

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS DO PT2020

Sumário Executivo

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
Florbela Lima
Helder Oliveira

1. OBJETIVOS E METODOLOGIA

A presente avaliação tem como principal objetivo aferir se a forma como foram implementados os Sistemas de Incentivos (SI) às empresas do Portugal 2020 (PT2020) até ao final de 2017 tem permitido maximizar os resultados previstos no domínio Competitividade e Inovação e, consequentemente, nas prioridades de investimento que integram estes instrumentos de política. Constitui uma avaliação de processo, centrando-se sobre a análise da adequação dos instrumentos aos objetivos delineados, seja do ponto de vista das condições de acesso e seleção, seja do ponto de vista da eficiência da sua implementação associada, por um lado, à simplificação e redução dos encargos administrativos para os beneficiários e, por outro lado, à simplificação do trabalho desenvolvido pelas entidades envolvidas na atribuição dos incentivos.

Os sistemas de incentivos de apoio às empresas

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 global, à data de reporte da avaliação, próxima dos 4 mil milhões de euros. **Agrupam três instrumentos de política principais:** (i) o SI à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT), que visa aumentar o investimento empresarial em I&D de matriz tecnológica, quer de base individual quer em copromoção; (ii) o SI à Inovação Empresarial e Empreendedorismo (SI Inovação), que visa incentivar o investimento em inovação produtiva e o empreendedorismo qualificado e criativo e (iii) o SI à Qualificação e Internacionalização das PME (SI QIPME), que visa promover a competitividade e produtividade nas PME e apoiar a sua presença efetiva no mercado global.

Os incentivos atribuídos materializam-se em apoios financeiros diretos à realização de investimentos imateriais e investimentos produtivos. Os incentivos 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.

Os SI objeto de avaliação atuam sobre as cinco NUTS II do Continente, sendo o Programa Operacional (PO) temático (COMPETE 2020) apenas aplicável às regiões de convergência – 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 - Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização, concentrando-se o financiamento de projetos de médias e grandes empresas e de base multirregional no COMPETE 2020 e os projetos de micro e pequenas empresas de âmbito regional nos PO regionais.

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 2020 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).

Ponto de situação dos SI em dezembro de 2017

Até ao final de 2017 foram submetidas 25.251 candidaturas aos SI, 9.170 correspondentes a Vales e 16.081 relativas às restantes medidas. Das 19.444 candidaturas com parecer atribuído foram aprovadas 10.088 (52%), tendo posteriormente sido anulados 9% destes projetos. Os dados apresentados revelam uma **grande adesão das empresas portuguesas aos SI do PT2020**, nomeadamente se comparados com o QREN em período semelhante. Com efeito, face ao QREN, no PT2020, registaram-se cerca do dobro dos projetos candidatos, dos projetos apoiados e dos promotores apoiados e uma maior importância quantitativa dos projetos simplificados (vales).

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

A **maioria (70%) do valor de fundo comprometido até 2017 foi absorvido pelo SI Inovação** (em particular pela medida “Inovação produtiva”), mas foi o SI QIPME que acolheu o maior número de projetos (60% do total, 39% no âmbito do SI Internacionalização), em consonância com a menor dimensão média dos projetos elegíveis. No final de 2017, **todo o valor programado para os SI encontrava-se comprometido com os projetos aprovados**, ainda que com desequilíbrios entre os diferentes PO e entre tipologias de intervenção.

As regiões Norte e Centro concentraram cerca de 80% do incentivo aprovado, seguindo-se o Alentejo (8%), Lisboa (3%) e o Algarve (1,4%). Sectorialmente, os projetos têm incidido sobretudo na indústria (50% dos projetos e 75% do fundo), seguindo-se os serviços (25% dos projetos e 14% do incentivo).

A análise do nível de execução financeira dos projetos apoiados, aferido pela proporção de fundo aprovado que se encontra financeiramente executado, revelou que, no final de 2017, **uma parte substantiva dos projetos (43%) tinha um nível de execução abaixo dos 10%** e que apenas 22% tinha um nível de despesa executada em níveis iguais ou superiores a 85%, sendo que a grande maioria destes projetos se enquadra nas medidas que acolhem os Vales.

