidade dos SI atingirem as metas de resultado estabelecidas se prende com as realizações, por outro lado, as características dos projetos apoiados têm um papel importante para determinar o potencial de alcance das mesmas. Nesta vertente, a avaliação apresenta argumentos que suportam a **adequação dos indicadores contratualizados com os beneficiários com os objetivos das diferentes tipologias de projetos**, os quais concorrem direta ou indiretamente para os objetivos definidos para os PO, promovendo uma maior orientação para os resultados (H 7).
33. O **acompanhamento dos resultados dos projetos revela-se globalmente adequado** na fase de encerramento. Contudo, no decurso da execução, não obstante a evolução face ao QREN no sentido de maiores exigências associadas às verificações, **existe margem para um acompanhamento mais previdente e preventivo**, no sentido de identificar atempadamente eventuais fatores que possam perigar o alcance dos resultados contratualizados (H 6).

## Resultados

34. Os promotores revelam, na sua maioria, **expectativas positivas relativamente ao alcance ou mesmo superação dos resultados contratualizados** (H 11), evidenciando maiores reservas quanto à execução dos projetos de acordo com o ritmo revisto. Ainda que se tenham identificado evidências que confirmam a possibilidade de quebras de investimento em resultado de algum sobredimensionamento de alguns projetos na fase de candidatura (H12), o contexto macroeconómico favorável, a expectativa positiva relativamente ao crescimento das vendas e ao acesso aos mercados externos permitem perspetivar condições para a tradução das realizações em resultados nos projetos apoiados. Também não são encontradas evidências que confirmem o risco associado à limitação da produção de resultados por via das dificuldades de financiamento e de capacitação das empresas para alcançar os resultados (H 13).

35. As perspetivas de alcance dos resultados podem também sustentar-se nas características dos mesmos face a um conjunto de parâmetros considerados favoráveis à aferição da qualidade dos projetos, em particular os visados nas QA relativas à eficácia:
- ▶ Observam-se sinais positivos quanto à qualidade dos projetos em matéria de **criação de valor, de orientação para bens e serviços transacionáveis e para a efetiva tradução em incremento significativo das exportações**.
  - ▶ Os impactos em termos de **alteração do perfil produtivo da economia** não têm, contudo, uma avaliação inequívoca quando se consideram grandes categorias convencionais de ventilação dos setores, nomeadamente por intensidade tecnológica. Em grande parte, tal decorrerá do facto de prevalecer nos SI do PT2020 uma lógica mais frequente de melhoria e aprofundamento da especialização intrasectorial existente.
  - ▶ A maior parte dos projetos apoiados (para os quais foi realizada análise de enquadramento na especialização inteligente) está **alinhada com as RIS3**. Este resultado foi potenciado pela abrangência da ENI e das EREI e por uma associação forte dos domínios das RIS3 com os setores mais inovadores. Todavia, este alinhamento dos projetos apoiados com as RIS3 **não se tem feito acompanhar por uma incidência particularmente expressiva em setores de maior valor acrescentado**. Ainda assim, e para tipologias de investimento semelhantes, o peso dos projetos promovidos por empresas com elevada intensidade de criação de valor é superior entre os projetos alinhados, quando comparado com o dos projetos não alinhados. Esta diferença é mais visível no caso do SI Inovação e, em menor grau, no SI QIPME (instrumentos em que existe a possibilidade de os projetos não estarem alinhados com a RIS3), embora em nenhum dos casos as diferenças sejam muito significativas. O facto do alinhamento com as RIS3 ser um critério de mérito do projeto pode ajudar a explicar este resultado, já que os projetos não alinhados terão que apresentar outros argumentos de inovação relevantes para atingirem o mérito absoluto e relativo.
  - ▶ A resposta a **desafios sociais** depende da capacidade de inovação das economias e dos países. Sendo problemáticas de preocupação generalizada na Europa, a novidade e potencial de valorização económica das inovações que lhe estão associadas tende a ser superior. A perceção dos promotores nesta matéria corrobora essa lógica, mas não foi possível produzir evidência empírica que comprove a superior qualidade e sofisticação dos projetos com contributo para desafios sociais face aos restantes.
  - ▶ Os SI estão desenhados para responder de forma eficaz a desafios e falhas existentes nos sistemas de inovação, com mais argumentos dos que existiam no QREN, dado o alargamento dos instrumentos específicos mobilizados. Uma parte significativa dos projetos apoiados tem um contributo relevante para o **aprofundamento do capital relacional dos promotores e para o robustecimento da capacidade de produção de conhecimento e de inovação das empresas**. O sucesso particular na implementação do Vale I&D é nota disso.
  - ▶ Os SI do PT2020 reforçaram a aposta nos princípios de **desenvolvimento sustentável**, com a criação de majorações na taxa de financiamento. Embora muitos dos projetos (principalmente os de maior dimensão) apresentem argumentos de sustentabilidade ambiental, parte desses argumentos podem estar a ser mobilizados de forma “simbólica”, como via para aceder a financiamento adicional.
36. Os **SI do PT2020 possuem um potencial relevante para o incremento da convergência e coesão territorial das regiões portuguesas**. A eficácia na mobilização dos SI neste domínio parece ser maior em regiões com perfis de especialização mais alinhadas com a cobertura setorial dos SI, mas também se mostra relevante em regiões posicionadas de forma distinta em termos da distribuição do PIB *per capita*, o que indicia um potencial dos SI para promoverem processos de convergência de regiões posicionadas nos quartis inferiores do PIB *per capita*.



Como seria de esperar, **este potencial não é transversal a todas as tipologias de intervenção**, constatando-se, no caso do SI I&DT, uma maior relevância e incidência nas regiões NUTS III de maior PIB *per capita*, com “sistemas” de inovação mais densos e qualificados e, deste modo, menor capacidade de promover convergência inter-regional por parte desta tipologia de apoio.

