

Avaliação da implementação dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020

Fevereiro 2020

O que são os Sistemas de Incentivos?

Os **Sistemas de Incentivos (SI) do Portugal 2020** são o principal instrumento de política pública de apoio direto às empresas.

Os SI visam **responder aos principais constrangimentos do tecido empresarial** da economia portuguesa:

- Perfil de especialização assente em atividades de baixo valor acrescentado, com i) insuficiente relevância das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e ii) com baixa intensidade de inovação, tecnologia e incorporação de conhecimento
- PME com fragilidades ao nível da qualificação de empregadores e empregados e reduzida propensão para estratégias de negócio sofisticadas

Os apoios são dirigidos às seguintes tipologias de investimento:

- Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (**SI I&DT**)
- Inovação empresarial e Empreendedorismo (**SI Inovação**)
- Qualificação e Internacionalização das PME (**SI QIPME**)

Integrados nos diferentes SI, os “Vales” são tipologias de projetos simplificados, de menor dimensão financeira, através dos quais as empresas beneficiárias recorrem a um prestador de serviços previamente acreditado para o efeito.

A gestão dos SI é articulada, na **Rede dos Sistemas de Incentivos**, pelas Autoridades de Gestão (AG) do **Programa Operacional Competitividade e Internacionalização**, que a coordena, dos **Programas Operacionais Regionais** do continente e pelos Organismos Intermédios (OI) – **AICEP, ANI, IAPMEI e Turismo Portugal** – nos quais são delegadas competências no que respeita à análise de candidaturas e de pedidos de pagamentos.

Os SI PT2020 em números

até ao final de 2017 (período coberto pela avaliação) e até 31 de dezembro de 2019

⇒ **3,7 mil milhões de incentivo em projetos aprovados**

5,2 mil milhões

⇒ **25 mil candidaturas (9 mil respeitantes a “Vales”)**

32 mil candidaturas (9,5 mil “Vales”)

⇒ **9 mil projetos apoiados (2,2 mil respeitantes a “Vales”)**

12 mil projetos (2,7 mil “Vales”)

⇒ **6,8 mil empresas apoiadas**

14 mil empresas

Resultados da avaliação

Os instrumentos e o modelo de governação dos Sistemas de Incentivos (SI) do Portugal 2020 revelam-se adequados aos objetivos visados, num cenário em que a procura (até ao final de 2017) duplicou face ao período de programação homólogo

A implementação dos SI nos primeiros anos do Portugal 2020 pautou-se por um **volume de procura sem precedentes** – mais que duplicou – face ao QREN, beneficiando de um nível de maturidade (e notoriedade) que soube **capitalizar a experiência acumulada ao longo dos anteriores períodos** e de um contexto de recuperação económica.

A apreciação positiva da implementação dos SI é confirmada por:

- Um **leque muito abrangente de instrumentos de apoio**, que as empresas avaliam positivamente na resposta às suas necessidades de investimento. A **regulamentação**, os **Avisos de Abertura de Concurso (AAC)** e os **formulários** são considerados **claros e acessíveis por parte dos promotores**, que lhes reconhecem uma maior simplificação face ao QREN.
- Procedimentos de candidatura, análise e seleção nos SI globalmente adequados para orientar os projetos apoiados para os objetivos a atingir pelos Programas Operacionais. Os **referenciais de análise do mérito para efeito de seleção das candidaturas a apoiar são adequados**, apresentando um nível de exigência relativamente elevado e sem redundâncias significativas entre os quatro critérios de seleção (qualidade do projeto, contributo para a competitividade da empresa, para a economia, e para a convergência regional).
- Um **modelo de governação que capitaliza a experiência do funcionamento da Rede dos Sistemas de Incentivos** que transita do período de programação anterior. A **delegação de competências das Autoridades de Gestão em Organismos Intermédios (OI) continua a ser conceptualmente adequada** contribuindo, por via da especialização temática desses organismos, para a eficiência e eficácia dos instrumentos de apoios. Os promotores avaliam de forma muito positiva o seu relacionamento com os OI.
- Uma **arquitetura do sistema de informação dos SI adequada** às exigências da gestão e operacionalização do ciclo do projeto, sendo favoravelmente comparadas face ao QREN. O **Balcão 2020** - uma inovação do Portugal 2020 - contribuiu para a simplificação e diminuição da carga administrativa sobre os beneficiários e permite agregar informação anteriormente dispersa por diversos sites, sendo avaliado pelos promotores de forma muito favorável.
- Empresas que recorrem aos SI têm, tendencialmente, **uma maior capacidade de inovação, de valorização de conhecimento e de internacionalização**. O alinhamento dos projetos com as Estratégias de Especialização Inteligente (RIS3) parece favorecer uma maior intensidade de criação de valor, quando comparados com projetos não alinhados apoiados pelo mesmo SI.

Os prazos de análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento são apontados pelos promotores como a dimensão mais crítica da implementação dos SI

Num contexto de manutenção dos recursos afetos à gestão dos SI, o volume de candidaturas criou entropia na operacionalização dos SI e na concretização dos projetos, sendo a mais evidente a **dilatação dos prazos de análise**, designadamente porque:

- A necessidade de dar resposta à elevada procura no arranque dos SI **dificultou o cumprimento do plano de Avisos (AAC)**, com reflexo negativo na gestão dos níveis de compromisso ao longo do período de programação e das expectativas e decisões de investimento das empresas.
- O **atraso na implementação de algumas ferramentas de análise e acompanhamento previstas nos Sistemas de Informação e a morosidade da contratação de peritos refletiu-se nos prazos** de análise de candidaturas e pedidos de pagamento.



monitorização e avaliação

Avaliação da implementação dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020

Porquê esta avaliação?