Abordagem metodológica

O Caderno de Encargos relativo à presente avaliação estabeleceu **oito questões de avaliação** subordinadas aos critérios da relevância, coerência, eficácia e eficiência operacional (abrangendo os processos de candidatura e acompanhamento dos projetos, o modelo de governação dos SI, os processos de contratualização dos resultados e a estratégia de comunicação com os beneficiários). Estas questões integraram 27 subquestões de avaliação a contemplar no processo avaliativo.

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

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) e, para cada cadeia, os pressupostos e riscos que poderiam influenciar a operacionalização dos instrumentos e portanto os seus potenciais resultados. Tendo em consideração os objetivos da avaliação e a fase de maturação dos instrumentos, o teste da teoria da mudança incidiu em particular sobre as componentes de atividades e realizações (comuns às quatro cadeias estruturadas) e sobre os resultados intermédios.

A Teoria da Mudança e os respetivos pressupostos e riscos foram testados com recurso aos seguintes **métodos de recolha e tratamento da informação**:

- ▶ Recolha documental - Efetuada junto das entidades responsáveis pela gestão dos SI;
- ▶ Recolha de dados - Efetuada junto das entidades responsáveis pela gestão dos SI, do INE, da DGEEC, do Banco de Portugal e em bases de dados empresariais;

- ▶ Entrevistas - 20 entrevistas (envolvendo 42 entrevistados), incluindo a AD&C, as Autoridades de Gestão (AG) dos PO financiadores, os Organismos Intermédios (OI), dois prestadores de serviços acreditados no âmbito dos Vales e vários promotores de projetos alvo de estudo de caso;
- ▶ *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, outro 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;
- ▶ Estudos de caso - Foram realizados 6 estudos de caso, contemplando os vários SI, regiões NUTS II e acompanhamento pelos diversos OI;
- ▶ Inquéritos - Foram operacionalizados dois inquéritos, um aos candidatos aos SI e outro aos consultores que apoiaram os promotores na elaboração de candidaturas. No inquérito aos candidatos, fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos de avaliação, a seleção da amostra foi efetuada com base no método de amostragem aleatória simples e foram obtidas 376 respostas, que garantiram 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.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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. Identifica também 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.

Os fatores contextuais externos à intervenção potenciaram a adesão aos instrumentos e a implementação dos projetos, dada a recuperação económica, do investimento e a 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. Pela negativa destacam-se, como fatores condicionadores do desenvolvimento dos projetos, sobretudo os elevados prazos de análise das candidaturas e de pagamento dos incentivos.

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. **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.

Um balanço globalmente positivo sobre os SI do PT2020 não significa que a sua implementação não possa e não deva ser melhorada no futuro, tendo-se procurado neste estudo de avaliação apresentar soluções para problemas operacionais que se verificaram na sua implementação, mas também propostas de reflexão estratégica no sentido de tornar estes instrumentos de política mais adequados

às necessidades do público-alvo, mais coerentes com os objetivos de política e mais adaptados aos recursos existentes das entidades responsáveis pela sua operacionalização.

Nesse sentido, as recomendações apresentadas nesta avaliação procuram robustecer os processos operacionais que beneficiaram da experiência do passado, mas também melhorar o desenho, a eficiência e a eficácia dos incentivos e, dessa forma, potenciar a competitividade e a internacionalização das empresas com atuação em Portugal, procurando dar resposta aos desafios de competitividade do tecido empresarial português.

Os SI do PT2020 **configuraram uma evolução face aos SI do QREN**, que já apresentavam um grau de maturidade elevado, com instrumentos e tipologias amplamente conhecidos do público-alvo e conceitos e processos experimentados pelas entidades envolvidas na sua operacionalização. A duplicação da procura dirigida aos SI entre o QREN e o PT2020 é uma evidência disso, mostrando que o desenho e forma de implementação são globalmente adequados.

Os SI contemplaram no seu lançamento 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. **Face ao QREN, foram introduzidas melhorias incrementais e criadas novas tipologias de projetos**, o que aumentou o grau de cobertura dos SI face às necessidades de investimento nas diferentes fases do ciclo de vida das empresas. Subsistem, contudo, áreas limite menos exploradas, por exemplo relacionadas com a amplitude da elegibilidade das despesas nos SI I&DT e SI Inovação (e.g. validação técnica/económica, *scale-up*).