37. Dado o baixo nível de conclusão dos projetos à data de reporte da avaliação, não foi possível analisar os resultados dos projetos, apenas perspetivar o potencial da sua concretização. A grande maioria das hipóteses testadas apontam para uma expectativa positiva de alcance das metas globais, favorecida pelas condições contextuais. Ainda assim, estas expectativas devem ser moderadas pelo facto da capacidade revelada para selecionar os melhores projetos (sobretudo nos PO/tipologias onde a procura se revelou mais elevada) ter sido prejudicada pelas limitações acima referidas quanto ao processo de seleção e pela dificuldade de mobilizar a procura em algumas regiões/tipologias até ao final de 2017, ainda que com possibilidade de recuperação face aos concursos específicos lançados após esta data.

## 5.2 Recomendações

Os trabalhos desenvolvidos nesta avaliação permitem avançar um conjunto restrito de recomendações que visam assegurar maior eficácia e eficiência das intervenções futuras ao abrigo dos sistemas de incentivos dos FEEI dirigidos às empresas em Portugal. **Estas recomendações decorrem, de forma significativa, dos processos de auscultação alargados que foram realizados**, inerentes à metodologia de avaliação fundamental que foi seguida: a abordagem baseada na teoria. Algumas das falhas de implementação detetadas pela equipa durante o processo avaliativo foram, entretanto, sendo mitigadas pela atuação concertada dos diferentes atores no seio da Rede dos SI do PT2020.

Uma vez que a presente avaliação termina num momento já avançado de implementação do Período de Programação 2014-2020, as recomendações que se seguem são formuladas tendo em consideração não só a realização de ajustamentos no presente exercício de gestão e execução dos instrumentos de política analisados (SI do PT2020), mas também **mobilizar lições de experiência para a implementação dos SI no próximo período de programação (2021-2027)**.

Neste contexto, a utilidade das recomendações a seguir apresentadas assume, para além da **dimensão operacional** subjacente à natureza deste exercício avaliativo, uma **dimensão estratégica** da melhoria do desenho, da eficiência e da eficácia dos incentivos financeiros pelos FEEI destinados a potenciar a competitividade e a internacionalização das empresas com atuação em Portugal, procurando dar resposta a um conjunto de desafios críticos para a boa aplicação futura dos fundos europeus da política de coesão, designadamente a necessidade de:

- ▶ Potenciar a consolidação da transição da economia portuguesa para um novo paradigma competitivo baseado no aumento cumulativo da produtividade-valor, que dê primazia ao “melhor” sobre o “mais” e, portanto, assente no desenvolvimento de novos fatores competitivos no terreno da competitividade não-custo e na intensificação de uma participação ainda mais ativa e qualificada na globalização;
- ▶ Intensificar o ritmo de inovação e/ou diferenciação, suportado pela tecnologia e pela criatividade, visando melhorar a posição ocupada pelas nossas empresas nas cadeias de valor e os modelos de negócio nos principais setores de especialização atual da economia portuguesa, que possuem uma base económica e uma experiência exportadora já relevantes;
- ▶ Consolidar as atividades emergentes associadas à valorização económica do conhecimento e da tecnologia, induzindo uma verdadeira mudança estrutural na economia portuguesa em direção a atividades de maior valor acrescentado;
- ▶ Apostar definitivamente na gestão integrada de fileiras de produção e cadeias de valor baseadas em recursos endógenos e ativos específicos, localizados e não transferíveis, procurando valorizar mais os territórios rurais de baixa densidade;

- ▶ Participar ativamente nos processos de transferência e valorização do conhecimento que crescentemente se inserem em movimentos globais e internacionalizados de interação entre a oferta e procura de tecnologias, competências e bens e serviços diferenciados, que vão gerando formas aprofundadas de cooperação empresarial e institucional moldadas, em boa medida, pela dinâmica de cadeias de valor globalizadas;
- ▶ Adotar massivamente a digitalização nos modelos de funcionamento e de operação das empresas portuguesas (potenciando a indústria 4.0);
- ▶ Aprofundar a economia circular no país e potenciar a transição energética (descarbonização);
- ▶ Em síntese, promover o caminho certo para uma economia mais inclusiva, sustentável, competitiva, resiliente e duradoura, alinhado com os ensejos da Europa 2030.

Note-se que a experiência portuguesa associada aos fundos europeus estruturais e de investimento comporta um acervo relevante de realizações positivas e erros cometidos que importa reconhecer, valorizar e corrigir. Convirá, pois, continuar, no próximo período de programação, a dirigir as futuras intervenções para um terreno construtivo onde se evitem as tentações da “tábua rasa” (“está tudo mal, pelo que é preciso começar do zero”) e da “inércia da continuidade” (“os objetivos e as regras mudam, mas a gestão não – *business as usual*”).

Com efeito, considerando o leque abrangente e completo de instrumentos de intervenção previsto nos SI do PT2020, decorrente de uma experiência acumulada ao longo dos anteriores períodos de programação, que sem dúvida foi mobilizada no atual período de programação, importa preservar para o futuro este capital de aperfeiçoamento, apostando sobretudo em melhorias incrementais.

## Elementos de mobilização da procura

### Regulamentação e Avisos de Abertura de Concursos (AAC)

***A operacionalização dos SI apoiados pelos FEEI deve centrar-se na promoção de uma melhor articulação entre intervenções de base temática (lógica nacional) e intervenções de base territorial (lógica regional).***

1. Articular mais adequadamente a promoção dos objetivos temáticos das intervenções a apoiar com a prossecução dos objetivos territoriais (convergência e especificidades regionais), sem os confundir, potenciando opções de afetação de fundos ou critérios de poder de decisão que valorizem cada território como fator identitário de desenvolvimento e a centralização temática como fator crítico de sucesso nacional e internacional.

Reconhecer e premiar a relevância da descentralização territorial, muito em especial, para as iniciativas de valorização de recursos endógenos, para os projetos de investimento onde o património, a cultura e a criatividade têm um papel determinante e para os projetos onde as lógicas de eficiência coletiva tenham adquirido ou possam adquirir forte sustentabilidade.

