



Avaliação Intercalar do
Programa Operacional
Competitividade e
Internacionalização

Sumário Executivo

Outubro de 2023

Entidade adjudicante:



Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional

Promotor

**COMPETE
2020**

Programas operacionais na avaliação:



Autoria

EY-Parthenon

Coordenação

Sandra Primitivo

Rui Faustino

Equipa

Filipa Lopes

Hermano Rodrigues

Manuel Reis

Margarida Lourenço

Pedro Casimiro

Pedro Oliveira

Raquel Morgado

Rodolfo Junqueira

Rui Ferreira

1. Objeto, âmbito e objetivos da Avaliação

O COMPETE 2020

O COMPETE 2020 constitui um instrumento de política pública orientado para o reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa, com base num crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, enquadrado no Acordo de Parceria do PT2020, inicialmente previsto para ser executado no período 2014-2020, no âmbito dos FEEI.

No referencial europeu, a arquitetura e as opções estratégicas do COMPETE 2020 encontram-se alinhadas com as prioridades definidas no âmbito da Estratégia Europa 2020 (EE2020) para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No contexto dos referenciais enquadramentos do Programa ao nível nacional, destaca-se a Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente 2020 (RIS3 2020), que identificou as grandes apostas estratégicas inteligentes, traduzidas em áreas caracterizadas por uma significativa especialização científica, tecnológica e económica onde Portugal e as suas regiões detêm vantagens comparativas e competitivas ou que revelaram potencial de emergir como tais.

Este Programa foi desenhado e programado para responder aos principais constrangimentos presentes à competitividade e internacionalização da economia portuguesa, que se estruturavam em três domínios: i) insuficiente perfil de especialização produtiva; ii) reduzidas competências e estratégias das PME; iii) inadequadas condições de contexto à atividade empresarial. Nesse sentido, e abordando diretamente os constrangimentos identificados, o COMPETE 2020 assumiu 5 Objetivos Estratégicos e 6 Eixos temáticos (posteriormente 8), incluído a Assistência Técnica.

Como resposta aos constrangimentos da pandemia foram efetuadas três reprogramações: uma em setembro de 2020, envolvendo aumento das taxas de cofinanciamento e transferência de dotações para reforço dos eixos de suporte às empresas; outra em dezembro de 2020, incluindo novas elegibilidades, com o apoio a fundo maneio em setores afetados pela crise pandémica e outra em junho de 2021, na sequência da iniciativa REACT-EU (Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa) lançada pela Comissão Europeia.

Ponto de situação a 31 de dezembro de 2021

À data de corte desta avaliação tinham sido aprovados 107.252 operações, envolvendo um investimento elegível de 12.694 M€ e 7.352 M€ de incentivo (83% financiado por FEDER, 9% por FSE e os restantes 8% pelo FC). São passíveis de destaque, pela dimensão que adquirem nestes três indicadores, os eixos 2 e 1 (Competitividade PME e I&DT&I), destacando-se como os eixos com maior financiamento comunitário, no entanto foi o Eixo 7 (REACT-EU FEDER) que acolheu o maior volume de operações aprovadas.

O COMPETE registava, à data de reporte da avaliação (31/12/2021), uma taxa de compromisso de 126% e uma taxa de realização de 55% - em linha com a média do PT2020 -, valores largamente influenciados pelo desempenho dos eixos 1, 2 e 7 (I&DT&I, competitividade, REACT-EU FEDER), que, em conjunto, agregam 76% da programação total e 81% do incentivo aprovado.

Para além de apresentarem o maior montante de dotação programada e as taxas de realização mais elevadas do PO (apenas superadas significativamente pelo Eixo 7), é nos eixos 1 e 2 que se registam as maiores taxas de compromisso, refletindo uma elevada procura e revelando margem para acomodar a quebra de alguma execução sem comprometer a execução financeira do PO. Apenas os eixos relativos ao REACT-EU apresentam um montante aprovado abaixo da programação, sendo que em o lançamento dos respetivos avisos apenas teve início em 2021 e existem, à data de corte da avaliação, ainda candidaturas em análise, justificando, pelo menos parcialmente, os níveis de realização e compromisso (mais acentuado no Eixo 8) alcançados.

O PO apresenta, em termos globais, uma baixa taxa de seletividade, tendo aprovado 95% das candidaturas submetidas pelos promotores, sendo que este valor global é largamente influenciado pela elevada taxa de aprovação observada nas operações REACT-EU (98%). O nível de seletividade é menor nas TI promovidas por entidades públicas ou sem fins lucrativos, sendo a exceção os apoios no âmbito dos SIAC, da formação dos trabalhadores da AP e da Investigação científica e tecnológica, que obtiveram taxas de aprovação de 45%, 39% e 65%, respetivamente. No caso dos apoios às empresas a seletividade é mais elevada, situando-se a taxa de aprovação para os SI em 64%, (próxima da registada no QREN - 60% em junho de 2010). A taxa de aprovação mais baixa entre os projetos empresariais situa-se nos 30% na TI empreendedorismo qualificado e criativo.

Apenas 1% dos projetos foram rescindidos ou anulados após a sua aprovação, facilitando a execução do PO. As taxas de rescisão foram mais significativas nos projetos candidatados no âmbito das TI Promoção das TIC na AP, Internacionalização das PME e Capacitação de Modernização (entre os 15-25%). Adicionalmente, 32 das 50 operações selecionadas no âmbito da formação dos trabalhadores da AP foram também anuladas/ rescindidas.

Quadro 1. Nº de projetos, investimento elegível e fundo aprovado por Eixo

Eixo Prioritários COMPETE 2020	Dotação Financeira (milhões €)	% total do PO	Operações aprovadas (nº)	Incentivo aprovado (milhões €)	Incentivo aprovado (%)	Taxa de Compromisso	Taxa de Realização (%)	Taxa de Aprovação Bruta (%)	Taxa de Rescisão (%)
01 - Reforço I&D&I	1 482	25%	2 836	2 309	31%	156%	48%	63%	3%
02 - Competitividade PME e custos públicos	1 748	30%	34 645	2 663	36%	152%	60%	93%	3%
03 - Emprego	208	4%	1 391	281	4%	135%	32%	78%	11%
04 - Transportes	669	12%	22	684	9%	102%	42%	92%	0%
05 - Capacidade Institucional	162	3%	441	226	3%	139%	39%	100%	17%
06 - Assistência Técnica	115	2%	28	114	2%	100%	47%	100%	0%
07 - REACT-EU-FEDER	1 211	21%	67 887	943	13%	78%	93%	98%	0%
08 - REACT-EU-FSE	223	4%	2	132	2%	0%	59%	100%	0%
Total COMPETE 2020	5 817	100%	107 252	12 694	100%	55%	126%	95%	1%

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do COMPETE

2. Metodologia

Esta avaliação assumiu como referencial metodológico de análise de impactos o método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção do COMPETE 2020 e da respetiva Teoria da Mudança (TdM). O processo avaliativo envolveu um conjunto alargado de métodos de recolha e análise de informação, incluindo recolha e análise documental e de dados estatísticos, realização de 13 entrevistas/reuniões, 4 estudos de caso, 5 *focus group*, tendo ainda sido aplicados 3 inquéritos (2 a promotores empresariais, distinguido entre os que têm operações CRII/ REACT e 1 a entidades não empresariais).

A elaboração da TdM foi ainda suportada num processo de revisão de literatura e análise documental e teve em consideração, no que respeita aos pressupostos e riscos, um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação colocadas no Caderno de Encargos e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias.

O CE não identifica tipologias de intervenção sujeitas à opção de aprofundamento mais exigente (opção 2.2), pelo que a avaliação recaiu com maior exigência sobre as TI incluídas na Opção 1.2, que prevê uma abordagem ancorada nas conclusões das avaliações temáticas e a sua aplicação ao PO temático, mobilizando técnicas de recolha de informação simples, como sejam a auscultação de *stakeholders* ou especialistas da temática.

No âmbito das abordagens macroeconómicas procedeu-se à estruturação de cenários contrafactuais que permitiram uma maior aproximação quantitativa à análise do contributo do PO para os resultados e impactos alcançados ou passíveis de ser alcançados. Em termos globais, a estruturação de cenários contrafactuais permitiu aferir, por comparação com os resultados efetivos, o que teria acontecido na ausência da intervenção.

3. Principais Resultados

Os principais resultados da Avaliação são apresentados por questão de avaliação, iniciando-se com as principais conclusões globais da avaliação da eficácia (QA1), seguindo-se os principais resultados da análise da eficiência (QA2), da análise de impacto e sustentabilidade (QA3), do Valor Acrescentado Europeu (QA4), e, por fim, da análise da relevância e coerência interna e externa (QA5).

Eficácia

- À data de corte da presente avaliação, os níveis de compromisso e realização do COMPETE 2020 (126% e 55%, respetivamente), estão em linha com a média do Portugal 2020 (111% e 58%), ainda que abaixo do expectável. O desempenho do PO em termos de cumprimento de metas de realização é tendencialmente positivo, encontrando-se as metas da maioria dos indicadores alcançadas ou em vias de alcance.
- Entre os fatores que mais condicionaram as realizações dos projetos encontram-se, não só os condicionalismos causados pela pandemia e a pela Guerra na Ucrânia, mas também, no caso dos

promotores não empresariais, a morosidade dos procedimentos de contratação pública e os prazos de análise.

- No domínio da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação, as operações aprovadas apresentam uma taxa de execução financeira modesta, sobretudo em virtude das **dificuldades em atrair procura de investimento empresarial** em I&I a que acresce um **nível de seletividade relativamente elevado**. Ainda assim, prevê-se o alcance das metas definidas na globalidade das operações, **com maior dificuldade ao nível da articulação do SCTN com o tecido empresarial**, dada a **ausência de uma cultura suficientemente enraizada de exploração de lógicas colaborativas**.
- Os apoios à competitividade de PME mobilizaram a procura necessária, com exceção dos concursos relativos ao empreendedorismo qualificado, cujas operações foram alvo de uma elevada exigência na sua aprovação e registam taxas de sinistralidade significativas. Por seu lado, os incentivos CRII estimularam uma forte procura por parte das empresas complementada por um esforço de aprovação em overbooking, o que conduziu à superação em larga escala das metas para 2023.
- O domínio da sustentabilidade e qualidade do emprego apresenta uma das taxas de realização mais reduzidas do PO (32%), como consequência de uma reduzida capacidade de mobilização dos públicos-alvo em particular na formação em contexto empresarial. A criação de emprego, ao nível dos concursos relativos ao SIAC, apesar de apresentarem níveis de procura qualificada interessantes, apresentam dificuldades no cumprimento das metas devido aos níveis de seletividade elevados, resultantes da falta de garantia, por parte dos promotores, do financiamento das componentes relativas ao investimento privado e à dificuldade de atrair e reter empreendedores.
- Na formação profissional as ações associadas aos projetos do SI mobilizaram níveis de procura reduzidos, enquanto que as Formação-Ação destacaram-se pela positiva por não condicionarem a capacidade de libertação de recursos humanos para atividades não laborais e estarem alinhadas com as necessidades dos promotores.
- Na componente dos transportes, o mapeamento prévio revelou-se decisivo para a mobilização de procura qualificada, sendo que se perspetiva o cumprimento da generalidade das metas (algumas após o horizonte temporal do PO, em particular na ferrovia não RTE-T), apesar dos atrasos sofridos, devido à morosidade dos processos de avaliação de impacto ambiental e da concessão de autorizações de despesa / encargos plurianuais pela tutela, agravados pelas disrupções impostas pela crise pandémica e guerra na Ucrânia.
- No âmbito da promoção das TIC na administração e serviços públicos, os instrumentos mobilizaram níveis de procura qualificada elevados e capacidade de realização, traduzindo-se no alcance generalizado das metas e objetivos da programação, com o incremento na disponibilização de serviços digitais e respetiva adoção por empresas e cidadãos (apesar das maiores dificuldades de penetração neste segmento devido ao menor conhecimento e literacia digital dos utilizadores), evidenciando contudo potencial de melhoria na adoção de soluções transversais TIC da AP e do princípio only-once.
- No domínio da capacitação administrativa, aos atrasos iniciais na implementação devido à tardia disponibilização do SI FSE e disrupção nas elegibilidades FEDER/FSE face ao período de de programação anterior, os atores (AG, promotores) revelaram boa capacidade de adaptação, perspetivando-se o cumprimento das metas definidas e o alcance dos objetivos em matéria de capacitação administrativa, com importantes reflexos na qualidade da prestação de serviços públicos. É contudo de assinalar a menor incidência de realizações associadas à implementação de reformas legislativas/ regulamentares.
- Por sua vez, os apoios à formação de trabalhadores da AP não foram capazes de mobilizar procura qualificada, devido à falta de atratividade do instrumento decorrente da aplicação conjugada das regras relativas ao “efeito territorial” e aos “limites relativos a custo máximo por hora”, acrescidos da complexidade burocrática associada.
- No âmbito das medidas REACT-EU prevê-se que as metas sejam largamente ultrapassadas ao nível da manutenção da atividade das empresas e garantia de postos de trabalho (FEDER) e resultados positivos no que respeita ao contributo na testagem nas escolas e no regresso ao ensino presencial (FSE).

Eficiência

- Os recursos mobilizados e os resultados gerados pelo COMPETE revelam-se adequados na maioria das PI face aos objetivos a prosseguir e aos desafios e às oportunidades que contempla. A procura dirigida ao COMPETE 2020 mais que quadruplicou face ao QREN, não obstante os projetos REACT terem representado 60,5% do total de projetos candidatos. Este panorama colocou maior pressão nos Organismos Intermédios, sendo que os recursos humanos e tecnológicos não foram reforçados na mesma proporção, ilustrando os esforços ao nível de maior eficiência operacional que foi necessário mobilizar.
- Ainda assim, verificam-se situações de menor eficiência na utilização dos recursos, confirmados em sede de auscultação, nomeadamente ao nível da elevada complexidade e burocracia dos processos, da escassez de equipas técnicas qualificadas para dar apoio às entidades beneficiária, da existência de meios

tecnológicos pouco funcionais e interligados do ponto de vista operacional e da falta de previsibilidade dos concursos.

- Considerando os motivos mais destacados para a não elegibilidade dos projetos, verifica-se que estão muito correlacionadas com as medidas a que se candidatam e muitos destes motivos devem-se à ausência de cumprimento de formalidades associadas ao promotor e ao projeto, e que podem indiciar dificuldades ao nível da leitura e compreensão dos AAC e da respetiva legislação ou dificuldades ao nível da agilização dos próprios processos de submissão de candidaturas, bem como motivos relacionados com a ausência de mérito.
- Neste sentido, foram sinalizados aspetos possíveis de melhoria com destaque para a simplificação dos processos por via da introdução de ferramentas tecnológicas mais eficazes, maiores níveis de qualificação e informação dos recursos humanos afetos à operacionalização dos apoios (e o reforço destas equipas), a aposta nas Opções de Custos Simplificados (OCS), que sobressaem enquanto vantagem evidente para minimizar as questões burocráticas (e administrativas).

Impacto e sustentabilidade

- No panorama nacional, os promotores apoiados pelo COMPETE nos sistemas de incentivos assumiram maior relevância ao nível do VAB, abrangendo uma percentagem reduzida de empresas e uma menor relevância no emprego. Estas evidências resultam do facto do PO ter concentrado os seus apoios em setores da indústria, mais intensivos em capital.
- Contudo, não foram suficientes para produzir alterações na especialização produtiva setorial nacional, na medida em que as alterações verificadas apontam para um aumento do peso dos setores dos serviços (especialmente no turismo e imobiliário), que tendem a ser atribuídas à evolução do contexto macro e da procura externa e não à ação do COMPETE que concentrou a maioria do financiamento nas empresas do setor da Indústria Transformadora.
- As alterações foram mais relevantes por via de uma maior representatividade de atividades mais intensivas em conhecimento/ tecnologia e mais orientadas à exportação, com reflexos no VAB e no emprego. Os apoios dos SI do COMPETE junto da Indústria Transformadora, orientados à sua revitalização e assente em setores de média-alta e alta tecnologia e em fatores de competitividade avançados, assumiram maior relevância no reforço da produtividade das empresas apoiadas ajudando a manter o seu peso relativo do VAB do setor na economia.
- A comparação do universo apoiado nos sistemas de incentivos do COMPETE com o universo potencialmente elegível, mas não apoiado evidencia que os apoios do COMPETE incidiram sobre empresas que, à partida exibiam uma maior dimensão, intensidade exportadora, caráter inovador e níveis de produtividade superiores.
- Neste sentido, acentuaram-se as diferenças entre empresas apoiadas e as do grupo de controlo (não apoiadas) por via de um melhor desempenho das primeiras, tendo exibido uma maior resiliência no contexto pandémico, com as diferenças de desempenho a acentuarem-se nos anos de 2020 e 2021, ao nível do VAB e do emprego. Não obstante, este desempenho diferenciado revela-se, contudo, heterogéneo entre setores (maior na distribuição e comércio, imobiliário e educação, saúde e apoio social e menor na indústria transformadora).
- O COMPETE contribuiu para a melhoria da competitividade do tecido empresarial, por via do efeito dos projetos apoiados no desempenho ao nível do VAB, emprego e produtividade das empresas, e pela representatividade das variações nos indicadores em análise na variação global nacional, sendo que o contributo do PO foi mais relevante nos setores onde se verificaram maiores taxas de penetração dos apoios (indústria transformadora e informação e comunicação). O contributo do PO também foi relevante para o aumento da internacionalização das empresas nacionais (crescimento das exportações e intensidade exportadora), exibindo-se diferenciais significativos entre empresas apoiadas e do grupo de controlo e uma elevada representatividade da variação verificada nas empresas apoiadas face à variação global nacional das exportações.
- **As empresas apoiadas pelo COMPETE aumentaram a despesa em I&D ainda que abaixo do incremento observado entre empresas não apoiadas pelo PT2020, devido ao maior valor de partida primeiras. Com efeito, as empresas apoiadas mantiveram um rácio de despesa em I&D no VAB significativamente acima da média nacional, permitindo concluir pela verificação do apoio do COMPETE a empresas tendencialmente inovadoras.**
- **A análise dos** inquéritos realizados confirma o contributo do COMPETE para a melhoria dos níveis de competitividade e resiliência das empresas, orientando-as para a inovação e internacionalização, dado que se registou uma variação substancial das principais variáveis de negócio entre o último ano antes da implementação dos projetos e o seu ano cruzeiro e nos contributos dos projetos para objetivos nestes domínios.

- No mesmo sentido, a produtividade aparente do trabalho cresceu significativamente a nível nacional (destacando-se as regiões de convergência, em especial o Centro), sendo o Algarve e Lisboa as regiões mais afetadas pelo impacto da pandemia.
- Também se registou um crescimento significativo do investimento (FBCF) empresarial em todas as regiões, o qual foi alavancado pelos apoios dos SI e do COMPETE. O peso dos fundos executados à data de corte no âmbito do COMPETE no total da FBCF empresarial foi de 6,6% no Centro, 4,65% no Norte e 2,95% no Alentejo, sendo precisamente no Centro que se verificaram os maiores ganhos de produtividade aparente do trabalho.
- O COMPETE teve um contributo relevante para o aumento da internacionalização dos promotores, confirmado pela análise contrafactual e o resultado dos inquéritos e coerente com a evolução das exportações e da intensidade exportadora, destacando-se os bens de alta tecnologia (crescimento acima da média).
- Apesar da aposta consistente no investimento em I&D e inovação e do seu crescimento significativo, sobretudo empresarial, Portugal não atingiu ainda a meta definida no âmbito do EE2020 para o peso do investimento em I&D no PIB. Por consequência, Portugal persiste classificado como Moderate Innovator no European Innovation Scoreboard 2022, apesar de se encontrar acima da média europeia no peso de empresas com algum tipo de atividade de I&D e de empresas que introduziram bens novos ou melhorados.
- O investimento executado dos promotores empresariais e dos não empresariais em I&D no âmbito do COMPETE representou, no acumulado 2014-2021, cerca de 3,7% e 4,4% do total de investimento em I&D, respetivamente, dinamizando o trabalho em copromoção entre o SCTN e o setor empresarial. Neste sentido, destaca-se a necessidade de se intensificar os estímulos à I&D por forma a capitalizar a inovação como catalisador do crescimento do produto potencial português. O investimento em I&D revelou maior representatividade nas áreas temáticas da ENEI “Tecnológicas Transversais e suas Aplicações”, “Saúde e Bem-estar” e “Território, verificando-se um alinhamento com a intensidade dos apoios do COMPETE no domínio da Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Eixo 1).
- Observou-se um crescimento considerável no número de formandos em ações promovidas pelas organizações patronais e na ALV, tendo o COMPETE sido dos principais programas financiadores. Ainda assim, devido à reduzida adesão, as ações não foram suficientes para alterar o contexto, apesar dos resultados fortemente positivos nos participantes apoiados, contribuindo para a qualificação dos RH, aumento da produtividade e competitividade, introdução de novas ferramentas e tecnologias e motivação e satisfação dos trabalhadores.
- Portugal tem evoluído positivamente no ranking do eGovernment Benchmark, posicionando-se acima da média da EU na generalidade dos parâmetros, o que se traduz na disponibilização de serviços públicos digitais de qualidade e numa taxa de penetração / utilização destes canais assinalável. Não obstante, o destaque positivo ao nível da disponibilização de serviços digitais e adoção da identidade digital contrasta com o potencial de melhoria na interoperabilidade/ partilha de informação, evidenciando ainda heterogeneidade entre setores e níveis de governo (AP Central, Regional, Local).
- Apesar do contributo substancial do PO para reduzir custos de contexto (redução de tempos de espera e redução de custos suportados pelos utilizadores), tal não tem permitido a Portugal destacar-se/ evoluir positivamente nos rankings internacionais e apuramentos a nível nacional neste domínio, sugerindo a necessidade (corroborada nos processos de ascultação) de se intensificarem abordagens mais integradas por eventos de vida, conjuntas / multi-entidade, que reduzam interações e tempo dispendido para tratar de problemas dos cidadãos e empresas.
- A maioria dos promotores considera que os projetos são sustentáveis financeiramente e que os resultados perdurarão após a conclusão das operações. Contudo destacam-se as perspetivas de maior sustentabilidade nos promotores empresariais e menor ao nível dos projetos integrados nas tipologias de transferência de conhecimento, desenvolvimento de redes de inovação e empreendedorismo qualificado e criativo.

Valor Acrescentado Europeu

- Os FEEI viabilizaram uma parte substantiva do investimento realizado e dos resultados alcançados pelos projetos apoiados. Este efeito de adicionalidade do PO foi mais relevante para os promotores não empresariais, mas ganham importância os efeitos amplificador e acelerador dos FEEI no investimento privado das empresas.
- No caso das empresas, o efeito de adicionalidade revela-se na qualificação e inovação empresarial, mas sobretudo em áreas onde se verificam falhas de mercado associadas ao risco e retorno destes projetos, e onde se reconhece a ausência de incentivo para o investimento (I&D empresarial ou a formação profissional).
- Para além do efeito de adicionalidade, mais relevante nas empresas de menor dimensão e com menor acesso ao crédito, evidenciam-se outros efeitos para os projetos que se realizariam na ausência dos apoios.

O PO funcionou como amplificador de investimento, mas também como acelerador de investimento. Adicionalmente, o PO também se revelou um facilitador de investimento, na medida em que se verificou um efeito de *deadweight*.

- O COMPETE irá permitir mitigar a perda de 63% do investimento elegível aprovado (não seriam investidos na ausência do apoio). Este divide-se entre os projetos que não seriam implementados (58%) e o investimento perdido por via da redução da dimensão financeira dos projetos que continuariam a ser implementados (5%). A estes efeitos soma-se naturalmente o efeito de aceleração do prazo de execução dos investimentos.
- O PO apresenta, em termos médios, uma alavancagem de investimento de 2,19€. O efeito de alavanca é mais elevado nas tipologias de intervenção “Investimento empresarial em inovação de não PME” (3,90€), “Qualificação e inovação PME”, em linha com a menor taxa de cofinanciamento aplicada a estas empresas, mas também na “Internacionalização das PME” e “Clusters e redes de inovação”.
- O Valor Acrescentado Europeu dos FEEI manifesta-se também por via do conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos fundos estruturais. A eficácia das intervenções foi reforçada por via de uma maior orientação para os resultados, dos mapeamentos prévios realizados, de uma maior focalização dos apoios em domínios abrangidos por referenciais setoriais/regionais enquadradores.

Relevância/coerência interna e externa

- A arquitetura programática do PO foi, globalmente, coerente com o diagnóstico realizado e com os objetivos que se pretendiam alcançar, sendo que assegurou a devida articulação com as diferentes estratégias temáticas/ setoriais. Os instrumentos mobilizados mostraram-se adequados para responder aos desafios identificados, numa conjuntura macroeconómica de recuperação, mas desfavorável e associada às debilidades estruturais da economia portuguesa. Os ajustamentos feitos através das reprogramações revelaram-se pertinentes para dar resposta aos novos desafios colocados pela crise pandémica e pela guerra na Ucrânia.
- Observou-se uma complementaridade entre os instrumentos do COMPETE e com outros instrumentos de política, destacando-se a complementaridade dos Sistemas Incentivos com outros programas e as complementaridades internas entre o I&DT - Copromoção, I&DT - Individual, Inovação Produtiva e o QI PME. Os promotores apoiados recorreram ao REACT-EU como forma de melhorar a sua liquidez, complementando assim com os seus outros projetos. Nos promotores não empresariais destacam-se as complementaridades com outros na capacitação e modernização da AP e no domínio dos transportes com outros instrumentos de política.
- Os apoios ao nível empresarial apresentam maior penetração nas regiões Norte e Centro e tenderam a ser mais orientados para a revitalização da indústria transformadora assente em setores de média-alta e alta tecnologias e em fatores de competitividade avançados, em linha com os objetivos definidos. A penetração dos apoios foi também claramente superior nas empresas de maior dimensão.
- Ao nível da I&I, foi identificada a insuficiente capacidade de alavancagem do conhecimento gerado pelo SCTN, a reduzida articulação entre entidades do I&I e, ainda, a reduzida massa crítica e capacidade de internacionalização, com repercussões na adesão aos instrumentos.
- A não adoção de critérios eficazes de discriminação positiva de determinados projetos constituiu um fator dissuasor de projetos com maior potencial de impacto na redução de custos de contexto. Entre os fatores dissuasores da procura por projetos de formação destacam-se as disposições regulamentares associadas ao FSE, a aplicação de deduções ao incentivo em função do défice de financiamento, as regras aplicáveis aos apoios à formação dos trabalhadores da AP e os custos máximos de referência.
- Assinalam-se importantes complementaridades que emergiram ao longo do período entre os apoios do PO, PARE, IAT, ao nível dos apoios à capacitação da AP. Adicionalmente, a flexibilidade e adaptação do PO à evolução do contexto económico, político e tecnológico na modernização e capacitação foi evidente.
- A generalidade da estratégia e racional de intervenção do COMPETE 2020 permanece relevante para o próximo período de programação, estando assegurada a possibilidade de dar continuidade à intensificação e melhoria dos apoios no domínio empresarial, importando, contudo, assegurar no futuro, uma adequada complementaridade com outros instrumentos de apoio e uma efetiva adaptação às novas prioridades emergentes e agora integradas no COMPETE 2030, em particular, associadas à transição climática.
- Apesar de se manter relevante e do presente exercício avaliativo revelar potencial de progresso na adoção de soluções de governo digital e no reflexo das intervenções numa efetiva redução de custos de contexto, o COMPETE 2030 não prevê a manutenção dos apoios à capacitação e modernização administrativa, criando alguma disrupção e descontinuidade face a quadros anteriores, o que possivelmente se justifica com a forte aposta nesta área incorporada no PRR. Porém, a abordagem distinta deste instrumento inibe a adoção massificada de soluções transversais TIC (amplamente apoiadas no contexto do PRR) e de

governo digital e não permitirá uma adequada cobertura dos públicos-alvo, designadamente os de menor dimensão e de áreas governativas com maior atomização dos potenciais públicos-alvo (e.g. saúde/hospitais e ensino superior, mas também outras áreas governativas não cobertas pelo PRR, neste domínio).

4. Recomendações

R1. Estimular a I&D Empresarial com foco na redução das falhas de mercado ao nível do ciclo de inovação

- Assegurar a continuidade dos instrumentos de apoio dedicados a estimular a I&D empresarial;
- Apoiar as entidades/plataformas de inovação e colaboração, promovendo a articulação entre os atores do SCTN e entidades de interface e entre estes e o tecido empresarial, valorizando o seu papel enquanto agentes dinamizadores da I&D+I e da transferência e valorização do conhecimento (TVC);
- Valorizar projetos de I&D que incentivem atividades de disseminação dos resultados (por via de condições de elegibilidade/mérito ou de majorações);
- Introduzir estímulos à criação de agendas em áreas estratégicas de I&D direcionadas para as empresas, que visem o financiamento e o planeamento do pipeline de projetos de I&D no médio-longo prazo e a cooperação com outros stakeholders do I&D+I;
- Promover a cobertura integral do ciclo de inovação empresarial;
- Garantir apoio de projetos de I&D que apresentem elevado potencial de valorização económico-financeira;
- Assegurar uma maior agilidade e rapidez de avaliação para os projetos de I&D com resultados positivos e que já tenham sido apoiados em etapas embrionárias, através de dotações financeiras para a industrialização;
- Garantir maior acompanhamento por parte dos OI de projetos de I&D que, pela dimensão ou importância, se revelem estratégicos para a economia nacional/regional;
- Ao nível dos SIAC centrados nas temáticas da I&D, empreendedorismo e inovação, devem ser privilegiados projetos com abordagens holísticas e transversais, estruturadas em diagnóstico, I&D, resultados.

R2. Promover o ecossistema regional de I&D e Inovação

- Garantir a continuidade dos apoios às infraestruturas de investigação científica e tecnológica, que já se revelaram relevantes no total do investimento em I&D nacional;
- Implementar programas de apoio ao estímulo do ecossistema de I&DI, i.e. programas que permitam apoiar atividades de transferência de conhecimento de forma mais transversal (e.g. gabinetes de transferência de conhecimento conjuntos, CoLABs): em particular, dinamizar ações que estimulem a inovação aberta, mas também processo de I&D e inovação de base mais territorializada, ultrapassando o nível regional NUTS II (i.e. estimular dinâmicas territoriais mais específicas);
- Promover o foco na geração de resultados e impactos económico-financeiros e assegurar congruência e racionalidade de iniciativas “dispersas” que têm vindo a surgir nos últimos anos (e.g. OTIC, GAPI, PCT e clusters de competitividade, Centros de Competência PDR, Programa Interface, CoLabs), solidificando a base existente de instrumentos de apoio;
- Reforçar o apoio a iniciativas de dinamização do ecossistema (taxas de cofinanciamento maiores para iniciativas de eficiência coletiva de dinamização do SCTN e transferência de conhecimento para as empresas), exigindo, simultaneamente, compromisso nos resultados das ações;
- Articular o financiamento comunitário disponível (FEDER) com verbas do Orçamento de Estado, de forma cumulativa, no sentido de criar condições de disponibilização de apoios mais atrativos em termos de dotação e nível de apoio, devidamente enquadrados na estratégia nacional (ENEI) e regional (EREI) para estimular uma economia de base tecnológica de alto valor acrescentado, privilegiando a excelência, a cooperação e a internacionalização da ciência e tecnologia e da I&D empresarial;
- Promover sinergias de financiamento comunitário disponível (FEDER do PT2030) com outros instrumentos europeus de apoio à Investigação, ciência e desenvolvimento tecnológico (e.g. Horizonte Europa).

R3. Reforçar a atratividade da formação profissional e da Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV), por via da adequação dos instrumentos, da divulgação de oferta e da simplificação de procedimentos

Os resultados da medida Formação-Ação são claramente positivos, pelo que se deve manter a aposta neste instrumento, mas têm um custo por unidade de resultado muito superior aos observados nas modalidades de formação promovidas pelas empresas no âmbito dos seus projetos. Para dinamizar a adesão a esta formação propõe-se:

- Simplificar, no caso de projetos de investimento empresarial apoiados pelos SI, os processos de candidatura e, sobretudo, de apresentação de pedidos de pagamento na componente de formação.

- Considerar majorações atrativas no caso de apresentação de projetos empresariais com componente de formação, assim como incentivos para o investimento em formação durante o horário laboral;
- Equacionar a revisão da aplicação do regime de minimis a modalidades de formação que tradicionalmente registam pouca procura e que precisam de ser estimuladas;
- Promover uma contínua sensibilização para a importância da formação e da aprendizagem contínua, com recurso à disseminação dos resultados e benefícios da formação do capital humano junto das empresas.