Os Avisos de Abertura de Concurso (AAC) apresentam um elevado grau de coerência com os objetivos de política e os indicadores de realização e de resultado dos PO, tendo adotado uma estrutura padronizada e de consulta fácil para os seus utilizadores. Em contrapartida, verificou-se uma **variabilidade excessiva ao longo do tempo na introdução de novos elementos e prioridades de política** (e.g. indústria 4.0, economia circular, etc.). Embora a capacidade de adaptação dos instrumentos às alterações de contexto se assuma como uma vantagem em termos de flexibilidade aportada pela Rede dos SI, cria, neste contexto, entropia na estruturação dos planos de negócio de suporte às candidaturas, normalmente realizados com perspetivas de médio/longo prazo, pelo que uma **maior estabilidade ao nível das prioridades de política** (RIS3, políticas setoriais, clusters) será desejável.

As alterações efetuadas no PT2020 na elegibilidade das despesas face aos SI do QREN vieram aproximar os SI às necessidades de investimento das empresas. Contudo, parte dessas alterações induziu uma maior especialização dos instrumentos que compõem os SI, levando à **fragmentação de projetos** de investimento em várias candidaturas. De facto, um número significativo de empresas que se candidataram aos SI fizeram-no em várias tipologias relacionadas (e.g. SI Inovação e SI Internacionalização). **Deverá, pois, ser ponderada a possibilidade de candidatura de projetos de investimento integrados em vários SI**, capitalizando a experiência mobilizada no QREN no SI Qualificação e Internacionalização de PME e envolvendo apenas uma candidatura com vários módulos, simplificando o preenchimento por parte do promotor e a compreensão integral do projeto por parte de quem avalia o mérito. Neste âmbito, a criação de mecanismos de progressão ("vias verdes") ao longo do ciclo de inovação poderá também ser benéfica para potenciar os resultados de projetos anteriormente apoiados e, por outro lado, aumentar a qualidade de análise e acompanhamento dos OI.

As necessidades de **formação profissional** constituem uma condicionante para a competitividade das empresas portuguesas. Apesar disso, esta componente de investimento (financiada pelo FSE) tem revelado pouca adesão nos projetos apoiados nos SI. Para além dos motivos relacionados com a dificuldade das próprias empresas definirem os seus planos de formação (sobretudo na fase de candidatura) ou mesmo de reconhecerem as necessidades de formação do capital humano, muitos

dos AAC lançados não consideraram elegíveis as despesas de formação.

A procura global pelos SI foi muito elevada, embora diversa entre as cinco regiões de Portugal Continental (e entre as várias tipologias de instrumentos). **A flexibilidade de adaptação dos AAC às especificidades e dinâmicas das procuras regionais não foi, contudo, totalmente conseguida no seio da Rede dos SI.** Até 2017, coexistiu uma elevada dinâmica de procura nas regiões Norte e Centro, com níveis de adesão bastante mais modestos no Alentejo e no Algarve (ou mesmo Lisboa em algumas tipologias), evidenciando a necessidade de **maior adaptação dos AAC às especificidades regionais no futuro.**

A análise do processo de seleção mostra que, em termos quantitativos, **o crivo essencial dos projetos candidatos aos SI do PT2020 se fez fundamentalmente na fase de admissibilidade, relegando para segundo plano a análise de mérito** e mobilizando de forma residual o processo de análise de mérito relativo: os projetos sem mérito absoluto representaram somente 4% do total dos projetos admitidos (495 em 11.143); apenas 4% dos projetos elegíveis não foram selecionados por não encontrarem cabimento na dotação colocada a concurso. Em grande medida, isto aconteceu porque 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 de forma significativa para potenciar esta situação. Esta opção condicionou a capacidade do sistema de seleção inicialmente montado garantir a escolha para apoio dos melhores projetos apresentados.