Manter a discriminação positiva no apoio aos investimentos localizados em territórios rurais de baixa densidade, dando mais relevo à convergência intrarregional, através da manutenção de uma majoração relevante na taxa de incentivo no SI Inovação, da criação de uma majoração adicional para os beneficiários no SI I&DT e no SI Qualificação e Internacionalização de PME, de e/ou criação/reforço das dotações específicas para territórios de baixa densidade em concursos gerais.

Tipo:

Estratégica Operacional

Período de programação:

PT2020 PT2030

Conclusões:

10 14 22 36

Stakeholders: CIC, AD&C, Rede dos SI

***A implementação dos SI deve apostar na promoção de uma maior adequação dos instrumentos dos SI apoiados pelos FEEI aos objetivos de política e às prioridades de investimento.***

2. Aumentar a integração entre as diferentes camadas de prioridades (RIS3, políticas setoriais, clusters) antes da operacionalização dos SI no próximo período de programação para que os mesmos sejam implementados de forma mais integrada e estável ao longo do tempo.

<b>Tipo:</b>	<b>Período de programação:</b>	<b>Conclusões:</b>
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	14
Stakeholders: CIC, AD&C		

3. Considerar a abertura de concursos específicos para domínios temáticos específicos da ENEI, com âmbito nacional e geridos pelo POCL, e de concursos específicos para domínios temáticos das EREI, geridos pelos POR, de modo potenciar a eficácia e o impacto dos apoios e uma maior adequação dos SI às especificidades regionais.

<b>Tipo:</b>	<b>Período de programação:</b>	<b>Conclusões:</b>
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	10 35 36
Stakeholders: Rede dos SI		

4. Priorizar mais os apoios a investimentos produtivos intensivos em trabalho qualificado e em que a componente de investimento em equipamentos seja secundária, designadamente projetos de investimento de empresas de serviços. Em simultâneo, relevar menos em sede de mérito o impacto dos projetos na criação de emprego não qualificado.

<b>Tipo:</b>	<b>Período de programação:</b>	<b>Conclusões:</b>
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	05
Stakeholders: CIC, AD&C, Rede dos SI		

***Importa consolidar a viragem do modelo de programação para o aumento da sustentabilidade e redução das possibilidades de captura, desenhando os incentivos crescentemente para consecução e não para condições, programando cada vez mais para iniciativas em vez de programar para destinatários.***

5. Reforçar de forma relevante a seletividade, com um papel mais ativo e efetivo dos AAC, dando continuidade e aprofundando o esforço que tem vindo a ser prosseguido em favor dos sectores transacionáveis expostos à concorrência internacional e das estratégias de especialização inteligente, de condições de elegibilidade, de orientação exportadora, de novos exportadores, de intensidade tecnológica nos projetos de empreendedorismo qualificado e criativo e de critérios de seleção, reforçando carácter discriminativo, introduzindo novos critérios, fixando patamares mínimos mais exigentes e parametrizando, sempre que possível e relevante, esta análise com referenciações temáticas ou setoriais.

<b>Tipo:</b>	<b>Período de programação:</b>	<b>Conclusões:</b>
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	09 11 15 16
Stakeholders: Rede dos SI		

6. Introduzir estímulos à criação de programas estratégicos de I&D direcionados para as empresas que visem o financiamento de agendas de investigação e o planeamento do *pipeline* de projetos de I&D no médio prazo e das parcerias com outros atores do sistema de inovação. A existência destas agendas deverá, depois, ser privilegiada na análise de mérito dos concursos do SI I&DT ao longo da implementação dos FEEI, garantindo robustez à adoção concomitante de níveis mais elevados de seletividade. De uma forma indireta, será possível dividir os processos de I&D mais longos em várias fases, com maior segurança de aprovação dos projetos que constituam fases subsequentes de projetos de I&D previamente aprovados no âmbito do SI I&DT.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **06**  
Stakeholders: **CIC, AD&C, AG (POCI e POR)**

7. Promover um maior voluntarismo no desenho de iniciativas coletivas focadas na implementação de políticas setoriais e projetos qualificantes para PME no seio da Rede dos SI e das Agências Públicas/ Organismos Intermédios que, conjuntamente as restantes entidades responsáveis pela promoção da eficiência empresarial coletiva (e.g. associações empresariais, clusters de competitividade), permita colocar no terreno ações estruturais, primeiro através da ativação de ações coletivas e, depois, de projetos conjuntos (sobretudo de qualificação PME) e de concursos específicos para os SI individuais (sobretudo de qualificação e internacionalização PME), relevando componentes de capacitação dos promotores. A iniciativa Clube de Fornecedores constitui um bom exemplo deste tipo de intervenção, não obstante o seu sucesso limitado até ao momento.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **05** **33** **36**  
Stakeholders: **Rede dos SI, CIC**

8. Continuar a mobilizar o SI Inovação para apoio a projetos geradores de efeitos de arrastamento relevantes promovidos por grandes empresas, embora de forma mais seletiva e priorizada para projetos de valorização de conhecimento nacional incidentes em atividades de elevado valor acrescentado.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **05**  
Stakeholders: **Comissão Europeia, CIC e Rede dos SI**

***É fundamental intensificar a prioridade dada pelos SI apoiados pelos FEEI à transferência e valorização de conhecimento.***

9. Criar mecanismos de acesso facilitado a promotores com projetos de I&D apoiados anteriormente que revelem elevado potencial de valorização (e.g. industrialização de resultados de um projeto de SI I&DT ser apoiada automaticamente pelo SI Inovação, caso a candidatura cumpra os requisitos de admissibilidade) e, numa via mais contida, classificar como prioritários em concursos subsequentes (selo “via verde”) os projetos de inovação, qualificação ou internacionalização sequenciais a projetos de I&DT bem-sucedidos e apoiados pelos FEEI através de dotação específica ou majoração significativa do mérito do projeto.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **05** **06**  
Stakeholders: **Rede dos SI**

10. Dar ao SI I&DT e ao SI Inovação uma amplitude mais larga, não obstante a existência de instrumentos mais específicos (e.g. Qualificação PME, Internacionalização), capaz de cobrir da forma mais integral possível o ciclo da transferência e valorização de conhecimento, desde a validação técnica e/ou económica de resultados de I&D, passando pelo *scale up* e pela industrialização, até à penetração de mercado (nacional e internacional), seja em empresas existentes ou em novas empresas recém-criadas.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	06
Stakeholders: AD&C, AG (POCI e POR)		

11. Criar um SME Instrument de base nacional (incluindo as fases 1, 2 e 3 que integram o instrumento europeu) autonomizado num SI próprio sobreposto aos atuais SI I&DT e SI Inovação e num instrumento financeiro de capitalização orientado para a fase 3, devidamente articulado com os apoios SI da fase 2 e/ou tipologias de projeto específicas com candidaturas simplificadas, como a tipologia de provas de conceito do SAICT.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	06
Stakeholders: AD&C, AG (POCI e POR), CIC		

***Importa disponibilizar soluções de financiamento mais descomplicadas para as empresas e com processos de candidatura simples, independentemente de, internamente, a gestão dos instrumentos de apoio poder ter uma segregação de acordo com as prioridades de investimento definidas.***

12. Introduzir a possibilidade de candidatura de projetos de investimento integrados em vários SI (I&DT, Inovação, Internacionalização e Qualificação PME), capitalizando a experiência mobilizada no QREN no SI Qualificação e Internacionalização de PME. No presente período de programação, para a operacionalização desta recomendação, importa prever formulários de candidatura que permitam a integração dos vários SI por módulos que o sistema de informação deve encaminhar para análise nos OI respetivos.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	05
Stakeholders: CIC, AG (POCI e POR)		

13. Garantir elegibilidade das despesas com formação profissional permanentemente em todos os AAC dos SI, promovendo assim uma maior integração entre o FEDER e o FSE.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	05
Stakeholders: Rede dos SI		

***Há ainda margem para aperfeiçoar os instrumentos simplificados (Vales), potenciando a sua eficiência e eficácia.***

14. Manter a focalização dos objetivos visados e dos serviços a prestar no âmbito dos Vales, exceto no caso do empreendedorismo, onde o acesso a serviços de apoio deve voltar a ser mais alargado, possibilitando o acesso a serviços de consultoras especializadas acreditadas por processos exigentes.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	08 13
Stakeholders: Rede dos SI		

15. Assegurar uma maior regularidade na abertura de concursos para os Vales, incentivando-se um funcionamento regular dos mercados de serviços especializados e da atividade das entidades acreditadas.

Tipo: **Estratégica** Operacional Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **08** **13**  
Stakeholders: **Rede dos SI**

16. Avaliar criticamente os atuais níveis de apoio associados aos Vales, dado o risco de o valor reduzido dos mesmos originar uma redução da procura por este tipo de instrumento ou uma desqualificação dos serviços prestados.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **13**  
Stakeholders: **Rede dos SI**

***É fundamental garantir uma maior previsibilidade no lançamento de concursos, quer para promotores quer para os responsáveis pela gestão.***

17. Implementar, sem exceção, a apresentação anual de um Plano de Concursos e o seu cumprimento, dada a sua relevância para uma correta gestão das expectativas por parte dos promotores e para uma melhor previsão da procura potencial por parte da gestão dos sistemas de incentivos, facilitando a afetação dos recursos técnicos e financeiros necessários para efetuar os procedimentos nos prazos previstos.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **09** **22**  
Stakeholders: **CIC, Rede dos SI**

18. Atualizar o Plano de Concursos sempre que não se perspetivar o seu cumprimento e divulgar as alterações nos meios de comunicação adequados. A alteração de datas deve constar da divulgação do Plano de Concursos (mantendo as datas que foram sujeitas a alteração), em prol da transparência da gestão dos SI nesta matéria e de futuras avaliações dos instrumentos.

No planeamento anual da abertura dos AAC, considerar uma distribuição temporal que não coloque em causa a capacidade de resposta dos OI e das AG, acautelando, sempre que possível, a não sobreposição de concursos que tipicamente apresentam maiores níveis de procura.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **09** **22**  
Stakeholders: **Rede dos SI**

***A operacionalização dos SI apoiados pelos FEEI no futuro deve centrar-se mais no aumento da alavancagem dos apoios (potenciando mais a aplicação integrada de instrumentos financeiros) e na promoção da diversificação das fontes de financiamento dos projetos apoiados.***

19. Alavancar mais os SI financiados pelos FEEI (sobretudo o SI Inovação) através de instrumentos financeiros, procurando combater o elevado grau de compromisso que normalmente lhes está associado, libertando recursos para a mobilização de outros instrumentos, nomeadamente instrumentos específicos de promoção da I&D, da transferência de conhecimento e promoção da qualificação e internacionalização das PME.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **07**  
Stakeholders: **AD&C, AG (POCI e POR)**

20. Conferir à diversificação dos instrumentos financeiros e aos mecanismos de financiamento e partilha de risco um papel mais efetivo, por exemplo, discriminando positivamente projetos em que o reforço de capitais próprios é realizado através de BA, FCR ou *venture capital*.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	07
Stakeholders: CIC, AG (POCI e POR)		

### Clareza na transmissão das mensagens e simplificação

***O aumento da clareza e objetividade da informação disponível sobre os SI apoiados pelos FEEI deve constituir uma área incontornável de melhoria.***

21. Tornar os websites associados ao PT2020 ainda mais amigáveis e responsivos às necessidades de informação do utilizador, através por exemplo da criação de microsites para cada SI (ou tipologias de projetos).

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	27 28
Stakeholders: Rede dos SI		

22. Promover uma maior capacidade de comunicação das condições de elegibilidade dos promotores e projetos para cada tipologia, introduzindo ajustamentos no *website* do PT2020, nos formulários, ferramentas de candidatura e guias do utilizador, apostando mais na comunicação através de sessões de esclarecimento na altura de lançamento de alguns AAC, onde deverá existir a preocupação de muito rigor na transmissão das condições de acesso e dos objetivos destes instrumentos de política (estas sessões poderiam ser gravadas e posteriormente serem divulgadas no *Youtube* para garantir uma maior abrangência de destinatários).

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	19 27 29
Stakeholders: Rede dos SI		

23. Melhorar os guias e manuais de apoio ao preenchimento dos formulários de submissão de candidaturas por forma a serem disponibilizados documentos de apoio ao beneficiário, específicos para cada concurso e com as informações e regras relevantes que devem ser cumpridas no âmbito dos apoios FEDER e FSE.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	19
Stakeholders: Rede dos SI		

24. Criar condições para um maior envolvimento dos consultores no processo de comunicação dos SI, dada a importância que os mesmos assumem nos processos de candidatura, assumindo-se que esse envolvimento poderá ocorrer a vários níveis, envolvendo a realização de sessões dirigidas a este público-alvo (que poderiam ter um cariz mais técnico), visando maior alinhamento com os procedimentos, diminuição das omissões nos formulários e dos pedidos de esclarecimento associados e tentando desmotivar a submissão de candidaturas com poucas probabilidades de passar a fase de admissibilidade.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	15 19 29
Stakeholders: Rede dos SI		



**Importa efetuar um esforço adicional de simplificação de processos associados às candidaturas, pedidos de pagamento e encerramento dos projetos apoiados pelos SI.**

25. Rever os formulários de candidatura no sentido de mitigar a existência de campos redundantes, bem como incluir campos que possam fazer a caracterização do promotor (evitando, neste caso, que essa tarefa seja efetuada pelos OI recorrendo a informação pública que pode não estar atualizada).

Melhorar os formulários de pedidos de pagamento e de encerramento no sentido de mitigar a existência de campos pouco importantes ou passíveis de atualização automática com base administrativa recolhida em outros sistemas e disponível no PT 2020 (ex. informação das IES).

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 12 21  
Stakeholders: Rede dos SI

26. Ponderar a experimentação na implementação dos Vales de um modelo de “Vale inverso”, muito semelhante ao modelo que está subjacente à implementação dos instrumentos financeiros, que coloque o ónus burocrático no prestador de serviços que realiza e submete a candidatura, ficando a empresa responsável por pagar apenas a parte relativa ao cofinanciamento privado.

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 13  
Stakeholders: AD&C, AG (POCI e POR), CIC

## Processo de seleção

**Nos processos de seleção, a redução da procura não qualificada (que não cumpre as condições de admissibilidade) deve constituir uma prioridade central para a melhoria dos SI apoiados pelos FEEL.**

27. Criar uma ferramenta de autodiagnóstico de elegibilidade/ admissibilidade dos promotores e dos projetos (baseada em *checklists* utilizadas pelos técnicos analistas) e disponibilizá-la *online*, procurando clarificar conceitos e critérios e, assim, reduzir o volume de projetos rejeitados por falta de enquadramento.

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 12 19  
Stakeholders: Rede dos SI

28. Introduzir nos formulários funcionalidades que permitam auxiliar o preenchimento de campos qualitativos e quantitativos que são relevantes para a pontuação e cumprimento das regras de admissibilidade e mérito dos concursos, identificar campos de preenchimento obrigatório e alertar o promotor para o não cumprimento de condições de elegibilidade (nos campos quantitativos, por exemplo quando existe um valor limite e ele não está a ser cumprido).

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 12  
Stakeholders: Rede dos SI

***Deve-se privilegiar ainda mais a lógica do mérito e dos resultados sobre a lógica da quantidade, bem como relevar mais a dimensão territorial.***

29. Promover uma gestão mais cuidada das dotações colocadas em cada AAC por forma a atribuir um papel relevante não apenas à avaliação de mérito absoluto, mas também à avaliação de mérito relativo, dignificando o papel central dos processos concursais e o esforço realizado pelos OI na avaliação dos projetos candidatos.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	08 16
Stakeholders: Rede dos SI		

30. Progredir na **definição de critérios de admissibilidade ou de mérito regional adequados às escolhas estratégicas diferenciadas, em cada região**, para garantir rigor e seletividade à descentralização territorial em articulação com os restantes critérios de natureza transversal.
- A reduzida eficácia da valorização das especificidades regionais na seleção final dos projetos, tendo por base a existência de um critério regional autónomo, sugere a necessidade de reflexão sobre modelos alternativos de valorização da dimensão regional que, mais do que o reforço do peso de um critério regional de mérito autónomo, considerem a inclusão de limiares regionais diferenciados quer em critérios de admissibilidade quer em critérios de mérito.
- Por exemplo, no caso de critérios expressos em indicadores do tipo quantitativo (como por exemplo, produtividade, peso das exportações no volume de negócios ou contributo para criação do emprego), considerando o posicionamento do projeto quer face a valores de referência nacionais quer a valores de referência regionais. Já no caso de indicadores do tipo qualitativo (nominal ou ordinal), considerando a dimensão regional e nacional em simultâneo, isto é, definindo um sistema matricial que pondere quer o contributo do projeto em termos globais quer em termos regionais (por exemplo, a consideração em simultâneo das externalidades positivas de base nacional e regional/local).

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	17 18
Stakeholders: CIC, AG, AD&C		

## Prazos de análise e decisão

***Ao nível dos prazos de análise, a principal prioridade de melhoria prende-se com a criação de condições ex ante que permitam minorar o incumprimento dos prazos regulamentares previstos para análise de candidaturas (e, de forma menos pronunciada, para os pedidos de pagamento). Isso implicará a adoção de medidas que podem envolver, para além das já referidas sobre alterações nos formulários eletrónicos e sobre o sistema de informação e sobre um melhor planeamento do lançamento dos concursos e da contenção da procura não qualificada (R20 e seguintes), as que se seguem.***

31. Prever de forma antecipada a subcontratação de equipas técnicas externas em momentos em que se antecipa uma sobrecarga das tarefas associadas à análise de candidaturas ou pedidos de pagamento. Considera-se que a subcontratação externa aporta margem de flexibilidade em casos pontuais de desadequação temporária entre os recursos dos OI e aquelas tarefas, devendo contudo ser utilizada como último recurso, seja porque esta prática não se encontra alinhada com o espírito da delegação de competências, seja porque se tem revelado, de acordo com os próprios OI, menos eficiente.

