

PAULO JORGE TEIXEIRA PEREIRA

Incentivos ao Investimento e o seu impacto na gestão financeira das empresas
beneficiárias: um estudo exploratório



FACULDADE DE ECONOMIA

2021

PAULO JORGE TEIXEIRA PEREIRA

Incentivos ao Investimento e o seu impacto na gestão financeira das empresas
beneficiárias: um estudo exploratório

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em “Finanças Empresariais”

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Professor Doutor Luís Miguel Serra Coelho

Professor Doutor Rúben Miguel Torcato Peixinho



FACULDADE DE ECONOMIA

2021

Declaração de Autoria do Trabalho

Declaro ser o autor deste trabalho, que é original e inédito. Autores e trabalhos consultados estão devidamente citados no texto e constam da listagem de referências incluída.

Paulo Jorge Teixeira Pereira

.....

Direitos de cópia ou Copyright

© Copyright: Paulo Jorge Teixeira Pereira

A Universidade do Algarve tem o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicitar este trabalho através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, de o divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à minha esposa, Ana Mafalda, pelo ânimo, paciência, compreensão e espírito de sacrifício ao longo deste último ano e meio, acreditando em mim e motivando-me para concluir o trabalho.

Dedico também aos meus pais, Manuel e Maria dos Mártires, pela educação e condições que me concederam ao longo da vida.

Finalmente aos meus filhos, Sofia, Salvador e Bernardo, que me dão a energia necessária para enfrentar cada desafio com objetivos renovados todos os dias.

AGRADECIMENTOS

A realização do trabalho de dissertação de Mestrado, revelou-se um dos grandes desafios com que me deparei ao longo do meu percurso pessoal e profissional.

Concluir este projeto revelou-se uma realização que ultrapassou as minhas próprias expectativas, pelo esforço e dedicação a que me obrigou e pela disciplina, rigor e sistematização que me foi imposta ao longo do caminho.

Acresce que tudo isto coincidiu com um período da nossa vida comum em que tivemos que nos reinventar para fazer a gestão da vida pessoal e profissional em função da pandemia do Covid-19.

Uma palavra especial de agradecimento aos Professores Luis Coelho e Ruben Peixinho, meus orientadores, pela confiança que depositaram em mim na concretização deste projeto e pela disponibilidade que sempre demonstraram ao longo deste último ano e meio.

Aos colaboradores da Neomarca, na pessoa da Responsável Operacional, Sónia Rodrigues, que contribuíram para que tivéssemos a carteira de clientes e projetos que serviu de amostra para a investigação.

Aos meus amigos e colegas de trabalho pelas palavras de apoio e motivação

E a todos os que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que este trabalho fosse possível. Sem a conjugação de todos os contributos, diretos e indiretos, não teria sido possível fazer este caminho.

RESUMO

Este trabalho de investigação aborda o acesso aos sistemas de incentivo (SI) financiados pelos fundos comunitários e atribuídos às empresas que realizam investimentos em inovação e empreendedorismo empresarial, em especial às PME. Os principais objetivos foram identificar os prazos efetivos decorrentes das várias fases do acesso a esta fonte de financiamento e, à luz do que é estabelecido na legislação em vigor, identificar a existência de desvios que comprometam a gestão financeira dos projetos de investimento apoiados. A investigação utilizou uma abordagem quantitativa para desenvolver um estudo exploratório que analisa os dados públicos disponíveis, complementado com uma amostra representativa de uma base de dados privada com informação referente a todos os procedimentos de 76 projetos de investimento candidatos aos sistemas de incentivo à inovação e empreendedorismo do Portugal 2020.

Os principais resultados demonstram que o processo de atribuição dos SI às empresas se revela demorado obrigando a que, durante a execução do investimento, haja necessidade de alterar o modelo de financiamento dos projetos, o que comporta custos adicionais de natureza financeira. Para além de não ser possível estabelecer um padrão de abertura dos concursos, observa-se que também os prazos referentes à análise, decisão, pagamentos e conclusão dos projetos, não correspondem, na maior parte das vezes, ao que está previsto na legislação aplicável.

Palavras-chave: Sistemas de incentivo, PORTUGAL 2020, PME, Prazos, Desvios, Gestão Financeira

ABSTRACT

This research work addresses the access to incentive systems (IS) financed by EU funds and allocated to companies that invest in innovation and entrepreneurship, in particular to SMEs. The main objectives were to identify the effective deadlines arising from the various stages of access to this source of financing and, in light of what is established in the legislation in force, to identify the existence of deviations that compromise the financial management of the supported investment projects. The investigation used a quantitative approach to develop an exploratory study that analyzes the available public data, complemented with a representative sample of a private database with information regarding all the procedures of 76 investment projects that are candidates for the innovation and entrepreneurship incentive systems. of Portugal 2020.

The main results show that the process of attributing IS to companies proves to be time consuming, forcing that, during the execution of the investment, there is a need to change the financing model of the projects, which entails additional costs of a financial nature. In addition to not being possible to establish a standard for opening tenders, it is also observed that the deadlines for the analysis, decision, payments and completion of projects do not correspond, in most cases, to what is provided for in the applicable legislation.

Keywords: Incentive Systems, PORTUGAL 2020, SME, Deadlines, Deviations, Financial Management