Os Sistemas de Incentivos (SI) são um dos instrumentos de política pública de apoio às empresas com maior **continuidade ao longo dos períodos de programação dos Fundos Europeus** no âmbito da competitividade e internacionalização das empresas nacionais.

A avaliação da implementação dos SI justifica-se pela **dimensão financeira e importância estratégica destes apoios**, pelas inovações ao nível da configuração de alguns dos instrumentos de apoio e pela evolução do **contexto económico em que os SI operaram no arranque do Portugal 2020**.

A avaliação cumpre também o propósito de **prestação de contas e transparência**, contribuindo para a qualidade do debate público sobre os instrumentos avaliados e sobre o papel dos Fundos.

Metodologia

A avaliação partiu da explicitação da **teoria da mudança** subjacente à implementação dos SI do Portugal 2020, prosseguindo com o teste empírico dos resultados e dos principais pressupostos e riscos associados a essa teoria.

Foi recolhida e analisada informação quantitativa e qualitativa através de:

- **Recolha documental** e recolha de dados
- 20 **entrevistas** (40 entrevistados) aos principais *stakeholders* dos SI
- 3 **Focus Group** temáticos
- 6 **Estudos de Caso**, cobrindo diferentes tipologias e regiões
- 2 **Inquéritos**: a candidatos aos SI (empresas beneficiárias) e a consultores que apoiam candidatos na elaboração de candidaturas

Ficha técnica da avaliação

Período de realização outubro de 2017 a dezembro de 2019

Equipa de avaliação EY / Augusto Mateus & Associados / Católica Porto Business School

Entidade responsável AD&C

Âmbito programático PO Competitividade e Internacionalização, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Lisboa e PO Algarve

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 147.231€

Grupo Acompanhamento AD&C, PO CI, PO Regionais Continente, AICEP, ANI, IAPMEI, TP, GEE, Conselho Económico e Social

A avaliação assinala ainda como aspetos críticos da implementação dos SI:

- A especialização e segmentação dos SI potencia uma **fragmentação dos projetos, contrária por vezes às necessidades das empresas** em matéria de projetos integrados. Pontualmente, as tipologias de elegibilidade revelam-se insuficientes para cobrir adequadamente algumas áreas de investimento no ciclo de inovação das empresas (e.g. validação técnica, scale up).
- A **flexibilidade de adaptação dos AAC às especificidades e dinâmica das procuras regionais não foi totalmente conseguida**, subsistindo assimetrias na capacidade de estimular a procura para algumas tipologias em algumas regiões.
- A apreciação positiva dos promotores sobre a clareza da regulamentação e dos Avisos de Abertura de Concurso (AAC) contrasta com as **baixas taxas de admissibilidade** das candidaturas, indiciando **ineficiência na desmobilização de procura não qualificada** (43% de candidaturas não cumprem as condições gerais de elegibilidade), numa estratégia de comunicação que não reconheceu suficientemente a importância dos consultores – responsáveis pelo apoio na instrução de metade das candidaturas aos SI.
- A **deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) do PT2020**, de 2015, que determinou a aprovação de todas as candidaturas elegíveis com classificação de mérito superior a 3,5 – reforçando, se necessário, a dotação dos AAC por forma a acomodar essa aprovação – permitiu acolher em boa medida o volume de procura registado, mas **acentuou os desequilíbrios na capacidade de resposta das estruturas técnicas dos OI e reduziu a relevância dos critérios de mérito no processo de seleção de projetos** – entre as candidaturas admitidas, apenas 4% teve classificação de mérito inferior à classificação mínima exigida e, entre as que tiveram uma classificação igual ou superior à classificação mínima, apenas 4% não foram selecionadas por limitação de dotação.
- As **verificações administrativas comportam uma carga burocrática elevada para AG/OI e para promotores**, em prejuízo de mecanismos de acompanhamento mais próximos e preventivos do bom ritmo de execução e dos resultados dos projetos.

Recomendações da avaliação

No futuro importa encontrar um melhor equilíbrio entre mecanismos de gestão das dotações a concurso, recursos humanos afetos aos Organismos Intermédios e razoabilidade dos prazos regulamentares definidos para a análise de candidaturas e pedidos de pagamento

Com base nas suas conclusões, a avaliação recomenda, nomeadamente:

- ⇒ Promover uma gestão das dotações a concurso que permita um **papel mais relevante à avaliação de mérito**, incluindo um papel mais efetivo da dimensão de mérito regional.
- ⇒ Melhorar **guias**, criar **automatismos** de preenchimento dos formulários e **ferramentas de autodiagnóstico de elegibilidade**. Em paralelo, reforçar **envolvimento dos consultores na comunicação dos SI**.
- ⇒ Maior **adaptação dos AAC às especificidades regionais**, incluindo a discriminação positiva de territórios de baixa densidade e a abertura de concursos específicos por domínios temáticos das Estratégias Regionais de Especialização Inteligente.
- ⇒ Implementar um “simplex” nos SI, baseado numa **fiscalização ex post, assente em realizações e resultados dos projetos e na responsabilização dos promotores** e num acompanhamento mais preventivo de riscos de incumprimento.
- ⇒ **Conjugar incentivos não reembolsáveis com instrumentos financeiros**, como forma de potenciar a gestão das dotações ao longo de todo o período de programação e promover maior alavancagem dos recursos disponíveis.

Avaliações publicadas em www.adcoesao.pt

Avaliação
Realizada por:



Cofinanciada por:

