



Avaliação do impacto do  
Sistema de Incentivos à  
Inovação Empresarial na  
concorrência

Sumário Executivo

Outubro de 2023

Entidade adjudicante:



Programas operacionais na avaliação:



Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional



**Autoria**

EY-Parthenon

**Coordenação**

Sandra Primitivo

**Peritos**

Ana Venâncio

Hermano Rodrigues

**Consultores**

Rui Faustino

Rui Ferreira

Diogo Martins

Francisco Antunes

Joana Canada

Margarida Lourenço

Manuel Reis

Pedro Oliveira

Rodolfo Junqueira

## 1. Objeto, âmbito e objetivos da avaliação

Os Sistemas de Incentivos (SI) surgem como um dos principais instrumentos de intervenção no domínio da Competitividade e Internacionalização do Portugal 2020 (PT2020), prossequindo as principais opções assumidas no período de programação anterior (2007-2013) no que respeita à Agenda para os Fatores de Competitividade. Os SI do PT2020 surgem como instrumentos de promoção do investimento empresarial fundamentais, orientados para a recuperação e crescimento da economia portuguesa, atuando nas diferentes fases da ligação entre conhecimento, inovação e competitividade.

No quadro do PT2020, os apoios concedidos ao abrigo dos SI, financiados pelo FEDER e pelo FSE, beneficiaram de uma dotação aproximada de 4 mil milhões de euros, aplicáveis em 5 das Prioridades de Investimento (PI) definidas pela Comissão Europeia para o ciclo 2014-2020. O Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI), materializado pela Portaria n.º 57-A/2015, nos SI destinados às empresas do PT2020, estabeleceu três instrumentos de política distintos: (i) o SI “Investigação e Desenvolvimento Tecnológico” (SI I&DT); (ii) o SI “Qualificação e Internacionalização das PME” (SI QIPME); e (iii) o SI “Inovação Empresarial e Empreendedorismo” (SI Inovação).

O Relatório de Avaliação do Impacto do Sistema de Incentivos à Inovação Empresarial na Concorrência constitui um dos elementos do Plano de Avaliação do Sistema de Incentivos à Inovação Empresarial, previsto pelo Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão de 17 de junho de 2014 (JO L 187) e integrado no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.

A Avaliação do Impacto do SI à Inovação Empresarial na Concorrência pretende determinar a eficácia, eficiência e o impacto dos apoios do SI Inovação para os resultados observados<sup>1</sup>, sendo que o âmbito da avaliação incluirá as tipologias de investimentos Inovação Produtiva Não PME e Inovação Produtiva PME. Os resultados da avaliação deverão permitir informar a concretização de propostas de ajustamento estratégico e/ou de política pública, ajustamentos programáticos dos fundos e do seu quadro regulamentar e instrumental, desde logo na afinação dos instrumentos de apoio à Inovação Empresarial vigentes no PT2020 por forma a maximizar a eficácia na utilização futura dos fundos e potenciar a sustentabilidade dos seus resultados.

### Ponto de situação a 31 de dezembro de 2021

Entre 2015 e 2021 foram divulgados 24 Avisos de Abertura de Concurso (AAC), sendo que apenas um, publicado em 2019, foi de âmbito exclusivo à PI 3.3. À data de reporte da avaliação, 31/12/2021, tinham sido submetidas 9.785 candidaturas no âmbito das TO em análise. No total, foram apoiadas 4.060 candidaturas que se traduziram em 3.236 operações aprovadas (42% das candidaturas com decisão), com a taxa de anulação/rescisão a rondar os 20%. A distribuição das operações aprovadas por PO é semelhante à distribuição das candidaturas por PO, com o PO Norte a apresentar cerca de 39% das candidaturas aprovadas, o PO Centro e o POCI 27% e 23%, respetivamente, e com os PO Alentejo, Lisboa e Algarve a assumirem um menor peso nas aprovações (6%, 3% e 2%, respetivamente).

A análise da distribuição do montante total FEDER aprovado por região NUTS II revela uma concentração nas regiões de convergência em análise, com a região Norte a receber 45,1% do total, seguida pelas regiões Centro e Alentejo, que receberam 38% e 12,3%, respetivamente. Já as regiões Lisboa e Algarve receberam montantes significativamente inferiores (1,9% e 1,6%, respetivamente).

Da análise do montante FEDER aprovado por setor surge a evidência de uma forte representatividade da Indústria Transformadora e do Turismo no total do financiamento aprovado, equivalente a 85% e 11% do total, respetivamente. No que respeita ao alinhamento dos projetos com as prioridades temáticas da ENI conclui-se que cerca de 96% se encontra alinhado com pelo menos um dos domínios prioritários desta estratégia. Numa análise do alinhamento dos projetos aprovados com as EREI, conclui-se que o contributo dos PO financiadores regionais é restrito à EREI da respetiva região, como seria expectável. Entre estes, destaca-se o PO Alentejo que apresenta uma maior proporção de projetos aprovados com contributo para a respetiva EREI (63,6%), seguido do PO Algarve (60,3%), PO Centro (60,2%) e PO Norte (57,7%).

A análise da execução financeira dos projetos aprovados por escalões revela que a maioria dos projetos (62,6%) evidenciava um nível de execução superior ou igual a 50%, com 30,7% dos projetos a apresentarem um nível de execução superior ou igual a 90%, 22% um nível entre os 70% e os 89% e 10% dos projetos a apresentarem um nível de execução entre os 50% e os 69%.

<sup>1</sup> Cumprindo o disposto Regulamento n.º 651/2014 e integrando o Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.

Quadro 1. Investimento e Incentivo aprovado, por PI

PI	Projetos		Investimento Elegível Aprovado		Incentivo Aprovado		Incentivo médio por projeto (milhões de €)	Taxa média de cofinanciamento (%)
	Nº	%	milhões de €	%	milhões de €	%		
PI 1.2	343	10,6%	3.282	37,5%	939	25,6%	2,7	28,6%
Inovação Produtiva Não PME	305	9,4%	1.953	22,3%	608	16,6%	2,0	31,1%
Inovação Produtiva Não PME - RCI	38	1,2%	1.330	15,2%	330	9,0%	8,7	24,8%
PI 3.3	2.893	89,4%	5.472	62,5%	2.734	74,4%	0,9	50,0%
Inovação Produtiva PME	2.890	89,3%	5.374	61,4%	2.721	74,1%	0,9	50,6%
Inovação Produtiva PME - RCI	3	0,1%	98	1,1%	13	0,4%	4,3	13,3%
<b>Total</b>	<b>3.236</b>	<b>100%</b>	<b>8.755</b>	<b>100%</b>	<b>3.673</b>	<b>100%</b>	<b>1,1</b>	<b>42,0%</b>

Fonte: EY Parthenon, com base nos dados do SI PT2020

## 2. Metodologia

Para a presente avaliação de impacto, o Caderno de Encargos assume como referencial metodológico de análise os métodos de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e de Avaliação Contrafactual (AC). O método de Avaliação Contrafactual apresenta, face aos métodos ABT, vantagens que se traduzem na efetiva quantificação do impacto (efeito líquido das intervenções) e na maior robustez da atribuição da causalidade (relação causa/efeito enquanto atribuição), na estruturação de uma base de suporte para a estimativa do custo-eficácia e na redução do enviesamento subjacente às técnicas de recolha de informação qualitativa.

A abordagem prosseguida para a Avaliação Contrafactual assentou nos seguintes passos: (i) identificação do tratamento; (ii) definição das variáveis/indicadores de desempenho em avaliação; (iii) escolha do grupo de controlo e emparelhamento entre empresas tratadas e não tratadas; (iv) estimativa do efeito do incentivo, com recurso ao método “Diferenças-nas-Diferenças”; e (v) análise de robustez.

A conjugação dos dois métodos exigiu a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de recolha, tratamento e análise de informação e, por outro lado, a participação ativa dos *stakeholders* relevantes ao longo do processo de avaliação, tendo envolvido a realização de 10 entrevistas, três estudos de caso, quatro *focus groups*, e dois inquéritos (um a projetos de beneficiários apoiados pelo SI Inovação e um a candidatos não apoiados).

Adicionalmente, a elaboração da Teoria da Mudança, que sistematiza o que é preciso que aconteça para que os resultados desejados se concretizem, foi 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 e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias.

## 3. Principais resultados

### Eficácia e Sustentabilidade

- As empresas apoiadas apresentaram um crescimento do Volume de Negócios (VN), VAB, Emprego e Exportações mais significativo que o grupo de controlo nos seis anos seguintes ao do início do tratamento (ano t: ano do arranque efetivo dos projetos). Avaliando os efeitos em termos absolutos, observa-se, nas empresas apoiadas, um incremento médio anual de 1 milhão de € no Volume de Negócios, 317 mil euros no VAB e mais 8 empregos ETI. Em termos percentuais, observam-se efeitos estatisticamente significativos de cerca de +224% no Volume de Negócios, +29% no Emprego e +403% nas Exportações. O efeito de tratamento manifesta-se logo nos anos de execução dos projetos, mas tende a ser mais significativo nos anos imediatamente após a sua conclusão.
- Apesar de mais inovadoras à partida, as empresas apoiadas não acentuam a sua aposta no investimento em I&D após o arranque dos projetos, apostando antes na capitalização dos investimentos realizados anteriormente por via do investimento produtivo.

- Os efeitos de tratamento nas principais variáveis de atividade entre as empresas apoiadas foram acentuados durante a pandemia, permitindo aferir um contributo dos projetos apoiados para o aumento da resiliência das empresas.
- A indústria transformadora foi o único grupo onde os projetos apoiados produziram um efeito positivo estatisticamente significativo ao nível da produtividade. Por sua vez, o setor do alojamento destacou-se pelo efeito no emprego, equivalente a cerca do dobro da média dos projetos apoiados.
- Os efeitos médios de tratamento revelaram-se mais significativos na região da AML, em termos absolutos (em nível) e relativos (em percentagem), na generalidade das variáveis mais importantes, com exceção da produtividade e ativos intangíveis. O diferencial no desempenho aparenta resultar da maior qualidade dos projetos selecionados, dado que os projetos na região analisados exibem um valor médio de investimento inferior à média e se encontram distribuídos por diferentes setores, sendo, por isso, possível excluir fatores como a maior intensidade de apoio ou concentração em setores de elevado crescimento.
- As PME apresentaram efeitos de tratamento, em termos absolutos, superiores à média nas variáveis de emprego (em ETI) e de exportações, mas inferiores nas restantes variáveis. No entanto, quando analisado o impacto em termos percentuais, este revelou-se superior em todas as variáveis.
- Quando avaliado o efeito médio de tratamento nas principais variáveis, por intensidade do apoio (peso do incentivo no VAB do ano de arranque), os resultados revelaram-se heterogéneos numa comparação em termos absolutos e relativos. Apesar das empresas com menor intensidade de apoio exibirem efeitos mais relevantes em nível, verifica-se um incremento no efeito de tratamento em termos percentuais em função da intensidade.
- À data de corte desta avaliação, os incrementos da atividade operacional previstos para o período pós-projeto, nomeadamente no Volume de Negócios (+14.562 milhões de €€), VAB (12.511 milhões de €), Exportações (+12.511 milhões de €), postos de trabalho (54.869 novos empregos) para os 3.236 projetos aprovados no âmbito do SI Inovação revestem uma importância económica significativa a nível nacional.
- As perspetivas de cumprimento das metas contratualizadas no horizonte de conclusão dos projetos são otimistas, dado que 45% dos promotores afirmaram que os objetivos serão superados e 38% que serão cumpridos. Para os cinco indicadores principais (VN, VNI, VAB, postos de trabalho e postos de trabalho qualificados), os dados do inquérito permitem aferir que as metas deverão ser superadas (a exceção é o volume de negócios internacional, explicada pela evolução económica e financeira desfavorável dos mercados-alvo, que condicionou o alcance das metas previstas).
- O alcance das metas contratualizadas para o emprego foi negativamente influenciado pelo contexto, tendo a auscultação dos atores salientado a dificuldade dos promotores em recrutar e manter mão-de-obra, tanto qualificada como não qualificada. As dificuldades de contratação no mercado de trabalho constituíram, assim, um entrave ao desenvolvimento dos projetos, com reflexos no cumprimento dos objetivos definidos ou o atraso nesse cumprimento.
- Os projetos Pós-COVID, iniciados depois de 2020, na sua globalidade preveem ficar aquém nas metas no VN, VNI e VAB, ao passo que os projetos Pré-COVID, anteriores a 2020, perspetivam superá-las, com exceção no VNI. Estes resultados são coerentes com as respostas dos promotores, os quais referem a pandemia como o principal constrangimento no cumprimento das metas previstas em candidatura.
- Os resultados alcançados pelos projetos são sustentáveis no longo prazo, sendo residuais os casos de projetos com resultados fugazes, de acordo com as respostas dos promotores apoiados ao inquérito.
- O apoio do SI Inovação permitiu um aumento da competitividade das empresas promotoras, evidência corroborada tanto pela perceção dos próprios promotores, que afirmam que a empresa se encontra em melhor posicionamento competitivo face aos concorrentes após a realização do projeto apoiado do que se encontrava antes, em relação à qualidade e ao carácter inovador dos produtos/serviços; como pelos resultados da análise contrafactual, onde se observam efeitos significativos ao nível do Volume de Negócios, VAB e Intensidade Exportadora.
- O modelo de financiamento híbrido teve uma boa receptividade pelas empresas apoiadas no âmbito do SI Inovação, tendo permitido, por um lado, aumentar a capacidade dos beneficiários na captação de financiamento alheio para a execução dos projetos e, por outro lado, às AG apoiar um maior número de projetos. Identificaram-se alguns problemas pontuais na operacionalização da componente de instrumento financeiro (e.g. pedidos de garantias adicionais, morosidade do processo), os quais não colocaram em causa a eficácia do modelo.
- Na ausência do apoio do SI Inovação, cerca de metade do investimento elegível aprovado não seria realizado, sobretudo porque muitos projetos não seriam implementados (efeito catalisador) e alguns dos projetos continuariam a ser implementados, mas veriam a sua dimensão financeira reduzida (efeito amplificador do



incentivo). Estima-se que, até ao encerramento do Portugal 2020, o SI Inovação terá evitado a perda de 5 mil milhões de euros de investimento elegível (57% do total) que não seria investido na ausência dos apoios. A mitigação de perdas de investimento tende a assumir maior relevância na PI 1.2 (onde as perdas ascenderiam a 71% do investimento elegível aprovado), o que pode ser explicado pela maior dimensão dos projetos associados a esta PI. A estes efeitos soma-se o efeito acelerador, pelo contributo que o incentivo apresenta para antecipar a data de arranque ou diminuir o prazo de implementação de projetos que continuariam a ocorrer na ausência de financiamento, bem como o contributo para uma maior orientação para os resultados dos investimentos.

- Uma parte significativa dos projetos que continuariam a ser implementados na ausência de apoio assumem um carácter imperativo para a manutenção da competitividade das empresas, no entanto, a sua dimensão financeira tende a beneficiar do apoio do SI Inovação (efeito amplificador).
- O incentivo apresenta um efeito nulo na deslocalização do investimento, não se reconhecendo influência da diferenciação das taxas de cofinanciamento e majorações associadas a diferentes regiões na determinação do local de implementação do investimento.

### Impacto (Efeito Arrastamento)

- Os projetos apoiados apresentam um elevado potencial de impacto agregado para o PIB e o emprego a nível nacional, tanto por via do investimento associado (fase de investimento) como por via do aumento de atividade empresarial que induzem (fase operacional). Estima-se que à execução da totalidade do investimento contratualizado se associe a um impacto (direto e indireto, incluindo os efeitos a montante da cadeia de fornecedores) anual total de 3.572 M€ em VAB, associado a um acréscimo de mais de 90 mil postos de trabalho anuais (ETI).
- Grande parte do impacto resulta diretamente da atividade das empresas apoiadas (efeito direto). Ainda assim, o efeito de arrastamento a montante dos beneficiários (ao longo da cadeia de fornecimento) apresenta-se significativo: em média, no pós-projeto, cada milhão de euros de incentivo investido no apoio às empresas contribui anualmente para gerar 281 milhares de euros em VAB e 8 postos de trabalho (fase operacional).
- Quando aplicado ao valor total de investimento elegível aprovado à data de reporte, pressupondo que não se verificam quebras na realização financeira, o incentivo aprovado conduzirá, por via da atividade das empresas apoiadas, a um efeito de arrastamento anual superior a 1.000 M€ de VAB e cerca de 29.600 postos de trabalho anuais (ETI).
- Os impactos produzidos pelos projetos apoiados no âmbito da PI 1.2 (não PME) apresentam efeitos multiplicadores mais significativos em ambas as fases do projeto, face à PI 3.3 (PME). No caso do efeito de arrastamento (impacto indireto, ao longo da cadeia de fornecimento dos promotores) durante a fase de exploração, cada milhão de euros investido na PI 1.2 contribuiu para gerar, anualmente, 226 milhares de euros e 7 postos de trabalho durante a fase de exploração, enquanto que na PI 3.3 o efeito foi de 113 milhares de euros e 3 postos de trabalho anuais durante o pós-projeto.
- A magnitude dos efeitos de arrastamento é positivamente influenciada pela existência de clusters na região de implementação dos projetos.
- Apesar de a Indústria Transformadora apresentar efeitos multiplicadores superiores ao Turismo na fase operacional, o efeito de arrastamento produzido a montante dos beneficiários é semelhante em ambos os setores. Na fase de investimento, os projetos no setor do Turismo contribuem de forma mais significativa para o PIB e para o emprego, apresentando também maior efeito de arrastamento sobre o tecido produtivo nesta fase.
- Ainda que os efeitos multiplicadores produzidos nas regiões Norte e Centro sejam semelhantes, a maior procura dirigida a fornecedores e ativos regionais no Norte justifica efeitos de maior magnitude nesta região.
- Os projetos do SI Inovação não beneficiaram com frequência de conhecimentos externos à empresa em resultado de relações com entidades não empresariais do Sistema de I&I, significando que não terão emergido, de forma relevante, de resultados de I&D. No entanto, é significativo o peso dos promotores que afirmou que o projeto apoiado teve um contributo elevado para uma maior integração em redes do sistema de inovação regional/nacional e no aprofundamento das relações com parceiros de I&D e Inovação.
- Os apoios do SI Inovação permitiram potenciar o desenvolvimento de clusters regionais maduros do território português, promovendo o investimento produtivo em domínios inovadores e de maior intensidade tecnológica, tais como o do calçado e têxtil no Ave, Cávado e AMP, o dos Moldes na Marinha Grande e Leiria, da Madeira, Cortiça e Mobiliário na AMP, Tâmega e Sousa e Viseu Dão Lafões, de produtos e investigação farmacêutica em Coimbra, entre outros. Esta perceção é corroborada pelos diferentes tipos de atores auscultados ao longo da avaliação.

- O efeito de arrastamento regional tende a ser potenciado pela existência de clusters já estabelecidos. Esta conclusão é reforçada pelos resultados da inquirição aos promotores, que evidenciam que a cadeia de fornecimentos nacional e regional foi reforçada com a execução dos projetos apoiados, existindo, por isso, um contributo dos apoios para lógicas de clusterização horizontais e verticais.

### Impacto (sobre a concorrência)

- A evidência recolhida revela que a maioria dos concorrentes mais diretos das empresas apoiadas são empresas nacionais do mesmo setor. No entanto, não permite concluir que os apoios concedidos tenham contribuído para a obtenção de uma posição dominante por parte das empresas apoiadas, pelo que, os impactos na concorrência são residuais / não materiais.
- A região Norte destaca-se como aquela onde a dispersão da concorrência é menor (52% dos principais concorrentes das empresas apoiadas na região são locais ou regionais) e, por isso, é a mais suscetível a impactos na concorrência segundo este critério. No entanto, a região Norte é também aquela onde se observa uma maior dinâmica de clusterização, que atua como fator mitigador dos efeitos distorcionários dos apoios, uma vez que é frequente empresas que concorrem entre si, serem apoiadas no âmbito do SI Inovação. Em concreto, de uma amostra de beneficiários que integraram uma amostra de candidaturas onde foi feita a identificação dos principais concorrentes, 30% do total de beneficiários identificou entidades que também tiveram projetos aprovados neste instrumento.
- Projetos com melhor pontuação nos critérios de qualidade caracterizam-se tendencialmente por enfrentarem uma maior concorrência por parte de *players* internacionais, pelo que tendencialmente os apoios têm um efeito menos pernicioso na concorrência, uma vez que as empresas apoiadas gozam de uma quota de mercado não significativa. Por se tratar de projetos mais inovadores, em que é mais claro que o incentivo está a responder a uma falha de mercado de sub-investimento, o conceito do mercado relevante para análise de concorrência é de mais difícil delimitação, pela dificuldade em definir os produtos e empresas que concorrem diretamente com os novos produtos/serviços. De facto, de acordo com o inquérito aos promotores apoiados, 7% afirmaram que os produtos decorrentes dos projetos não tinham concorrência "direta", realidade que é mais frequente em projetos de Não PME devido à maior exigência em relação ao âmbito da inovação colocada pelos critérios de elegibilidade dos projetos no SI Inovação.
- As empresas com projetos apoiados pelo SI Inovação revelaram, na opinião dos promotores, uma melhoria da sua posição competitiva em três fatores críticos de competitividade - preço, qualidade e inovação/diferenciação - em resultado da implementação dos mesmos. Ainda que os projetos apoiados tenham tido influência no posicionamento competitivo dos beneficiários em relação ao preço dos produtos, para a maioria dos promotores, o peso do incentivo (reembolsável e não reembolsável) foi inferior a 5% do EBITDA, limitando a margem de manobra que têm para praticar preços predatórios no mercado.
- A maioria das empresas auscultadas (86%) consideram que aumentaram a sua quota de mercado devido aos investimentos viabilizados/facilitados pelo SI Inovação e 58% afirmaram ter conseguido absorver quota de mercado aos seus principais concorrentes. Contudo, a maioria das empresas atribui a melhoria do seu posicionamento estratégico à qualidade (84%) e diferenciação (84%) dos produtos após a implementação do projeto do que ao preço (49%, sendo que apenas 3,8% das empresas considera que passou de um posicionamento abaixo da concorrência para um patamar acima da concorrência). Adicionalmente, a análise de uma amostra de beneficiários para os quais as candidaturas tinham indicação de concorrentes nacionais, não foi encontrada qualquer correlação (positiva ou negativa) entre as taxas de crescimento das empresas apoiadas e dos seus concorrentes diretos.
- Noutra perspetiva, não se verificaram alterações nas dinâmicas demográficas dos setores onde incidiriam os apoios. A análise do peso dos promotores apoiados pelo SI Inovação no total do setor onde se inserem permite concluir que o SI Inovação é um instrumento relevante para quase todos os setores industriais (VAB dos apoiados superior a 10%, e nalguns casos supera os 50%, como são os casos da fabricação de artigos de borracha e matérias plásticas, Fabricação de equipamentos informáticos, equipamento para comunicações e produtos eletrónicos e óticos, Fabricação de equipamento elétrico e Fabricação de outro equipamento de transporte). Esta representatividade está mais associada ao efeito de clusterização que o SI Inovação potenciou ao longo da sua implementação, atendendo ao significativo número de promotores apoiados nos setores em que tem representatividade elevada, e não foram identificados casos específicos de distorções no mercado derivadas dos apoios concedidos.

## Relevância

- O SI Inovação contribuiu para fomentar a competitividade da economia nacional através da concessão de incentivos financeiros de apoio ao investimento empresarial, estando orientado sobretudo para a dinamização e *up-grading* da indústria nacional assente na produção de bens e serviços transacionáveis, com forte orientação para os mercados internacionais e significativa valorização da incorporação de valor acrescentado e de inovação.
- O perfil de procura apoiada foi ao encontro dos objetivos definidos no desenho e implementação deste instrumento de política. O SI Inovação privilegiou, face ao respetivo universo empresarial potencialmente elegível, o apoio às empresas de pequena e média dimensão e das regiões de convergência, os investimentos orientados para a revitalização da indústria transformadora, assentes em setores de média-alta e alta tecnologias, baseados em fatores de competitividade avançados. Não obstante este contributo, verificou-se que o SI Inovação tendeu a privilegiar setores de baixa intensidade na criação de valor em detrimento de setores de moderada intensidade na criação de valor.
- Os incentivos à inovação produtiva empresarial enquadraram-se largamente nas prioridades estratégicas de desenvolvimento de âmbito nacional e regional (ENEI e EREI, respetivamente), promovendo a execução de projetos inovadores e de maior valor acrescentado. Tanto ao nível do número de projetos como do investimento elegível, o foco concentrou-se sobretudo nos temas prioritários previstos nas ENEI e EREI. Este fator, em conjunto com a reduzida taxa de conclusão dos projetos à data de corte (23%) e o *lag* temporal subjacente aos seus efeitos, não permitiu identificar alterações no padrão de especialização produtiva durante o período analisado.

## Eficiência e Valor Acrescentado Europeu

- Os AAC lançados no âmbito do SI Inovação apresentam-se adequados às necessidades dos potenciais beneficiários, evidenciando, na generalidade, a capacidade de atrair elevados níveis de procura qualificada, designadamente nas PME. Já no caso dos apoios a Não PME, a dificuldade em mobilizar procura qualificada decorre de uma dificuldade inicial em mobilizar a procura por apoios por parte dos PO Regionais, em virtude dos limites ao financiamento, que leva as grandes empresas, com projetos de elevada dimensão, a concorrer ao COMPETE, no qual a grande maioria dos concursos (90%) viu a procura superar a dotação inicial.
- A seletividade tende a ocorrer mais por via das condições de admissibilidade (1ª fase de seletividade) do que da análise de mérito das candidaturas apresentadas, mantendo uma lógica semelhante à observada no período de programação anterior. A taxa média de admissibilidade situou-se nos 61%. No caso da PI 1.2, a menor procura coexiste com uma elevada taxa de admissibilidade (82%), elegibilidade (100%) e de seleção (100%), resultado de um crescente nível de preparação dos promotores (e.g. recurso a consultoria especializada) e de uma maior articulação com os OI em fases preparatórias à submissão de candidaturas.
- Os efeitos da pandemia COVID-19 no desenvolvimento dos investimentos foram os principais responsáveis pela anulação/rescisão de 20% dos projetos após a sua aprovação.
- A análise custo-eficácia, que relaciona os resultados da análise contrafactual para os projetos encerrados com o financiamento associado revela que, em média, cada euro de incentivo concedido se traduziu em 0,88€ de Volume de Negócios e 0,31€ de VAB adicionais em cada um dos anos seguintes ao arranque dos projetos (ou 2,20€ e 6,13€ em termos acumulados nos 7 anos seguintes ao início do projeto). O custo por emprego criado (ETI), em particular para o emprego qualificado, foi substancialmente superior.
- Entre as três regiões analisadas (Norte, Centro e AML), o custo por unidade de resultado é inferior na AML, resultado da confluência de efeitos tendencialmente mais significativos e taxas de cofinanciamento mais baixas.
- As PME registam um rácio custo-benefício superior à média das empresas apoiadas pelo SI Inovação (e portanto o rácio é menor nas não PME), em resultado de taxas de cofinanciamento tendencialmente superiores e de efeitos menores em termos absolutos. A exceção ocorre ao nível do emprego, onde devido, à maior eficácia do tratamento nas PME nesta variável, se estima que o custo por emprego gerado seja de cerca 123 mil euros.
- O efeito de alavancagem de investimento privado pelo apoio apresenta-se relevante, uma vez que cada euro de financiamento contribui para alavancar 1,77€ de investimento privado, sendo superior no caso dos projetos de não-PME. Este efeito beneficiou das alterações que decorreram da revisão do RECI (modelo de financiamento híbrido), na medida em que foi possível incrementar o efeito alavancagem dos projetos, sem que se tivesse verificado uma redução da procura qualificada.
- Por PO financiador, observam-se três grupos distintos: os PO das regiões de convergência, com menor alavancagem (cerca 1,8€) em linha com as maiores taxas de cofinanciamento e maior concentração dos apoios a PME e/ou projetos de menor dimensão; o POCL com um grau de alavancagem ligeiramente superior aos POR



de convergência (2,4€), dado o financiamento de projetos de maior dimensão; e os PO de Lisboa (3,1€) e Algarve (5,0€), com os maiores graus de alavancagem, por força das menores taxas de cofinanciamento.

- Em termos relativos, a conjugação do efeito de alavancagem e efeito de incentivo, significa que por cada euro de incentivo concedido a uma não-PME é possível garantir 2,74€ que não seriam investidos sem o apoio do SI Inovação, enquanto nas PME o efeito é de 1,17€.
- O SI Inovação constitui um fator complementar na atração de investimento direto estrangeiro, sendo que as decisões dos investidores internacionais assentam na análise de um conjunto adicional de fatores que potenciam a competitividade da economia nacional (e.g. qualificação dos recursos humanos, infraestruturas de transporte e comunicação).
- Ainda assim, quando existem geografias com características semelhantes, os apoios do SI Inovação tendem a ser decisivos. Por outro lado, o incentivo não é determinante quando representa uma parte do residual do investimento total, o que ocorre em projetos de elevado montante investimento, mas com baixa elegibilidade ao nível das despesas.

## 4. Recomendações

### R1. Manter a elegibilidade das não-PME no âmbito do SI Inovação Produtiva através da diferenciação de condições de financiamento mediante a dimensão do grupo empresarial.

A análise de impacto das não-PME permitiu aferir que estas exibem um efeito de arrastamento superior às PME. Ao mesmo tempo, a análise custo-eficácia sugere que o retorno gerado para cada euro de incentivo concedido é superior entre as não-PME. Nesse sentido, importa assegurar o apoio às não-PME (pelo menos a small mid caps e mid-caps), sob pena de reduzir a eficiência e impacto dos apoios do SI Inovação.

Por não terem sido encontradas evidências que sustentem a influência dos apoios em eventuais distorções de mercado, tanto nas PME como nas não-PME, atendendo ao facto de que a esmagadora maioria das não-PME nacionais não ter uma quota relevante nos mercados onde atua (e face à forte exigência de intensidade exportadora), considerando que uma parcela relevante das empresas que realizam inovações com maiores impactos na economia nacional são não-PME (que inclusivamente têm efeitos de arrastamento pela disseminação do conhecimento e inovação no mercado), verificando-se no processo de auscultação que existe efeito de incentivo nos projetos promovidos por não-PME, e em particular na atração de IDE, mantém-se a pertinência de incluir este segmento de empresas como elegível aos apoios dos FEEL.

A não elegibilidade de não-PME pode ainda levantar questões que violem as leis da concorrência devido a restrições de acesso aos fundos a um segmento específico de empresas e que, no caso de serem influenciadas por efeitos de grupo, apresentam características e capacidade competitiva semelhantes a outras PME. No entanto, para acautelar eventuais distorções no mercado decorrentes de situações de poder significativo por parte de empresas de maior dimensão, recomenda-se que exista diferenciação nas condições de financiamento dos projetos promovidos por não-PME (e.g. taxa de financiamento regressiva com o escalão de dimensão), acautelando as diferentes dimensões dentro deste grupo (e.g. small mid caps, mid caps e large caps).

### R2. Promover uma maior valorização do conhecimento produzido pelo sistema de I&I nos projetos de inovação produtiva.

Garantir apoio de projetos de I&D que apresentem elevado potencial de valorização económico-financeira (e.g. industrialização de resultados de um projeto de SI I&DT ser apoiada automaticamente pelo SI Inovação, caso a candidatura cumpra os requisitos de admissibilidade e tenha uma nota de mérito mínima a definir).

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, à semelhança do que acontece no âmbito do EIC Accelerator. Uma vez que o OI responsável pela análise do projeto de Inovação Produtiva pode ser diferente do responsável pelo projeto de I&D, a análise do projeto de Inovação Produtiva deve exigir um parecer técnico do gestor do projeto de I&D apoiado para “certificar” a elegibilidade do projeto para esta “via verde”.

Introduzir fatores de diferenciação, através dos critérios de mérito, que premeiem os projetos que capitalizem a tecnologia e o conhecimento produzidos pelas entidades não-empresariais do sistema de I&I nacional, procurando garantir maior ligação com as redes de inovação e a industrialização dos resultados de potenciais projetos apoiados no âmbito do SI I&DT.

### **R3. Manter a opção por um modelo híbrido de financiamento, que conjuga a componente de subvenção com a componente de instrumento financeiro.**

O modelo híbrido aplicado ao SI Inovação desde a fase intermédia da sua operacionalização teve boa aceitação pelas empresas e permitiu aumentar a capacidade dos beneficiários em captar financiamentos alheios para a execução dos projetos. O valor acrescentado está ainda correlacionado com as taxas de juro praticadas no mercado, que se espera virem a manter-se em níveis mais elevados durante o período de programação do Portugal 2030 face ao verificado no período do Portugal 2020.

Contudo, devem introduzir-se melhorias pontuais na operacionalização das linhas de crédito vinculadas, procurando estabelecer-se prazos rigorosos para os operadores financeiros e a manutenção das pré-aprovações de crédito durante o período mínimo razoável para a análise das candidaturas. O cumprimento dos prazos estabelecidos para análise de candidaturas e comunicação dos resultados por parte das AG/OI é também fundamental para garantir que as pré-aprovações de crédito mantenham as condições desde o momento da candidatura até à contratação do financiamento.

### **R4. Alargar o período de avaliação dos resultados contratualizados dos projetos apoiados.**

O segundo ano completo após a execução do investimento (terceiro no caso do turismo) é referido pelos beneficiários, com frequência, como insuficiente para atingir a velocidade cruzeiro da atividade económica associada ao investimento. No caso concreto do período da pandemia da COVID-19, existiu flexibilidade dos OI para prorrogar a execução dos projetos, devidamente fundamentados pela conjuntura económica, o que permitiu atenuar os efeitos desafiantes deste curto prazo para as empresas atingirem resultados.

Em sede de candidatura, os objetivos propostos em pós-projeto nem sempre correspondem à velocidade cruzeiro do projeto (são inferiores), principalmente quando estão em causa novos produtos/serviços com maior conteúdo inovador. Além disso, nos projetos de maior dimensão, os efeitos multiplicadores na economia não são captados de forma tão efetiva no ano pós-projeto, seja numa ótica económica (arrastamento) seja de transferência de conhecimento, por não se manifestarem na sua plenitude.

Recomenda-se a ponderação de alargar por mais um ano o período de avaliação dos resultados dos projetos para o terceiro ano completo após a execução do projeto, para todos os setores de atividade, incluindo o turismo.

### **R5. Robustecer a análise do efeito de incentivo e da estratégia de financiamento do projeto.**

Aprofundar as exigências ao nível da demonstração do efeito de incentivo e das fontes de financiamento dos projetos, particularmente nos projetos de RCI promovidos por não-PME, com o objetivo de reduzir o efeito deadweight e canalizar os fundos para operações onde a concessão do incentivo assuma um efeito mais preponderante para a execução do projeto.

- Considerar a inclusão de indicadores compostos de impacto do projeto / alavancagem do projeto com incentivos no referencial de mérito dos AAC (e.g. VAB incremental entre pré e pós projeto / Incentivo; Incentivo / Investimento total). Estes indicadores podem influenciar a definição de metas dos projetos pelos beneficiários (no sentido de as tornar mais ambiciosas), que, muitas vezes, subestimam as metas para aumentar a probabilidade de cumprimento no pós-projeto.
- Solicitar em sede de candidatura:
  - Justificação da estratégia de financiamento do projeto, incluindo a justificação do efeito de incentivo, além da simples descrição das fontes de financiamento (à semelhança do solicitado no caso das candidaturas de RCI);
  - Indicadores da análise de rentabilidade do projeto e fundamentação dos principais pressupostos comerciais associados às projeções financeiras.

### **R6. Alargar o leque de despesas elegíveis no âmbito dos projetos do SI Inovação que sejam complementares aos investimentos de inovação produtiva (e.g. qualificação, internacionalização)**

Com o objetivo de reduzir o número de candidaturas aos sistemas de incentivos e os respetivos custos de análise e acompanhamento associados, bem como potenciar os resultados dos projetos apoiados, o SI Inovação deve ter uma maior flexibilidade nas despesas elegíveis, no sentido de incluir investimentos complementares à inovação produtiva e elegíveis noutros sistemas de incentivos (e.g. Qualificação PME, Internacionalização PME, I&DT). Estas despesas complementares não devem superar um limiar a definir nos AAC (tendencialmente baixo, nunca superior a 20%). No entanto, neste caso recomenda-se manter as condições de financiamento para as despesas complementares, mesmo que signifique intensidades de apoio menores daqueles que são praticados noutros instrumentos em que essas despesas são elegíveis (e.g. despesas com internacionalização no SI Internacionalização PME financiadas a 45% vs SI Inovação com 42,5% de taxa máxima no último AAC lançado (13/SI/2021)).

Alternativa ou complementarmente, desenhar um instrumento integrado com várias tipologias de investimento empresarial complementares, que incluam investimentos produtivos, seguindo um modelo semelhante ao das Agendas de Inovação do PRR.

**R7. 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**

Preparação e submissão de candidaturas:

- Clarificar as condições de admissibilidade/elegibilidade dos promotores e projetos, especialmente no que se refere ao conceito de inovação, nos websites, nos formulários, ferramentas de candidatura e guias do utilizador (e.g. prever sessões de esclarecimento na altura de lançamento de alguns AAC, em particular no início do período de programação ou quando ocorrem alterações com significado face a concursos anteriores);
- Simplificar os processos de candidatura, por via de aproximação aos critérios/formulários/processos do modelo europeu (mais intuitivos, práticos, flexíveis, com informação sobre condições de acesso reunidas no AAC);
- Minimizar a informação exigida aos promotores através de uma maior integração de sistemas (uniformização das diversas plataformas dos apoios que devem ter informação financeira dos promotores centralizada), de forma a evitar a redundância ao nível documental, nomeadamente sobre a informação estatística e económico-financeira dos promotores (e.g. evitar que as entidades tenham de preencher os mesmos dados de caracterização - dados financeiros, propriedade intelectual, postos de trabalho, etc. - a cada candidatura que submetem);
- Introduzir nos formulários funcionalidades que permitam auxiliar o preenchimento de campos qualitativos e quantitativos que são relevantes para o cumprimento das regras de admissibilidade e mérito dos concursos, alertando o promotor para o não cumprimento de condições de admissibilidade / elegibilidade (nos campos quantitativos, por exemplo quando existe um valor limite e ele não está a ser cumprido).
- 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 ao nível da admissibilidade.