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE FIGURAS.....	ix
ÍNDICE DE TABELAS.....	x
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xi
Capítulo 1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Relevância do tema.....	1
1.2 Objetivos da Investigação.....	3
1.3 Organização do Estudo.....	4
Capítulo 2. REVISÃO DE LITERATURA.....	5
2.1 Motivações de investimento e formas de financiamento.....	5
2.2 Justificação da intervenção do Estado.....	8
2.3 Papel da União Europeia e os incentivos ao investimento.....	9
2.4 Impacto dos incentivos públicos e comunitários ao investimento.....	12
Capítulo 3. METODOLOGIA.....	18
3.1 Estratégia geral de investigação.....	18
3.2 Amostra, recolha e tratamento dos dados.....	19
Capítulo 4. ACESSO AOS INCENTIVOS AO INVESTIMENTO NO PORTUGAL 2020 E O IMPACTO NO FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS.....	22
4.1 Enquadramento legal dos Sistemas de incentivos ao Investimento no PORTUGAL 2020.....	22
4.2 Prazos de análise, decisão e gestão dos Sistemas de incentivos ao Investimento no PORTUGAL 2020.....	26
4.3 Acesso aos Sistemas de Incentivo ao Investimento no PORTUGAL 2020.....	33
4.3.1 Fase 1 – Apresentação de candidaturas e decisão pela AG.....	33
4.3.2 Fase 2 – Prazos relacionados com execução dos projetos.....	43
4.3.3 Fase 3 – Conclusão dos projetos.....	50
4.3.4 Impacto no Modelo de Financiamento dos Investimentos.....	54
Capítulo 5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS E CONCLUSÕES.....	60
5.1 Análise e Discussão dos resultados.....	60
5.2 Conclusões e limitações do trabalho.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 - Estrutura do passivo das sociedades não financeiras em 2019.....	7
Figura 2.2 - Distribuição dos fundos comunitários por áreas temáticas.....	11
Figura 3.1 - Estratégia geral de investigação.....	18
Figura 4.1 – Fases de acesso aos SI e respetivos prazos legais	28
Figura 4.2- Diagrama sobre os procedimentos de análise e decisão das candidaturas.....	30
Figura 4.3 – Concursos abertos por ano no âmbito do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano.....	34
Figura 4.4 – Datas de abertura e encerramento dos concursos do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano.....	35
Figura 4.5 – Dias de abertura dos concursos do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano.....	36
Figura 4.6 – Candidaturas apresentadas e aprovadas ao SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano.....	38
Figura 4.7 – Taxa de aprovação das candidaturas aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano.....	38
Figura 4.8 – Prazos de análise e decisão dos concursos abertos em 2015 e 2016.....	39
Figura 4.9 – Prazos de análise e decisão do AAC 19/SI/2016 “Projetos de execução rápida”..	40
Figura 4.10 – Prazos de análise e decisão dos concursos abertos entre 2017 e 2020.....	41
Figura 4.11 – Prazos de análise e decisão do AAC 14/SI/2020 (COVID-19).....	42
Figura 4.12 – Síntese dos prazos de análise e decisão entre 2015 e 2020, por grupo de análise	42
Figura 4.13 – Prazo de assinatura e submissão do “TA” pela empresa.....	44
Figura 4.14 – Prazo desde a candidatura até à assinatura do “TA” pela empresa, por grupo de análise	44
Figura 4.15 – Prazo médio de processamento dos PTA-G.....	47
Figura 4.16 – Prazo médio de processamento dos PTA-F.....	48
Figura 4.17 – Prazo médio de processamento dos PTRI.....	49
Figura 4.18 – Prazo médio de execução dos projetos de investimento	52
Figura 4.19 – Prazo de análise dos cinco casos concluídos e encerrados.....	53
Figura 4.20 – Prazo decorrido dos casos concluídos, mas ainda em fase de análise do encerramento.....	53

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 - Distribuição dos financiamentos comunitários a Portugal 1989:2020.....	10
Tabela 3.1 - Objetivos de investigação, tipos de dados e fontes de informação	20
Tabela 4.1 – Prioridades e Tipologias de Investimento.....	25
Tabela 4.2 – Número de Projetos aprovados, Investimento e Incentivo: 2015-2020.....	26
Tabela 4.3 – Prazos legais associados ao processo de acesso aos SI.....	32
Tabela 4.4 – Resumo da estrutura de financiamento dos projetos	57
Tabela 4.5 – Resumo dos desvios observados entre o investimento contratado e recebido dos projetos concluídos.....	58
Tabela 5.1 – Resumo dos prazos observados e desvios na contratação e gestão (pagamentos) dos projetos.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS

AAC	Aviso para Apresentação de Candidaturas
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P
AG	Autoridade de Gestão
AICEP E.P.E.	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E
BP	Banco de Portugal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
COMPETE 2020	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
FBCF	Formação Bruta do Capital Fixo
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Transição Digital
I&D	Inovação e Desenvolvimento
IAPMEI I.P.	Agência para a Competitividade e Inovação I.P.
NCRF	Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OI	Organismo Intermédio
PDR	Programa de Desenvolvimento Regional
PI	Prioridade de Investimento
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PO	Programa Operacional
PORTUGAL 2020	Quadro Comunitário de Apoio referente ao Acordo de Parceria 2014-2020
PTA–F	Pagamento a Título de Adiantamento contragarantia

PTA–G	Pagamento a Título de Adiantamento contra Fatura
PTRF	Pagamento a Título de Reembolso Final
PTRI	Pagamento a Título de Reembolso Intercalar
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RECI	Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização
SI	Sistemas de Incentivos
SNF	Sociedades Não Financeiras
TA	Termo de Aceitação
UE	União Europeia
VAB	Valor Acrescentado Bruto

Capítulo 1. INTRODUÇÃO

1.1 Relevância do tema

A adesão de Portugal, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (atual União Europeia – UE), trouxe ao país um conjunto de apoios financeiros de forma regular e significativa, com o objetivo de diminuir as assimetrias económicas e sociais perante os restantes Estados Membros, em prol da coesão económica e social da Europa.

Os apoios comunitários são transferidos para os Estados Membros sob a forma de financiamento de natureza pública, que não só visam apoiar o investimento no desenvolvimento de infraestruturas, modernização de serviços, apoios sociais, entre outros, como também se materializam em incentivos de apoio ao investimento empresarial, nomeadamente atividades de investigação, inovação, competitividade, internacionalização, formação e criação de emprego.

Os Sistemas de Incentivo ao Investimento são, por princípio, uma fonte de financiamento atraente para as empresas, na medida em que apresentam melhores condições face às restantes soluções disponíveis no mercado, por duas grandes ordens de ideias:

- (i) Nos casos em que todo ou parte do financiamento seja não reembolsável, reforçam-se os capitais próprios das empresas sem partilha da propriedade (“non-equity funding”);
- (ii) Nos casos em que o incentivo é reembolsável sem juros, significa que existem custos diretos relacionados com o serviço da dívida.