Aperfeiçoar o processo de acompanhamento dos projetos através de uma melhor organização dos recursos técnicos de alguns OI – em particular os que acompanham projetos de espectro mais lato sectorialmente – por áreas setoriais ou temáticas, permitindo, não só, ganhos de eficiência em termos processuais como um relacionamento mais próximo e informado junto dos beneficiários acerca do negócio e das especificidades dos seus projetos de investimento. Esta especialização setorial/ temática, já efetuada tentativamente na atribuição das candidaturas aos técnicos, deverá ser reforçada, assim como acautelada uma maior formação em áreas menos cobertas.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **20** **21** **33**  
Stakeholders: **OI**

32. Alterar os prazos regulamentares, adequando-os aos tempos de análise (os prazos previstos são adequados para a maioria das tipologias se for possível regular/alisar os picos de procura ou aumentar os recursos, mas noutras revelam-se claramente insuficientes – e.g. os prazos de análise de candidaturas dos projetos I&DT - Programas Mobilizadores e os de análise de pedidos de pagamento na medida QI PME – Projetos Conjuntos).

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **21**  
Stakeholders: **CIC, AG (POR e POCI)**

33. Estruturar acordos com instituições de ensino superior, que permitam a mobilização de peritos de áreas técnico-científicas no âmbito dos projetos de I&DT de forma mais célere (evitando processos de contratação pública ao nível individual e substituindo-os por processos de contratação com a instituição/centros de investigação).

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **20** **21**  
Stakeholders: **Rede dos SI**

34. Comunicar aos promotores sempre que se preveja o não cumprimento dos prazos estabelecidos, indicando-lhes a data previsível de término da análise.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **27** **28**  
Stakeholders: **Rede dos SI**

35. Avaliar a possibilidade de implementar um “Simplex” nos SI a apoiar pelos FEEI no próximo período de programação que permita a passagem da lógica de verificação *ex ante* atualmente em vigor para uma lógica de verificação e fiscalização *ex post*, assente em realizações e resultados, com forte responsabilização dos promotores apoiados.

Tipo: **Estratégica** **Operacional** Período de programação: **PT2020** **PT2030** Conclusões: **20** **21**  
Stakeholders: **Comissão Europeia, CIC, Autoridade de Auditoria, AD&C**

## Modelo de governação e gestão dos SI

***O modelo de governação dos SI, não obstante ser claramente adequado para a sua operacionalização, pode beneficiar de melhorias incrementais visando aportar maior eficiência ao sistema como um todo.***

36. Introduzir maior flexibilidade de adaptação dos AAC às especificidades da procura dirigida a alguns PO regionais (iniciada apenas em 2018) no próximo período de programação com maior antecipação, evitando protelar a adaptação da oferta à procura específica das regiões e, por conseguinte, as dificuldades de gestão dos níveis de compromisso. A atualização das EREI no âmbito da preparação do próximo período de programação também contribuirá – do ponto de vista estratégico, mas com reflexos na operacionalização dos SI – para uma melhor adaptação dos apoios às especificidades regionais.

Tipo:		Período de programação:		Conclusões:		
Estratégica	Operacional	PT2020	PT2030	10	14	36
Stakeholders: Rede dos SI						

37. A delegação de competências deve ser orientada pelo primado da eficácia e eficiência na operacionalização dos instrumentos, pelo que deverá ser equacionada a revisão dos processos associados a estas matérias no sentido de tornar mais expedita e eficiente a relação com os promotores e a execução dos trâmites associados ao ciclo de vida dos projetos e candidaturas.

O pontual cumprimento do exercício das funções delegadas no que respeita à análise de candidaturas e pagamentos envolve opções dos responsáveis pela implementação dos SI que devem passar por limitar a procura e/ou alargar os prazos de análise previstos e/ou aumentar os recursos afetos nos OI. Os contratos de delegação de competências deverão assim prever não só os prazos de análise e a adequação da afetação de recursos por parte dos OI, mas também o volume de procura previsível (ou intervalos de procura a que correspondem intervalos de recursos), no sentido de garantir um aceitável equilíbrio entre a necessidade de resposta atempada aos promotores e o desejável fluir dos investimentos, o cumprimento dos prazos e a efetiva responsabilização dos OI.

Recomenda-se igualmente ponderar a atribuição de maior autonomia aos OI no acompanhamento e decisão de alguns dos trâmites processuais no âmbito de competências que lhes foram retiradas no atual período de programação e que não coloquem em causa a capacidade de gestão e decisão última por parte da AG relativamente aos instrumentos de política. Em algumas questões relacionadas com o acompanhamento e execução dos projetos, como é o caso da resolução dos contratos (no caso de ser solicitado pelo promotor ou por questões de incumprimento graves das cláusulas de execução desses mesmos contratos) ou de outros trâmites relacionados com a recuperação de créditos, a alteração dos processos de decisão e/ou comunicação ao promotor permitiria tornar mais célere e eficiente o trabalho desenvolvido.

Tipo:		Período de programação:		Conclusões:				
Estratégica	Operacional	PT2020	PT2030	9	19	21	22	23
Stakeholders: CIC, Rede dos SI								

38. Organizar mais momentos de “formação” para além dos normais fóruns de discussão estratégica e articulação funcional e operativa dos SI, com a criação de grupos de trabalho específicos para discussão de tópicos concretos de relevância para as AG, que constituiu uma boa prática que deveria ser reforçada no âmbito da Rede (estes momentos representam oportunidades de capacitação e formação das equipas de gestão e técnicas que são muito importantes num modelo de governação que se pretende inclusivo.

Para além disso, permitem transferência de conhecimento entre as estruturas de gestão, harmonização de procedimentos e melhorias em termos de eficiência – uma das áreas de formação deveria incidir sobre a utilização do sistema de informação por parte das AG e OI, incluindo módulos direcionados para determinados tipos de utilizador, permitindo um maior conhecimento das potencialidades do sistema e a redução dos pedidos de informação à AG do POCI).

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	22 26
Stakeholders: Rede dos SI		

***No sistema de informação de suporte à Rede dos SI, as principais prioridades de melhoria centram-se na necessidade de uma maior articulação entre a AD&C e o COMPETE e consecução de otimizações nos processos mais operacionais.***

39. Promover uma maior articulação entre a AD&C e o COMPETE (enquanto gestor da Rede dos SI) na conceção, planeamento e operacionalização de funcionalidades que exigem interação entre o sistema de informação do PT2020 e o dos SI. Esta articulação deve ser efetuada ao nível estratégico (envolvendo decisores das duas entidades) e ao nível operativo (entre as equipas responsáveis pelos sistemas nas duas entidades), no sentido de adotar em tempo útil soluções que permitam melhorar a interoperabilidade entre os sistemas (evitando a não conformidade da informação disponibilizada nos diversos pontos de acesso por falta de atualização das ligações entre sistemas) e o planeamento e implementação dos módulos do PT2020 (evitando a adoção de soluções de contingência que causam entropia e ineficiência na operacionalização dos instrumentos).

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	25 26
Stakeholders: AD&C, AG (POCI)		

40. Capacitar a estrutura de gestão informática do COMPETE de forma a garantir uma resposta mais célere às necessidades de adaptação do sistema de informação de suporte à Rede (e.g. ferramentas de análise e acompanhamento), à adaptação de formulários e às necessidades de informação das AG (informação de suporte à gestão).

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	25
Stakeholders: AG (POCI)		

41. Proceder a uma revisão, por parte dos OI e das AG, dos níveis de acesso dos utilizadores à plataforma do Balcão 2020, garantido a adequação dos níveis às necessidades do utilizador.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	25 26
Stakeholders: Rede dos SI		

42. Maior automatização (via sistema de informação) da comunicação do resultado da análise dos pedidos de pagamento assim que é encerrada e validada a análise dos OI.

Tipo:	Período de programação:	Conclusões:
Estratégica Operacional	PT2020 PT2030	26
Stakeholders: AG (POCI)		

43. Elaborar de guias de utilizador para as AG e OI sobre o funcionamento do sistema de informação nas suas diversas vertentes (SGO, PAS, Balcão), visando maximizar a eficiência e eficácia da sua utilização e mitigar as necessidades de transmissão de conhecimento nesta matéria quando ocorra a entrada de novos recursos para estas entidades (estes guias deverão ser sujeitos a atualização permanente no caso de alterações aos procedimentos). Promover ações de formação sobre a utilização e funcionamento do sistema de informação dos SI e do PT2020, com conteúdos/módulos direcionados aos diferentes níveis de utilizadores, visando maior harmonização de procedimentos e o conhecimento de todas as potencialidades dos Sistemas de suporte à operacionalização dos SI.

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 26

Stakeholders: AD&C, AG (POCI)

44. Na preparação para o próximo período de programação, após a estabilização das funcionalidades adotadas nos sistemas de informação de suporte aos SI, efetuar um levantamento, por parte de uma equipa externa, da arquitetura destes sistemas (incluindo a sua articulação/ interoperabilidade com o Sistema de Informação do PT2020) no sentido de se identificarem soluções concretas que permitam aumentar a eficiência na operacionalização dos SI.

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 25 26

Stakeholders: CIC, AD&C

***No tocante ao sistema de informação de suporte aos beneficiários dos SI, a principal prioridade de melhoria deve centrar-se no upgrade do Balcão Único.***

45. Aperfeiçoar o módulo do sistema de esclarecimentos (SSN2020) no Balcão 2020, tornando mais amigável e intuitivo (revisão das categorias seleccionáveis e explicitação de algumas categorias que não são perceptíveis) a pré-seleção que o utilizador faz do assunto sobre o qual pretende ser esclarecido, visando um direcionamento mais direto do pedido e, portanto, maior celeridade na resposta. Neste âmbito, devem ser igualmente revistos e melhorados os parâmetros do algoritmo utilizado pelo SSN2020 para o reenvio automático para as AG/OI dos pedidos de esclarecimento submetidos pelos utilizadores.

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 27

Stakeholders: AD&C

46. Criar um verdadeiro balcão único para o apoio aos potenciais beneficiários que, para além do contacto virtual, deverá permitir um contacto mais personalizado através de um *call center* (a implementar num formato centralizado ou descentralizado, com ligação aos OI e AG). Esta modalidade de atendimento, claramente preferida pelos beneficiários, sobretudo quando as questões a esclarecer não são muito específicas, deveria ser amplamente publicitada para que exista de forma transparente um efetivo ponto de contacto eficiente e de acesso geral a todos os que procuram ou já receberam apoios no âmbito dos SI.

Tipo: Estratégica Operacional Período de programação: PT2020 PT2030 Conclusões: 27

Stakeholders: Rede dos SI

47. Melhorar a capacidade de pesquisa no âmbito do *website* do PT2020, incluindo ferramentas mais potentes de pesquisa da informação relacionada, por exemplo, com os AAC, os regulamentos específicos, as normas e os guias de apoios, sugerindo-se a inclusão da associação de palavras-chave (por temática, tipologia de beneficiário ou outros critérios de pesquisa) que tornassem a pesquisa mais célere e relevante para cada um destes tipos de informação (o acesso a informação geral sobre os SI, incluindo sobre os AAC, apenas é efetuado através da entrada no Balcão 2020 – que tem os mesmos problemas de pesquisa, dado estar muito centrado nos PO –, implicando a autenticação, que constitui uma barreira à consulta por parte de empresas que ainda não tenham submetido candidaturas e não estejam familiarizadas com o Balcão).