Acompanhamento dos projetos:

- Reduzir a morosidade associada à certificação de despesas e pagamentos (e.g. ampliar aplicação dos processos de custos simplificados, adotar boas práticas de simplificação de procedimentos dos Programas de gestão direta da Comissão Europeia como o Horizonte Europa);
- Reforçar as equipas técnicas (AG/OI), colmatando a falta de RH que atualmente parece incompatível com as exigências de avaliação, acompanhamento e controlo, garantindo um apoio mais significativo aos projetos e respetivos promotores de forma a assegurar o acompanhamento dos resultados e potenciar a sustentabilidade dos impactos a longo prazo das operações apoiadas;
- Garantir que os OI conseguem ter maior disponibilidade para efetuar um acompanhamento mais próximo, qualitativo e estratégico dos projetos apoiados (e.g. visitas às entidades envolvidas), desde a fase de avaliação da candidatura até à fase de encerramento (ultrapassando o típico acompanhamento administrativo), nomeadamente em projetos de dimensão relevante e de interesse estratégico para as regiões de inserção (exceto os de regime contratual, cujo acompanhamento é já mais denso).
- Acelerar os processos de encerramento dos projetos após o pedido de pagamento final e eliminar a regra de "cativação" no pagamento final (de 5% do incentivo) após o encerramento do projeto, responsabilizando os beneficiários em caso de incumprimento através da devolução de incentivo.

**R8. Aumentar a previsibilidade ao longo do ciclo de vida da operacionalização do instrumento (desde os AAC ao encerramento dos projetos apoiados)**

Definir um calendário de abertura dos avisos de concurso segundo um modelo inspirado no Horizonte Europa, em que o mesmo AAC está aberto em contínuo durante um período (e.g. 1 ou 2 anos) e tem várias datas de corte para análise das candidaturas submetidas. Esta forma confere mais previsibilidade na gestão de recursos técnicos dos OI, permite às empresas preparar e submeter as candidaturas a todo o tempo (substituindo o modelo de registo de auxílio e ajudando a estabilizar o fluxo de entrada de candidaturas), garante estabilidade nas regras de acesso (condições de elegibilidade, despesas elegíveis, referencial de mérito, formulários, etc.) e diminui a carga burocrática na operacionalização dos AAC (produção dos documentos de suporte). A gestão orçamental pelas AG pode, ainda assim,

ser variável ao longo do período de vigência do AAC, mas com dotações indicativas para cada data de corte para análise de candidaturas.

É igualmente relevante otimizar os procedimentos de análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento com o intuito de conferir maior previsibilidade e confiança aos promotores na gestão dos projetos e dos fluxos de tesouraria. A elevada carga burocrática com a verificação documental (e.g. de faturas e recibos) deve ser amenizada e transferido um maior grau de responsabilização para o beneficiário em momento posterior, por exemplo, através de um maior detalhe das verificações no encerramento dos projetos ou em auditorias aleatórias.

**R9. Incrementar a percentagem de adiantamentos para promover o arranque/execução dos projetos aprovados, diminuir a probabilidade de desistência e reduzir os atrasos na execução do programa**

Aumentar a percentagem de adiantamento permitida com a contratualização do incentivo para reduzir restrições de tesouraria associadas ao tempo que medeia entre a realização das despesas e o recebimento do pedido de pagamento pelas empresas. Considerar como limiar máximo do adiantamento o menor dos seguintes dois valores (indicativos): 30% do incentivo contratado ou valor do incentivo associado ao valor do investimento elegível previsto para os 6 meses seguintes do projeto. Esta medida pode ser aplicada em adiantamentos intercalares ao longo da execução do projeto, com limites semelhantes.

**R10. Flexibilizar os critérios de mérito e metas definidas para os projetos em função da evolução do contexto macroeconómico e da procura**

Num contexto de evolução favorável da economia, onde se converge para o pleno emprego, os promotores revelaram dificuldades no recrutamento de trabalhadores, condicionando o cumprimento dos indicadores de resultado dos projetos. O problema de recrutamento manifesta-se logo em sede de candidatura, na medida em que, pela valorização do indicador de criação de emprego, verifica-se a tendência para os promotores se comprometerem com objetivos que logo à partida se afiguram como difíceis de alcançar, havendo potencialmente outros projetos de elevado potencial que não se candidatam ou são excluídos por essa razão.

Nesse sentido, e considerando que em contextos como o atual, a criação de emprego assume menor relevância face a outros indicadores como o do incremento de produtividade e da intensidade exportadora, é importante traduzir essas alterações nos critérios de análise de mérito das candidaturas e na definição de metas para os projetos.

Importa pois, flexibilizar as regras de análise de modo a que, em sede de reprogramação, seja possível às AG:

- realizar um diagnóstico do contexto de implementação dos apoios e avaliar a procura dirigida aos apoios;
- em função da análise, ajustar os critérios de análise das candidaturas de forma a poderem captar maior procura qualificada e reduzir desvios na execução física dos projetos e dos indicadores de programação.

## EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping to create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via [ey.com/privacy](https://ey.com/privacy). EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit [ey.com](https://ey.com).

### About EY-Parthenon

EY-Parthenon teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their eco-systems, reshape their portfolios and reinvent themselves for a better future. With global connectivity and scale, EY-Parthenon teams focus on Strategy Realized – helping CEOs design and deliver strategies to better manage challenges while maximizing opportunities as they look to transform their businesses. From idea to implementation, EY-Parthenon teams help organizations to build a better working world by fostering long-term value. EY-Parthenon is a brand under which a number of EY member firms across the globe provide strategy consulting services. For more information, please visit [ey.com/parthenon](https://ey.com/parthenon).

© 2023 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

[parthenon.ey.com](https://parthenon.ey.com)  
[ey.com/pt](https://ey.com/pt)