O impacto dos sistemas de incentivos na modernização, inovação, competitividade e internacionalização das empresas beneficiárias tem sido um tema amplamente estudado na comunidade académica internacional. A grande maioria dos estudos procura explicar o impacto dos incentivos no desempenho económico das empresas, pela identificação e análise de vários indicadores que descrevem a evolução das empresas no período anterior e posterior à execução do projeto de investimento. Não obstante a relevância desses estudos, no que diz respeito aos procedimentos e prazos, o acesso aos incentivos tem sido raramente abordado. Por esse motivo, a presente investigação segue uma abordagem ao tema distinta da que tem sido utilizada nos estudos que foram identificados até ao momento. Pretende-se, pois, estreitar o tema para a compreensão da dinâmica esperada e

efetiva, em termos de tempo, no acesso e disponibilização dos incentivos e o seu impacto na gestão financeira das empresas.

Os incentivos ao investimento, sendo geridos por organismos e autoridades públicas, são analisados, processados e concedidos em regime de concurso público e, por esse motivo, a sua atribuição segue um conjunto de processos de análise, decisão e gestão com regras próprias estabelecidas para garantir os princípios da equidade e transparência que estas entidades devem seguir. Todas as etapas associadas à atribuição dos financiamentos decorrem num determinado período de tempo (prazo) previsto na Lei, durante o qual as entidades competentes realizam as tarefas de análise, decisão, gestão, acompanhamento e pagamento do financiamento atribuído às empresas beneficiárias. A legislação específica define critérios qualitativos e quantitativos que as empresas devem também cumprir para aceder aos apoios, sendo os mesmos previamente publicados para conhecimento por parte de todos os *stakeholders* envolvidos, nomeadamente empresário(s), consultor(es), contabilista(s) e gestor(es) de projeto. Para além do cumprimento destes critérios, os projetos selecionados para financiamento, ficam sujeitos às regras de gestão de fundos públicos que impactam diretamente no prazo em que os recursos financeiros são efetivamente disponibilizados às empresas beneficiárias.

Para assegurar a boa execução das tarefas inerentes ao projeto de investimento, o gestor financeiro necessita conhecer: (i) quando estão disponíveis as oportunidades de financiamento para que possa apresentar a respetiva candidatura; (ii) qual o prazo estimado de análise da candidatura apresentada; (iii) em caso de aprovação, quais os prazos que cada fase/etapa de gestão do financiamento comporta para ter acesso aos recursos que lhe foram atribuídos. Estas informações são importantes não só para antecipar a eventual existência de desvios nos prazos pré-estabelecidos, sobretudo no que diz respeito aos reembolsos e medidas de controlo inerentes, como também para o gestor de projeto avaliar previamente, no contexto das necessidades da empresa, a pertinência do recurso aos incentivos disponíveis como fonte de financiamento dos investimentos previstos pela empresa.

Neste contexto, a presente investigação pretende analisar em detalhe o cumprimento dos prazos instituídos e efetivos na abertura de concursos de acesso aos incentivos, análise e decisão de candidaturas, gestão e pagamento dos montantes aprovados e, em caso de existência de desvios, que impactos surgem, a curto e médio prazo, no financiamento das empresas e nas suas decisões de investimento. Deste modo, pretende-se contribuir para

um maior conhecimento e esclarecimento dos decisores privados para que possam, com maior rigor, adotar medidas de gestão financeira adequadas à situação do seu projeto de investimento com o intuito de planificar e executá-lo de acordo com as boas práticas da gestão financeira.

1.2 Objetivos da Investigação

A investigação pretende, em termos práticos, responder às questões que, por norma, são colocadas pelos empresários e gestores quando avaliam a viabilidade de aceder a este tipo de financiamento:

- (i) Quando é que abrem os concursos para apresentação de candidaturas?
- (ii) Qual é a probabilidade de uma candidatura ser aprovada?
- (iii) Depois da aprovação da candidatura quando é que a empresa recebe o financiamento aprovado ?

Para poder responder a estas questões, de forma sustentada, a investigação propõe-se a concretizar os seguintes objetivos de investigação:

1. Identificar a frequência de abertura dos Avisos para Apresentação de Candidaturas (AAC);
2. Quantificar a taxa de aprovação das candidaturas apresentadas;
3. Analisar o processo inerente à gestão do financiamento aprovado, com a identificação dos prazos e eventuais desvios relacionados com as seguintes etapas:
 - 3.1 Análise e decisão das candidaturas;
 - 3.2 Pagamento dos adiantamentos;
 - 3.3 Pagamento dos reembolsos;
 - 3.4 Encerramento e pagamento final.
4. Identificar o impacto dos desvios nos prazos, caso se verifiquem, nas decisões de financiamento dos investimentos das empresas beneficiárias.

A concretização de cada um destes objetivos é possível através da análise de diferentes fontes de informação. Para responder aos primeiro e segundo objetivos, a análise parte da recolha de dados públicos, que consistem na listagem dos avisos de abertura dos concursos disponíveis no Balcão 2020. Já nos terceiro e quarto objetivos, a investigação

parte da análise de dados privados da consultora Neomarca e diz respeito aos dados de 76 projetos de empresas candidatas aos sistemas de incentivos no domínio da competitividade e internacionalização, nomeadamente inovação empresarial e empreendedorismo.

1.3 Organização do Estudo

Para uma maior facilidade na leitura deste trabalho de investigação o documento foi dividido em quatro capítulos, além do atual, que permitem compreender melhor os incentivos ao investimento financiados pelos fundos comunitários direcionados ao setor empresarial e, mais especificamente, os impactos dos procedimentos do acesso ao financiamento.

O Capítulo 2 centra-se na revisão de literatura focada nas motivações de investimento das empresas e fontes de financiamento utilizadas e no enquadramento do papel do Estado português e da UE na atribuição de incentivos, procurando identificar os impactos na gestão financeira das empresas beneficiárias.

O Capítulo 3 compreende a caracterização metodológica necessária a uma investigação desta natureza, nomeadamente o processo de recolha de informação e respetivos instrumentos, que permite concretizar os objetivos propostos.

O Capítulo 4 apresenta o enquadramento legal destes sistemas de incentivo e reporta os resultados obtidos na análise da amostra de projetos candidatos e financiados pelo PORTUGAL 2020.

Por último, o Capítulo 5 apresenta as principais conclusões que emergem desta investigação e aponta pistas para aprofundar, no futuro, a investigação sobre a temática.

Capítulo 2. REVISÃO DE LITERATURA

Com o intuito de contextualizar o tema proposto, a revisão de literatura foi desenvolvida seguindo um racional de análise que pretende responder a um conjunto sequencial de questões que configuram a subdivisão deste capítulo em subcapítulos:

- 1 – Porque é que as empresas privadas investem e quais as principais fontes de financiamento?
- 2 – Se as empresas são privadas, porque é que o Estado deve conceder incentivos a os seus investimentos?
- 3 - Porque é que a União Europeia atribui incentivos ao investimento das empresas privadas dos Estados Membros e de que forma têm sido aplicados os incentivos comunitários?
- 4 – De que forma os apoios públicos afetam as empresas beneficiárias? Quais são os impactos no desempenho do negócio?

2.1 Motivações de investimento e formas de financiamento

Neste ponto, responde-se à questão “Porque é que as empresas privadas investem e quais as principais fontes de financiamento?”.

O conceito de investimento pode ser definido, de forma genérica, como a utilização de fundos que permitem gerar excedentes financeiros e maximizar o valor da empresa (Martins, Cruz, Augusto, da Silva, e Gonçalves, 2009). Isto é, o objetivo de qualquer investimento é gerar, num determinado momento, um benefício para a empresa.

As motivações de investimento por parte das empresas são muitas e diversas, podendo-se destacar: (i) a necessidade de aumentar a produção para fazer face a um aumento da procura; (ii) introduzir novas tecnologias para diminuir custos de produção ou aumentar produtividade; (iii) aproveitar sinergias; ou (iv) obter ganhos de escala o que, de acordo com Carvalho (2014), permite diluir os custos fixos por cada unidade produzida. Segundo as tipologias de investimento identificadas por Saraiva (2014), as motivações de investimento das empresas podem ser a necessidade de aquisição de bens materiais, nomeadamente edifícios, maquinaria e equipamentos (investimento material ou tangível), de obtenção de software, formação de capital humano, marketing e campanhas de comunicação, entre outros (imaterial ou intangível) ou a aquisição de participações sociais e quotas de outras empresas (financeiro). Todas estas tipologias de investimento

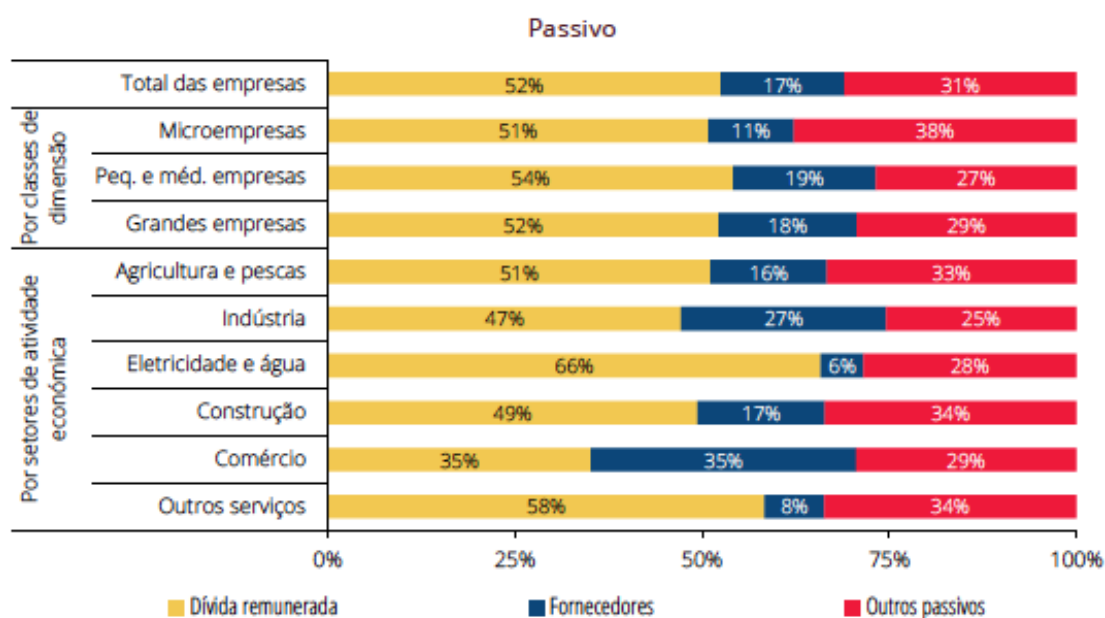
revestem um único objetivo ou motivação que, em suma, é a melhoria do desempenho da empresa ou o seu crescimento. Este pensamento está implícito na definição da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) do Conselho de Finanças Públicas (2015), que avalia o aumento da capacidade produtiva no futuro através de investimentos correntes em ativos fixos:

“engloba as aquisições líquidas de cessões, efetuadas por produtores residentes, de ativos fixos durante um dado período e ainda determinados acréscimos ao valor de ativos não produzidos obtidos através da atividade produtiva de unidades de produção ou institucionais. Os ativos fixos são ativos produzidos utilizados na produção durante mais de um ano. Compreende valores quer positivos quer negativos. Com valores positivos destacam-se: (i) ativos fixos adquiridos, novos ou existentes; (ii) ativos fixos novos ou existentes adquiridos pelo utilizador através de um contrato de locação financeira; (iii) melhoramentos substanciais em ativos fixos e monumentos históricos existentes; (iv) crescimento natural dos ativos naturais de produção continuada. Com valores negativos, identificam-se as alienações de ativos fixos, que são registadas como aquisições negativas”.

Não obstante as suas necessidades de investimento, a capacidade de financiamento das empresas é fruto do valor dos fundos que são capazes de gerar através dos seus ativos e que podem ser utilizados como instrumentos de financiamento. Porém, estes fundos são, muitas vezes, insuficientes quer para financiar a atividade corrente das empresas, quer para investir no seu crescimento (Martins *et al.*, 2009; Dong e Men, 2014). Por esse motivo as empresas recorrem a fontes externas de capital, designadamente capitais alheios de curto, médio e longo prazo, capitais dos sócios da empresa ou outros (Martins *et al.*, 2009).

De acordo com os últimos dados do Banco de Portugal – BP (2021), a dívida remunerada foi, em 2019, a principal fonte de financiamento de capital alheio das empresas nacionais. Esta fonte de financiamento representava, em média, 52% do passivo das empresas portuguesas, como ilustra a figura 2.1, correspondendo a 35% no caso do setor do comércio (mínimo observado) e a 66% no setor da eletricidade e água (valor máximo observado). Já as dívidas a fornecedores (ou créditos comerciais) correspondem a 17% do passivo, valor que inclui o financiamento proveniente de empresas do mesmo grupo.

Figura 2.1 - Estrutura do passivo das sociedades não financeiras em 2019



Fonte: Banco de Portugal, 2021

No mesmo sentido, o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Transição Digital - GEE (2021), reafirma o financiamento externo como a principal fonte de financiamento das sociedades não financeiras (SNF), nomeadamente pelo recurso ao crédito bancário. Ainda assim, este organismo identifica outras fontes alternativas utilizadas pelas empresas, a saber o Capital Próprio, os Fundos de Investimento e os Títulos de Dívida. Este organismo identifica também os Sistemas de Incentivos como fontes de financiamento, indicando que, em janeiro de 2021, o COMPETE 2020, programa de financiamento comunitário destinado a apoiar as empresas com 4.282 milhões de euros de dotação financeira no período 2014-2020, apresentava já uma taxa de compromisso de 142,5% do total de verbas programadas. Em junho de 2021, o site do COMPETE 2020 atualizava esse valor para uma taxa de compromisso de 146,9%¹ da dotação prevista, dos quais 83,6% correspondiam a pagamentos e 73,9% a despesa de investimentos efetivamente validada.

¹ Uma taxa de compromisso superior a 100% significa que foram aprovados projetos em situação de “overbooking”, considerando a ocorrência de projetos aprovados mas não executados seja por redução do investimento inicialmente previsto, por alterações relacionadas com a mudança de estratégia da empresa ou, simplesmente, pela desistência do promotor. Esta é uma prática comum no final de cada quadro comunitário para evitar o desperdício de fundos.

2.2 Justificação da intervenção do Estado

Seguindo o racional apresentado anteriormente, abordamos neste subponto a questão: “se as empresas são privadas, porque é que o Estado deve conceder incentivos aos seus investimentos?”

Muitos estudos concluem que o papel do Estado é preponderante no financiamento das empresas. No contexto específico do apoio à inovação, a investigação de Schumpeter (Śledzik, 2013) foi pioneira e atribuiu a esta um papel importante no desenvolvimento económico de um determinado território. Nesta linha de pensamento, Galindo e Méndez (2014) mostram que “a inovação e empreendedorismo partilham uma relação positiva com o crescimento económico”, sendo que “um maior nível de empreendedorismo e inovação” fomentam a atividade económica e esta, por sua vez, “tem efeitos positivos nas atividades de inovação e de empreendedorismo”. Além desta relação positiva e recíproca entre inovação empresarial e crescimento económico, De Long e Summers (1994), consideram que o retorno social subjacente ao investimento é superior ao retorno privado adquirido pelas empresas e, portanto, é desejável a intervenção do Estado. Além disso, também Edquist (2001) defende que a política de inovação pública potencia “mudanças técnicas e outros tipos de inovação”. A exposição de Carboni (2017) corrobora com o disposto no nº1 do artigo 108º da Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, que descreve o efeito de incentivo como uma “alteração do comportamento do beneficiário por ação da concessão do incentivo, de modo a que este crie atividades adicionais que não teria realizado na ausência do incentivo ou que só teria realizado de uma forma limitada ou diferente”. Neste estudo, o autor refere que os incentivos públicos resultam num investimento privado adicional que poderia não ocorrer sem o apoio público.

Contudo, se por um lado, as empresas beneficiam de um reforço dos recursos necessários para um investimento adicional, por outro, o Estado consegue obter também melhores resultados. Jugend, Fiorini, Armellini e Ferrari (2020) sintetizam os motivos que estão na base do apoio público à inovação privada, a saber:

“o incentivo à criação e desenvolvimento de empresas com elevada capacidade de inovação que tende a desenvolver, produzir e comercializar produtos de elevado valor acrescentado e, conseqüentemente, externalidades positivas como uma maior produtividade; encoraja as empresas a levar a cabo projetos com maior risco associado; a criação de empregos mais qualificados e a criação ou aumento das exportações”.

Neste contexto, importa introduzir os incentivos ao investimento enquanto ferramentas que permitem o crescimento, a inovação e a exportação das empresas e o aumento da sua competitividade no mercado mundial, tendo em atenção que, no tempo atual, as sucessivas crises económicas, a competitividade e a globalização obrigam a um impulso financeiro adicional, como nos elucida Joaquim (2019).

2.3 Papel da União Europeia e os incentivos ao investimento

Neste ponto da investigação, entramos naquele que é o foco do projeto, onde procuramos discutir porque é que a União Europeia atribui incentivos ao investimento das empresas privadas dos Estados Membros e de que forma têm sido aplicados os incentivos comunitários.

Bergström (2000) revela, como é amplamente conhecido, que, além dos apoios governamentais, também a UE tem concedido um grande conjunto de apoios com o objetivo de promover o crescimento do setor empresarial. De acordo com a Comissão Europeia (2017), as políticas económicas e financeiras da UE têm objetivos muito claros para os seus Estados Membros e para as suas empresas, nomeadamente torná-las “mais inteligentes, mais inovadoras e mais sustentáveis” de forma que contribuam para o crescimento e para o emprego.