Esta limitação é particularmente relevante num contexto em que **os referenciais de mérito estão bem construídos, são adequados à realidade nacional** e não se vislumbram redundâncias significativas entre critérios. O **critério de mérito regional também revela boa capacidade de articulação e complementaridade** com os restantes critérios de análise, **apesar do reduzido contributo para a seleção final dos projetos apoiados.**

Nesse sentido, **é fundamental promover no futuro uma gestão mais cuidada das dotações colocadas em cada concurso dos SI**, atribuindo um papel relevante não apenas à avaliação de mérito absoluto, mas também (e sobretudo) à avaliação de mérito relativo, dignificando o papel central dos processos concursais e o esforço realizado pelos OI na avaliação dos projetos candidatos. Importa, igualmente, **encontrar formas de dar um papel mais efetivo ao critério de mérito regional.**

A falta de enquadramento das candidaturas nos AAC (sobretudo problemas de enquadramento nos objetivos e prioridades enunciadas e de respeito por condições objetivas de acesso que não são cumpridas) constitui a maior causa das altas taxas de não admissibilidade. Constatou-se assim que, não obstante os promotores inquiridos darem nota positiva à clareza dos documentos que compõem os AAC, **parecem existir problemas de comunicação e/ou compreensão dos AAC pelas empresas candidatas.** Como tal, os canais de comunicação com os promotores devem ser revistos e melhorados, bem como os guias de apoio ao preenchimento dos formulários. Sugere-se igualmente a criação de mecanismos de alerta automáticos que auxiliem os promotores na compreensão e submissão das candidaturas e pedidos de pagamento, assim como de uma ferramenta *online* de autodiagnóstico de elegibilidade/ admissibilidade dos promotores e projetos.

A estratégia de comunicação dos SI não reconheceu suficientemente a importância dos consultores enquanto difusores de informação dos SI. O contacto dos promotores com os SI e com o seu corpo regulamentar é sobretudo mediado por empresas de consultoria, o que mostra que o primado do *empowerment* do beneficiário ainda não é uma realidade – 50% das candidaturas são realizadas com recurso a consultores. Recomenda-se assim um maior envolvimento dos consultores no processo de comunicação dos SI, que poderá passar pela realização de sessões dirigidas a este público-alvo, visando maior alinhamento com os procedimentos, diminuição das omissões nos formulários e

tentando desmotivar a submissão de candidaturas com poucas probabilidades de passar a fase de admissibilidade.

A maior integração e simplificação dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento foi um objetivo atingido no PT2020, sendo opinião unânime das partes envolvidas na operacionalização dos SI que o Balcão 2020 conseguiu reunir informação que estava dispersa por diversos *websites* e a PAS - Plataforma de Acesso Simplificado se assumiu como uma plataforma única de acesso à informação dos projetos pelo promotor. Mesmo assim, **importa rever os formulários de candidatura no sentido de mitigar a existência de campos redundantes ou passíveis de preenchimento automático.**

Dentro do tema da simplificação, importa ainda centrar a atenção nos projetos simplificados ("Vales"). Este tipo de projetos registou uma procura muito elevada, o que provocou uma abertura irregular de concursos. O novo processo de acreditação de prestadores de serviços para os Vales introduzido a meio do percurso da operacionalização dos SI veio permitir regular melhor o forte fluxo de procura e a própria qualidade dos serviços prestados. A reconfiguração das tipologias dos Vales (com exceção do Vale I&DT, que manteve as características iniciais) também contribuiu para estes resultados. Ainda assim, além de uma reflexão adicional sobre a configuração dos Vales de "2ª geração" (e.g. sobre os valores máximos de incentivo, que podem ter baixado exageradamente em casos particulares), **recomenda-se uma maior frequência na abertura de concursos nos projetos simplificados**, por forma a que o estímulo a este mercado de serviços seja mais eficaz no futuro.

A duplicação da procura num cenário de manutenção dos recursos humanos afetos colocaram em causa a capacidade de resposta dos OI, com efeitos:

- ▶ no prazo médio de análise das candidaturas (entre 4,8 meses no SI internacionalização e no SI Inovação e 6,4 meses no SI I&DT) e dos pedidos de pagamento (2 a 4 meses), que superaram largamente o prazo regulamentar praticamente desde o lançamento dos primeiros avisos;
- ▶ na publicação do Plano Anual de Concursos, com consequências no atraso da realização dos investimentos, colocando em causa a realização dos projetos e/ou a oportunidade dos mesmos e na eficiente gestão e planeamento dos trabalhos dos OI e AG.