Tipo:

Estratégica

Operacional

Período de programação:

PT2020

PT2030

Conclusões:

29

Stakeholders: AD&C





## 6. Referências bibliográficas e eletrónicas

### Documentos Base, Regulamentação e Avaliações

- ▶ Acordo de Parceria
- ▶ QREN: PO Fatores de Competitividade, PO Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, e respetivas Avaliações e Relatórios de Execução
- ▶ PT 2020: PO da Competitividade e Internacionalização, PO Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve e respetivos Relatórios de Execução
- ▶ Estratégias de especialização inteligente dos PO acima referidos (quando aplicável)
- ▶ Estratégia de Comunicação 2014 | 2020 da AD&C, POR Regionais do Continente
- ▶ Regulamento Específico da Competitividade e Internacionalização (Portaria n.º 57-A/2015 de 27 de fevereiro e subsequentes diplomas produtores de alterações)
- ▶ Avisos de Abertura de Concurso dos instrumentos aplicáveis ao objeto da avaliação
- ▶ Regulamentos comunitários e nacionais (transversais e específicos) aplicáveis ao objeto de avaliação
- ▶ Estratégia Europa 2020
- ▶ Europa 2020: Recomendações Específicas para Portugal
- ▶ Europa 2020: Programa Nacional de Reformas Portugal 2020
- ▶ Europa 2020: Indicadores Macroeconómicos
- ▶ Europa 2020: Objetivos e indicadores de Resultado
- ▶ Regulamento (UE) Nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013
- ▶ Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro
- ▶ Decreto-Lei n.º 6/2015 de 8 de janeiro
- ▶ Decreto-Lei n.º 159/2014 de 27 de outubro
- ▶ Acordo de Parceria;
- ▶ Estratégia Europa 2020;
- ▶ Europa 2020: Recomendações Específicas para Portugal;
- ▶ Europa 2020: Programa Nacional de Reformas Portugal 2020;
- ▶ Europa 2020: Indicadores Macroeconómicos;
- ▶ Europa 2020: Objetivos e indicadores de Resultado;

- ▶ Regulamentos comunitários e nacionais (transversais e específicos) aplicáveis ao objeto de avaliação (e.g. incluindo o RECI - Portaria n.º 57-A/2015 e alterações subsequentes)
- ▶ Avisos de abertura de concursos (AAC)
- ▶ Norma de Pagamentos (Despacho n.º 10172-A/2015 e alterações subsequentes)
- ▶ Regulamento sobre as Normas Comuns sobre o Fundo Social Europeu (Portaria n.º 60-A/2015 e alterações subsequentes)
- ▶ Estratégia de Investigação e Inovação para uma especialização inteligente 2014-2020
- ▶ Manuais de procedimentos e descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO
- ▶ Avaliação da operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Fatores de Competitividade 2007-2013
- ▶ Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007 - 2013
- ▶ Estudo de Avaliação Específica com vista à Simplificação Administrativa no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão 2007 - 2013
- ▶ Efficiency of implementation schemes for structural instruments and administrative burden for beneficiaries, EY, 2017
- ▶ Evaluation de mise en oeuvre des PO FEDER-FSE Bourgogne & Franche Comté Massif du Jura, Teritéo, Aster Europe & Dictys Conseil, 2017
- ▶ Evaluation des Actions de Communication des Programmes Operationnels 2007-2013, MC2 Consultants, 2016
- ▶ Evaluation of Managing and Implementation System of Regional Operational Programme Lubuskie 2020, ITTI, 2016
- ▶ Evaluation of Nine ERDF OPs on RDI, Ramböll Management Consulting and Faugert & Co Utvärdering, 2017
- ▶ Evaluation of SME Instrument and the Activities under Horizon 2020 Work Programme “Innovation in SMEs”, Technopolis Group, 2017
- ▶ Evaluierung der Kommunikationsstrategie des OP EFRE Schleswig-Holstein 2014-2020, Meyer, S., Kovalis, B. Niebuhr, A., 2017
- ▶ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) - Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development (WP2), European Commission, 2016
- ▶ ExPost Evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, European Commission, 2016
- ▶ Interim Evaluation of Horizon 2020, European Commission, 2017
- ▶ Informe de evaluación para la anualidad 2016 del Programa Operativo FEDER de La Rioja 2014-2020, CDI Consulting, 2017
- ▶ Mid-term Evaluation of the Communication and Information Activities in the Programming Period 2014 – 2020, KPMG, 2017
- ▶ On Going Evaluation of the Management and Implementation System of the Regional Operational Programme of Świętokrzyskie, ITTI, 2016
- ▶ Ongoing evaluation of implementation of the Operational Programme Research, Development and Education, Deloitte, 2017

- ▶ POR FESR 2007-2013: Rapporto di Valutazione Finale delle Azioni Sviluppate dal Piano di Comunicazione, Istituto Piepoli, 2015

### Referenciais Metodológicos

- ▶ EVALSED - Guia para avaliação do desenvolvimento socioeconómico, Comissão Europeia
- ▶ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., Orientações para o planeamento e a preparação das avaliações do Portugal 2020. Maio 2016
- ▶ Treasury Board of Canada Secretariat, Program Evaluation Methods: Measurement and attribution of Program Results, Março 1998
- ▶ White, H., Theory-based impact evaluation: principles and practice, Junho 2009
- ▶ Theory of Change, A Series of Papers to Support Development of Theories of Change Based on Practice in the Field, Dana H. Taplin, Heléne Clark, Eoin Collins e David C. Colby, 2013
- ▶ Theory of Change Basics: a primer on theory of change, Dana H. Taplin, Heléne Clark, 2012
- ▶ Mapping change - Using a theory of change to guide planning and evaluation, Anne Mackinnon, Natasha Amott (GrantCraft series)
- ▶ EVAL-INNO, RTDI Programme Evaluation Guidelines. 2014