Os apoios que a UE dirige aos seus Estados Membros, e através destes às empresas, existem desde a sua fundação, estando disponíveis na forma de fundos e programas de desenvolvimento e investimento próprios. Portugal não é exceção e acedeu a apoios financeiros significativos com o objetivo de diminuir as assimetrias socioeconómicas evidentes face aos seus pares europeus. De acordo com dados da AD&C (2021), Portugal beneficiou de “seis ciclos de programação da Política Regional Europeia” com o objetivo de “aproximar os seus padrões de desenvolvimento à média registada no conjunto do contexto europeu”. Estes seis ciclos correspondem a um primeiro envelope recebido para o período entre 1986 e 1988, aos três Quadros Comunitários de Apoio (QCA I: 1989-1993; QCA II: 1994-1999; QCA III: 2000-2006), ao QREN (2007-2013) e ao Acordo de Parceria (PORTUGAL 2020 – de 2014 a 2020).

Pires (2017), conclui que, entre 1989 e 2020², Portugal recebeu e/ou iria receber apoios no valor de 128,8 mil milhões de euros, como se pode concluir pela tabela 2.1, provenientes dos últimos cinco programas comunitários, ou seja, “entre dois e três por cento do PIB português”. Este montante permitiu financiar maioritariamente projetos públicos de infraestruturas e estudos e desenvolver um contexto de inovação e desenvolvimento público e privado. Entre 1989 e 2013, as despesas referentes à inovação e desenvolvimento (I&D) foram aumentando gradual e significativamente, atingindo em 2013 o equivalente a 1,29% do PIB nacional. Importa, igualmente referir a importância que os fundos comunitários tiveram na educação e formação profissional, impulsionando o investimento em capital humano e, paralelamente, ativando um contexto favorável à inovação e competitividade das empresas.

Tabela 2.1 - Distribuição dos financiamentos comunitários a Portugal 1989:2020

(Preços 2014)	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
FEDER	€ 7091 M	€ 14 168 M	€ 18 514 M	€ 13 750 M	€ 10 174 M
FSE	€ 3827 M	€ 5162 M	€ 6574 M	€ 8195 M	€ 7204 M
Fundo de Coesão	–	€ 4120 M	€ 4594 M	€ 3659 M	€ 3102 M
FEOGA-O/FEADER	€ 2214 M	€ 3095 M	€ 3179 M	€ 4274 M	€ 3739 M
IFOP/FEP/FEAMP	€ 27 M	€ 337 M	€ 327 M	€ 294 M	€ 361 M
LOE-PEDIP	€ 774 M	–	–	–	–
Total	€ 13 933 M	€ 26 883 M	€ 33 187 M	€ 30 173 M	€ 24 580 M
Média anual	€ 2787 M	€ 4481 M	€ 4741 M	€ 4310 M	€ 3511 M

Fonte: Pires (2017)

Pires (2017) conclui que são “visíveis os efeitos do investimento público por todo o país”, nomeadamente nas condições de vida da população, no acesso a bens e serviços públicos e “na mudança radical do conceito de tempo proporcionada pelos rápidos transportes e comunicações”. Destaca, porém, a existência de investimentos “dispensáveis ou de prioridade duvidosa”, que, segundo o estudo, se devem à avaliação e análise menos rigorosa. Também Mateus & Associados (2013) conclui que “é hoje reconhecido que (...)

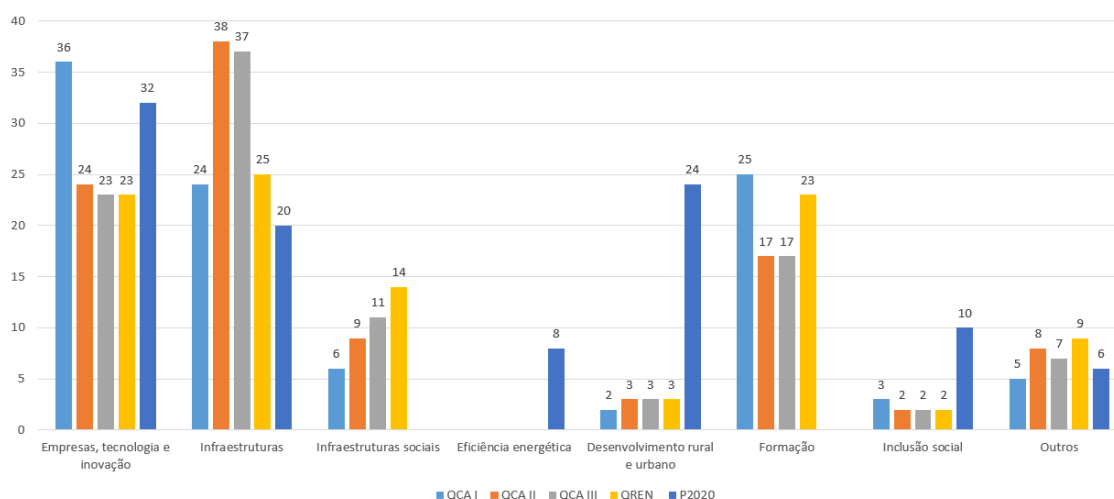
² Importa referir que o período de execução dos quadros comunitários não termina exatamente no ano de fim comunicado. No caso do PORTUGAL 2020, cujo ano de término é 2020, há um período adicional de 3 anos para efeitos de execução e *reporting*, o que significa que, na prática, este programa tem reflexos financeiros até 2023.

não produziu os efeitos esperados ao nível da correção das desigualdades e no crescimento das economias regionais”. Por esse motivo, Pires (2017) recorda que a partir do QREN, a Comissão Europeia introduziu restrições a determinados investimentos em áreas como o desporto e o desenvolvimento de estradas e autoestradas, elegíveis anteriormente. De acordo com a sua investigação, esta imposição

“veio conduzir a um reequilíbrio dos financiamentos europeus para as áreas que, de forma mais direta, possam contribuir para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – com relevo para o apoio às pequenas e médias empresas, à ciência e tecnologia, à inovação, a projetos que conduzam a uma economia de baixo teor de carbono, a medidas de melhoria da educação, formação e empregabilidade e a ações de inclusão social”.