O pontual cumprimento do exercício das funções delegadas nos OI depende da combinação entre níveis de procura/aprovações, recursos técnicos dos OI e prazos previstos de análise, envolvendo 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.

A fase de acompanhamento dos projetos mantém, face ao QREN, limitações importantes e algumas recomendações de simplificação mantêm-se atuais. No PT2020 mantém-se uma lógica de verificação *ex ante*, baseada em verificação documental com uma carga burocrática muito elevada para promotores e OI. Além disso, outros fatores como a disponibilização tardia de ferramentas de análise, a morosidade no processo de contratação de peritos externos no SI&DT, a submissão de pedidos de pagamento incorretamente instruídos, a exigência associada à verificação documental dos pedidos e a demora na apresentação de documentação em sede de pedido de pagamento final que justificaram a extensão dos prazos de análise e a redução da eficiência na operacionalização dos SI.

Neste contexto, a **eficiência na operacionalização dos SI poderá ser maximizada por via de:** uma melhor gestão da procura, melhorias na eficiência dos processos de análise e no sistema de informação que os suporta, simplificação e maior previsibilidade na subcontratação de peritos externos, maior adequação dos prazos regulamentares aos tempos efetivos de análise em algumas tipologias,

devendo igualmente ser avaliada a **possibilidade de, no próximo período de programação, se implementar um verdadeiro “Simplex” nos SI**, assente numa fiscalização *ex-post*, baseada nas realizações e nos resultados, com forte responsabilização dos promotores apoiados.

A relação entre os beneficiários e os OI é avaliada de forma muito positiva por parte dos primeiros, tanto na fase de candidatura como de acompanhamento. Contudo, considera-se que **uma melhor organização das equipas dos OI 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 ao longo da implementação dos projetos. Por outro lado, entende-se que se deveria **estimular nos OI um acompanhamento mais previdente e preventivo dos projetos apoiados pelos SI**, que permita identificar atempadamente eventuais fatores que possam perigar o alcance dos resultados contratualizados.

Apesar dos problemas reportados com a implementação dos SI do PT2020, **importa relevar o papel da Rede Sistemas de Incentivos** na sua resolução ou minimização, dado o seu papel de harmonização de práticas, procedimentos e gestão global da operacionalização dos concursos. Efetivamente, este modelo de governação tem garantido um maior alinhamento entre as entidades envolvidas na implementação dos SI e constitui uma boa prática indiscutível dos SI. O seu funcionamento pode ainda ser melhorado, sobretudo aproveitando a organização em rede e as boas práticas instituídas, recomendando-se **a criação de 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 a gestão.

A **arquitetura do sistema de informação dos SI é adequada** e destaca-se pela positiva comparativamente aos sistemas de informação utilizados noutros instrumentos de política. 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 (entre o do PT 2020 e o dos SI, gerido pelo COMPETE), 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.

Pelo elevado potencial que o sistema de informação aporta à eficiência da implementação dos SI, revela-se absolutamente fundamental **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 da rede dos SI, bem como capacitar a estrutura de gestão informática do COMPETE para garantir uma resposta mais célere às necessidades de adaptação do sistema de informação de suporte à Rede dos SI (e.g. ferramentas de análise e acompanhamento), à adaptação de formulários e às necessidades de informação das AG (informação de suporte à gestão). A constatação de quem nem todos os atores envolvidos na gestão dos SI têm pleno conhecimento das funcionalidades do sistema de informação, recomenda a promoção de **ações de formação e a elaboração de manual de procedimentos 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 a fácil transferência de conhecimento para novos utilizadores.

O **contexto macroeconómico foi um forte aliado** ao longo da implementação dos SI, tendo potenciado a procura das empresas em resposta às crescentes necessidades de investimento numa fase de recuperação do investimento privado na economia. Este contexto favorável também permitiu colocar **maior ambição nos resultados a alcançar** com os projetos apoiados. A inquirição realizada revela que esses objetivos eram, em termos globais, realistas e que deverão ser alcançados pela maioria dos promotores – expectativa que não pode ser confirmada no período de avaliação, dado o baixo nível de conclusão dos projetos. Estas perspetivas podem, contudo, ser mitigadas por um processo de seletividade que não filtrou apenas os melhores projetos (aos quais estarão associados os melhores resultados).

Não sendo passível de observar ainda resultados concretos, observa-se que a **implementação dos SI tem sido marcada pelo apoio a projetos de qualidade**, atendendo aos objetivos de política, mais concretamente em matéria de criação de valor, de orientação para bens e serviços transacionáveis e para a efetiva tradução em incremento significativo das exportações, o que atesta a eficácia da política pública. Ainda assim, **deve ser dada maior prioridade aos projetos com fortes efeitos de arrastamento na economia e potencial de externalidades**, sendo que os mesmos são usualmente promovidos por grandes empresas. Ao mesmo tempo, **os SI devem aumentar o foco em intervenções de natureza mais estruturante**, tendencialmente construídas em colaboração com as Agências Públicas e OI, capitalizando oportunidades de eficiências coletivas (e.g. Clube de Fornecedores).

De um modo geral, os **projetos apoiados pelos SI mostram um forte alinhamento com as RIS3**. Ainda assim, esta realidade não evidencia um contributo significativo para a alteração do perfil produtivo da economia. Ao invés, **observa-se sobretudo um aprofundamento da especialização intrassectorial existente**, no qual se tem verificado um maior foco em atividades de maior valor acrescentado em setores tradicionais. Para o efeito, tem sido muito relevante o desenvolvimento dos sistemas de inovação, cujo processo tem sido alavancado intensivamente pelos SI nos quadros comunitários anteriores, situação que se voltou a verificar de forma evidente no PT2020. O aumento do capital relacional e a capacidade de produção de conhecimento e de inovação foram robustecidas com esta política de competitividade.

Os **SI do PT2020 possuem um potencial relevante para o incremento da convergência e coesão territorial das regiões portuguesas**. 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. As medidas de **discriminação positiva de projetos localizados em territórios de baixa densidade** (e.g. majoração de taxa de financiamento e concursos/dotações específicas) foram apostas relevantes que deverão ser mantidas no futuro e alargadas a mais instrumentos (SI I&DT e SI QIPME).

O grau de compromisso dos SI era no final de 2017 superior a 100%, o que permitiu garantir ao momento um grau de cumprimento da maior parte dos indicadores de realização dos PO. Este **grau de compromisso alcançado beneficiou da forma como o SI Inovação foi operacionalizado ao longo do período de avaliação, suportado em financiamento reembolsável**. Em concursos mais recentes, operacionalizados após a data de corte da presente avaliação, foi experimentado no SI Inovação um modelo que conjuga incentivos não reembolsáveis (concedidos a título condicionado) com instrumentos financeiros. Considera-se que esta é uma boa solução para diminuir o grau de compromisso ao longo da implementação dos SI, potenciar uma melhor gestão na aplicação dos fundos ao longo do período de programação e estimular a utilização de instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI como forma de alavancar os recursos disponíveis para os objetivos da política de coesão.

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

About EY

EY is a global leader in assurance, tax, transaction and advisory services. The insights and quality services we deliver help build trust and confidence in the capital markets and in economies the world over. We develop outstanding leaders who team to deliver on our promises to all of our stakeholders. In so doing, we play a critical role in building a better working world for our people, for our clients and for our communities. EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of EY Global Limited, each of which is a separate legal entity. EY Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. For more information about our organization, please visit ey.com.

© 2019 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

This material has been prepared for general informational purposes only and is not intended to be relied upon as accounting, tax or other professional advice. Please refer to your advisors for specific advice. The views of the third parties set out in this publication are not necessarily the views of the global EY organization or its member firms. Moreover, they should be seen in the context of the time they were made.
ey.com

COMPETE
2020

NORTE2020
ASSOCIATION OF UNIVERSITIES IN PORTUGAL

CENTRO 20
20

Lisb@20²⁰

ALENTEJO
2020

CRESC
ALGARVE
2020