R4. Estimular a procura qualificada e reforçar a atratividade dos apoios com menor adesão

- Publicar um Plano de Concursos e garantir seu cumprimento, dada a sua importância para uma gestão das expectativas por parte dos promotores eficaz e para uma melhor previsibilidade da procura potencial;
- Tornar os AAC de mais fácil leitura e apreensão, promovendo uma maior sensibilização dos promotores no que se refere à compreensão efetiva dos requisitos das candidaturas;
- Equacionar a abertura de concursos específicos para domínios temáticos específicos da ENEI ou das áreas temáticas da RIS3, de modo potenciar a eficácia e o impacto dos apoios;
- Refletir em torno daquilo que são as necessidades e desafios próprios dos serviços mais avançados, desenhando e lançando AAC mais direcionados para o setor terciário;
- Disseminar e publicitar as vantagens (e casos de sucesso) associadas a instrumentos que envolvem a cooperação entre empresas nacionais ou entidades de interface e empresas estrangeiras e estabelecer canais de comunicação entre estas entidades nacionais e internacionais;
- Considerar a concentração de regimes de apoio de projetos de natureza mais estruturante, que contemplem apoio à I&DT, inovação produtiva e qualificação e internacionalização em concursos únicos;
- Continuar a mobilizar o SI Inovação para suporte a projetos geradores de efeitos de arrastamento importantes, embora de forma mais seletiva e priorizada para projetos de valorização de conhecimento com ênfase em atividades internacionalizáveis de elevado valor acrescentado.

R5. Implementar de mecanismos de maior automatismo e eficiência nos processos de (i) preparação e submissão de candidaturas e de (ii) acompanhamento e avaliação dos projetos, através da simplificação dos procedimentos, da introdução de maior automatismo nos formulários e de uma melhor comunicação dos critérios de elegibilidade

I) Preparação e submissão de candidaturas:

- Clarificar e comunicar melhor as condições de admissibilidade/elegibilidade dos promotores e projetos para cada tipologia, nos websites, nos formulários, ferramentas de candidatura e guias do utilizador;
- Simplificar os processos de candidatura, por via de aproximação aos critérios/formulários do modelo;
- Desenvolver e implementar processos de candidaturas mais simplificados para projetos de menor dimensão financeira no âmbito dos SI Inovação, SI Qualificação e Internacionalização e SI I&DT;
- Minimizar pedidos de informação aos promotores através de uma maior integração de sistemas, de forma a evitar a redundância ao nível documental, nomeadamente sobre a informação estatística financeira;
- Controlar a gestão de informação através da configuração de ferramentas digitais, por exemplo, ao nível da aferição das relações societárias de algumas empresas para despistar suspeitas de fraude;
- 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;
- Desenvolver ferramentas de autodiagnóstico de admissibilidade dos promotores e dos projetos, de forma a clarificar conceitos e critérios, minimizando o número de projetos rejeitados por falta de enquadramento; Conceber e desenvolver ferramentas que permitam perceber quais são os critérios de elegibilidade e/ou critérios de mérito que são mais discriminatórios e críticos para a análise e aprovação de candidaturas ou para a execução de projetos.

II) Acompanhamento dos projetos:

- Reduzir a morosidade associada à certificação de despesas e pagamentos;
- Reforçar as equipas técnicas (AG/OI), colmatando a falta de RH que atualmente é incompatível com as exigências de avaliação, acompanhamento e controlo;
- Garantir que os avaliadores/OI consigam ter maior disponibilidade para efetuar um acompanhamento mais próximo, qualitativo e estratégico.

R6. Valorizar, na análise das candidaturas, o *track record* do promotor e da equipa de gestão

- Ponderar incluir nos critérios de mérito a experiência e *track record* do promotor em projetos anteriores no âmbito do COMPETE e de outros programas de apoios públicos;

- Considerar critério de mérito que avalie as competências da equipa de gestão da candidatura e da empresa, de modo a perceber a capacidade efetiva da realização dos objetivos estabelecidos em sede de candidatura.

R7. Dar relevância às avaliações dos projetos apoiados numa ótica de resultados

- Promover uma monitorização mais eficaz e assertiva dos projetos por via da aferição dos resultados dos mesmos, através da sua avaliação no longo prazo, de modo a conseguir aferir efeitos mais concretos;
- Ultrapassar as insuficiências de produção de informação relevante sobre os resultados dos projetos nos sistemas de informação do PO/OI.

R8. Fomentar a concretização de operações integradas de modernização administrativa orientadas a eventos de vida/ macro-serviços, envolvendo múltiplos organismos e assentes num quadro estratégico robusto que priorize as áreas de governo/ eventos de vida/ serviços a interencionar

- Elaborar um diagnóstico que identifique eventos de vida / serviços mais impactantes na relação entre a administração e cidadãos / empresas e onde impenha maior carga administrativa e custos de contexto sobre cidadãos e empresas, bem como os principais constrangimentos verificados;
- Desenvolver um plano estratégico/ de ação para a intervenção nesses eventos de vida / serviços, que identifique as entidades responsáveis, necessidades de intervenção e fontes de financiamento;
- Explorar as complementaridades com o Instrumento de Assistência Técnica, designadamente para intervenções relativas a reformas estruturais mais profundas e que beneficiem das potencialidades do instrumento para intervir em dimensões de elevada complexidade;
- Desenhar instrumentos de apoio dirigidos especificamente às entidades responsáveis por essas necessidades de intervenção, sob a forma de avisos-convite ou AAC com critérios de discriminação positiva para projetos conjuntos subordinados ao referencial estratégico definido.

R9. Manter e refinar instrumentos de apoio à transformação digital e capacitação da administração pública, maximizando a cobertura dos públicos-alvo, em complementaridade com outros instrumentos vigentes

- Analisar e estabelecer fronteiras claras de investimento e financiamento entre o PRR e outras fontes de financiamento, tendo por base os investimentos previstos nos referenciais estratégicos vigentes;
- Garantir a continuidade do apoio à capacitação e transformação digital da AP por via de reprogramações dos instrumentos de apoio europeus ou por via da identificação de outras fontes de financiamento;
- Avaliar oportunidades de, em linha com o permitindo pelos regulamentos europeus aplicáveis ao período de programação 2021-2027, se aplicável, introduzir-se ajustamentos nos instrumentos, incluindo:
 - Discriminação positiva (e.g. taxas de apoio diferenciadas) de beneficiários de menor dimensão e / ou não apoiados pelo PRR enquanto beneficiários diretos ou finais;
 - Discriminação positiva de projetos conjuntos e de projetos com benefícios comuns, em detrimento de benefícios exclusivos para a própria entidade;
 - Flexibilização dos calendários (no sentido de incremento dos prazos) de implementação dos projetos, em particular os de maior complexidade;
 - Permitir a existência de operações multifundo e/ ou a possibilidade de introduzir um regime simplificado que permita a elegibilidade de despesas inerentes aos projetos de transformação digital da AP até um determinado limite;
 - Permitir a aplicação de poupanças / receitas líquidas geradas pelos projetos em despesas que contribuam para a melhoria do serviço, ao invés de serem deduzidas aos montantes de incentivo.

R10. Reorientar estrategicamente os apoios à formação dos trabalhadores da AP permitindo que esta esteja melhor preparada para abraçar os processos de transição digital, simplificando procedimentos e reforçando a atratividade dos instrumentos para os públicos-alvo

- Realizar um exercício prospetivo de impacto do processo em curso de transição digital no quadro de pessoal das administrações públicas, envolvendo as entidades relevantes e considerando instrumentos de apoio;
- Identificar necessidades de formação (*upskilling* e *reskilling*) e públicos-alvo;
- Desenvolver planos de formação adequados às necessidades identificadas, construir e comunicar oferta formativa, tendo em atenção fatores potencialmente dissuasores;
- Identificar instrumentos de apoio vigentes e avaliar gaps na cobertura das necessidades formativas identificadas;
- Desenhar instrumentos de complementares aos atualmente em vigor.

R11. Intensificar as campanhas de informação, orientação e capacitação de públicos-alvo estratégicos para a utilização dos serviços públicos digitais

- Manter e intensificar campanhas de divulgação dos serviços públicos digitais, respetivas funcionalidades e benefícios para os cidadãos;
- Estabelecer protocolos de encaminhamento de cidadãos que se desloquem presencialmente a serviços da AP para espaços cidadãos disponíveis nas respetivas áreas de residência/ trabalho;
- Desenvolver “cursos” de muito curta duração, simplificando-se no formato, linguagem e interface gráfico por forma a se tornarem de acesso e compreensão fáceis, mesmo a públicos-alvo pouco capacitados do ponto de vista digital por forma a capacitá-los para a utilização dos serviços digitais;
- Posicionar o acesso e utilização dos serviços públicos digitais nos programas massificados de capacitação digital da população portuguesa.

R12. Estimular a partilha de dados na Administração Pública como forma de agilizar os processos e procedimentos administrativos (incluindo os associados aos FEEI), reduzir os custos de contexto e monitorizar os resultados das políticas públicas

Criar um grupo de trabalho (ou utilizar existentes, por exemplo no âmbito do CTIC), para:

- Identificar *datasets* críticos para a melhoria do serviço público e viabilizar a adoção do princípio *only-once* presentemente não acessíveis / partilhados, e respetivos *data owners*;
- Identificar especificamente os obstáculos específicos que impedem a partilha desses dados entre entidades da AP, nas mais variadas naturezas (e.g. culturais, legais, técnicos, de *governance*);
- Sensibilizar (via partilha casos de uso, disseminação de boas práticas e de conhecimento sobre o valor acrescentado da partilha de dados em prol do serviço público);
- Emitir recomendações para a resolução desses obstáculos específicos e para a capitalização dos dados detidos para a administração.

Políticas/ Modelo de governo de dados na AP:

- Avaliar os mais eficazes modelos de gestão de dados na AP, mais diretivos e instituir um *Chief Data Officer* da AP, empoderado para propor e executar a política de dados da AP portuguesa;
- Garantir elevado *sponsorship* e compromisso político para a resolução dos obstáculos identificados e para induzir a efetivação da partilha de dados na AP e eliminar obstáculos culturais que persistam;

Aspetos legais/ proteção de dados

- Estimular o envolvimento precoce dos *Data Protection Officers* na resolução dos obstáculos identificados à partilha de dados, procurando construir soluções técnicas que não esbarrem em constrangimentos legais;
- Conciliar as soluções técnicas que viabilizem a partilha de dados com abordagens/ opiniões jurídicas sólidas que evitem pareceres negativos posteriores e testar antecipadamente essas soluções;
- Avaliar, em respeito pela legislação nacional e comunitárias, possíveis alterações legislativas que mitiguem as limitações à partilha de dados.
- Avaliar a introdução de mecanismos de partilha de benefícios entre organismos, decorrentes da partilha de dados que incentivem, em particular os *data owners*, a abraçar estes objetivos e processos.

R13. Garantir uma maior maturidade das operações de infraestruturas de transportes, assentes num planeamento de médio e longo prazo e por via da agilização de procedimentos

- Garantir a existência de um planeamento de médio e longo prazo de investimentos em infraestruturas de transportes que assegure a atempada e criteriosa seleção/ identificação de investimentos a financiar com recurso aos FEEI;
- Promover uma priorização de processos de AIA relacionados com investimentos em infraestruturas de transporte co-financiados por fundos comunitários;
- Introduzir medidas de agilização de autorizações de assunção de encargos plurianuais e outras autorizações da tutela;
- Promover (por parte dos beneficiários) maior maturidade dos projetos nos momentos de submissão de candidaturas, antecipando ao máximo procedimentos prévios ao início das obras.