Os dados apresentados na figura 2.2, refletem que o incentivo ao investimento produtivo, onde se incluem os apoios a projetos de investimento empresarial, equipamentos de suporte ao desenvolvimento empresarial e apoios à ciência e tecnologia, recebeu 36% dos apoios comunitários no QCA I. Contudo, nos programas comunitários seguintes, assiste-se a uma quebra no investimento nestas áreas, voltando a ultrapassar os 30% apenas durante o PORTUGAL 2020.

Figura 2.2 - Distribuição dos fundos comunitários por áreas temáticas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Pires (2017); valores em percentagem (%)

2.4 Impacto dos incentivos públicos e comunitários ao investimento

Por último importa apresentar o que a literatura existente discute sobre a forma como os apoios públicos afetam as empresas beneficiárias e quais os impactos no desempenho do negócio.

O tema do impacto dos apoios financeiros públicos na modernização, inovação, competitividade e internacionalização das empresas beneficiárias tem sido objeto de vários estudos em toda a Europa e até mesmo noutros países do mundo. Na sua maioria, estes estudos procuram explicar de que forma os incentivos ao investimento impactam o desempenho económico das empresas, identificando indicadores que descrevem a evolução das empresas beneficiárias no período anterior e posterior à execução do investimento.

Em primeiro lugar torna-se relevante referir que, segundo Hüttel, Mußhoff e Odening (2010), uma maior disponibilidade de fundos para investir permite às empresas modernizar a sua capacidade produtiva e adquirir novos equipamentos de produção, viabilizando desse modo o desenvolvimento tecnológico necessário à obtenção de economias de escala. Na mesma linha de pensamento, Keizer, Dijkstra e Halman (2002) concluem que um dos fatores que permite a inovação nas PME é o facto de terem sido subsidiadas por programas de inovação governamentais. Kaufmann e Tödting (2002) analisaram o caso da zona Norte da Áustria para compreender o quão eficiente são os fundos de inovação nas PME e concluíram que o apoio financeiro direto aos projetos de inovação suprime a necessidade de financiamento das PME. Também Martins (2020) conclui que “mais recursos, neste caso públicos, podem aumentar a competitividade e a eficiência da produção de uma empresa”, o que corrobora as conclusões de Jugend *et al.* (2020).

No que diz respeito aos impactos do acesso aos sistemas de incentivo no desempenho económico das empresas beneficiárias, a literatura existente evidencia alguma ambiguidade, pois os impactos positivos são de certo modo limitados ou até contraditórios. Dvouletý e Blažková (2019) concluem que, por um lado, “muitos estudos demonstram que o apoio ao investimento tem um impacto positivo na produtividade”, mas por outro, “muitos desses estudos encontraram efeitos negativos ou nenhuma melhoria na produtividade”. No caso da investigação de Bergström (2000), numa análise a empresas suecas, conclui-se que existe uma correlação positiva entre o acesso aos

subsídios e o crescimento do valor acrescentado, sendo que as empresas beneficiárias aumentam a sua produtividade no primeiro ano após a execução do projeto. No entanto, a investigação demonstra que nos anos seguintes a produtividade total aparenta deteriorar-se, além de que, quanto mais for subsidiada, mais ineficiente se torna a empresa – evidências que se apresentam como resultado de uma eventual atribuição ineficiente dos apoios. Em Itália, Bronzini e Blasio (2006) estudaram o impacto dos incentivos ao investimento, mostrando que, ao comparar empresas subsidiadas e não subsidiadas, as que foram financiadas anteciparam projetos de investimento que estavam originalmente planeados para o período pós-intervenção. Além disso, conclui-se que as empresas subsidiadas podem ter aproveitado algumas das oportunidades de investimento que empresas não subsidiadas teriam explorado na ausência de incentivos. Ainda assim, este estudo mostrou que o efeito do auxílio é aumentar o investimento durante o período de vigência do programa de ajuda, embora à custa da redução do investimento nos períodos seguintes. Outros estudos demonstram que a participação nesses programas de apoio públicos de I&D não resultou num melhor desempenho das empresas ou apresentam efeitos limitados no investimento em I&D (Guo, Guo, & Jiang, 2014). Tzelepis e Skuras (2006) assumem mesmo que os efeitos dos subsídios no desempenho individual das empresas e no crescimento da sua produtividade são questionáveis. Também Lee (1996) analisou as políticas industriais coreanas e concluiu que “o crédito subsidiado não está correlacionado com a produtividade total dos fatores nos setores promovidos”.

Em Portugal, Justino (2012) estudou o impacto da NCRF 22 aplicável aos Subsídios e Outros Apoios das Entidades Públicas, nos indicadores de gestão, num estudo de caso sobre as entidades que beneficiaram de subsídios. Os dados analisados no estudo, referente aos anos pré-projeto, finalização do projeto e pós-projeto, permitiram verificar que os rácios de rendibilidade e liquidez melhoraram com a realização do projeto de investimento, assim como os rácios de estrutura, com exceção do rácio de cobertura de encargos financeiros. Esta situação justifica-se pela ausência de capacidade financeira dos promotores, encontrando-se, em alguns casos, obrigados a recorrer ao financiamento externo, fazendo aumentar os rácios de endividamento. Victorino (2018) analisou 166 empresas que beneficiaram de fundos comunitários em 2014 no âmbito do Sistema de Incentivos à Inovação, para medir a capacidade de criação de valor. A investigação demonstrou que as empresas estudadas apresentaram uma maior capacidade de criação de valor, de emprego e de internacionalização da atividade no exercício de 2016, embora

apenas a criação de emprego e a internacionalização tenham apresentado diferenças estatisticamente significativas. Também a ADC (2018) estudou o impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no desempenho das empresas, comparando a evolução de grupos de empresas idênticas com e sem apoios, ao longo de cinco anos, usando para o efeito a informação estatística de mais de 200 mil empresas. Neste caso, observou-se que as empresas que beneficiaram de incentivos, dois anos após o ano de início do investimento apoiado, possuem, em média, mais 376 mil euros de VAB, vendem mais 838 mil euros, exportam mais 176 mil euros, investem mais 38 mil euros em I&D e possuem mais 8,2 postos de trabalho (dos quais 4,4 qualificados), quando comparadas com empresas que não acederam aos incentivos e que eram estatisticamente idênticas às apoiadas antes da realização dos investimentos. Pires (2017) estudou a eficácia dos subsídios ao investimento no quadro do programa de incentivos à inovação em Portugal (SI Inovação) através da análise do impacto destes no VAB, exportações, emprego e produtividade das empresas em projetos realizados entre 2015 e 2017. A análise dos efeitos dos apoios do SI Inovação sobre o crescimento do VAB é expressiva e sugere que os apoios públicos terão permitido a muitas empresas realizar investimentos de aumento de capacidade com impacto nos anos subsequentes.

A variável relativa às exportações evidencia igualmente um impacto positivo, embora não fique suficientemente comprovada a relação dos subsídios com as exportações, no caso das empresas em que representam, à partida, uma quota significativa do volume de negócios. O emprego criado pelas empresas beneficiárias dos subsídios é positivo mesmo após a inclusão da variável de intensidade de capital. Finalmente, identificou-se um impacto positivo na produtividade. Este efeito está, aparentemente, relacionado com a forte componente de investimento em capital fixo, que tende a estar associada a aumentos do valor acrescentado produzido por trabalhador.

No que diz respeito à eficácia e eficiência dos sistemas de incentivo, Dumont (2017) admite uma *“falta de consenso sobre quais os instrumentos mais eficazes na angariação de negócios R & D”*. Este e outros estudos sugerem que o impacto na atribuição de subsídios na rentabilidade das empresas não tem sido o esperado. Mesmo admitindo que existe uma falha de mercado que justifique a intervenção do Estado, através da concessão de subsídios, nem todos os autores consideram que estes estejam a ser eficientemente utilizados. É o caso de Rizov, Pokrivcak e Ciaian (2013) e Bergström (2000) que sugerem que o menor esforço na diminuição dos custos de produção ou a atribuição ineficiente de

subsídios podem explicar a relação negativa que estes têm na rentabilidade das empresas beneficiárias.

Martins (2020), por sua vez, identifica alguns autores cujos estudos mostram que as empresas beneficiárias apresentam um crescimento superior ao nível da produção e dos ativos fixos, mas inferior ao nível de produtividade e de competitividade das empresas não beneficiárias. Também os resultados de Bernini e Pellegrini (2011) mostram evidências para um maior crescimento na produção, emprego e ativos fixos das empresas beneficiárias de apoios públicos, embora um menor aumento na produtividade total dos fatores face às empresas não beneficiárias destes apoios. De acordo com este estudo, estes resultados podem ser fruto de um aumento do número de colaboradores para obtenção do apoio, o que impactará na eficiência da empresa a médio prazo.

Brachert, Dettmann e Titze (2018) analisaram os incentivos ao investimento na Alemanha no período entre 2013 e 2017 e concluíram que estes têm um impacto positivo em diferentes dimensões no desenvolvimento das empresas beneficiárias, ainda que não influenciem a sua competitividade global.

Importa ainda retomar o estudo de Martins (2020), em que foi testada a relação destes incentivos na performance operacional das empresas, tendo sido demonstrado que estes influenciam de forma positiva a performance das empresas. No entanto, quando comparadas as empresas beneficiárias às que não receberam nenhum incentivo, o estudo verifica “que as empresas que obtiveram subsídios têm uma evolução pior da performance operacional” face às “empresas que recorrem ao crédito bancário, depois da obtenção do subsídio”. Martins (2020) refere ainda que

“uma das razões que pode levar a um maior impacto do crédito bancário na performance das empresas é o risco moral (...) que indica que a concessão dos subsídios pode levar a situações de ineficiência técnica devido à diminuição de esforços na obtenção de métodos de melhoria de custos por parte das empresas”.

Todos os estudos analisados mostram não só a ambiguidade dos impactos na performance das empresas como focam tão somente os indicadores de desempenho, não avaliando no seu todo o impacto dos sistemas de incentivo na gestão financeira das empresas beneficiárias. Recorrer aos sistemas de incentivos comunitários obriga as empresas a

cumprirem os requisitos estabelecidos para que os seus projetos sejam aprovados e assim aceder a estas verbas (Santos, Cincera, Neto e Serrano, 2019).

Também Alves (2014), num estudo sobre o QREN, refere que existem “várias críticas (...) associadas à dificuldade que as empresas possam sentir em obter os incentivos”. Segundo este estudo, aceder a estas fontes de financiamento, é um processo “muito burocratizado (...) complexo e demorado”. Explicitamente no caso dos reembolsos do investimento realizado pelas empresas beneficiárias, Alves (2014) considera que o processo “se torna extremamente demorado”, além de que “a recolha de toda a informação, para comprovar cada despesa, torna-se morosa e dispendiosa”. Machado (2015) conclui de igual modo que “a burocracia atinge níveis elevadíssimos, significando custos e, sobretudo um desgaste emocional difícil de gerir”.

Fangueiro (2016), também no âmbito do QREN e utilizando uma pequena amostra de empresas sediadas na região Norte, relata que o recebimento destes incentivos é um processo demorado, pelo que, as necessidades de financiamento das empresas beneficiárias que viram os seus projetos de investimento aprovados nos respetivos sistemas de incentivo, continuam a ser um problema, na medida em que têm de assegurar a totalidade do investimento face aos atrasos na operacionalização dos reembolsos devidos. Esta investigação analisa os prazos dos reembolsos concluindo que os prazos “entre a submissão dos pedidos de reembolso e o recebimento do incentivo são muito elevados e a diferença da média da espera dos resultados dos pedidos de reembolso intercalares em comparação com a espera nos pedidos de pagamento final é muito elevada”. O tempo de espera para a conclusão dos projetos é, em média, de 207,5 dias úteis e os reembolsos intermédios ocorrem, em média, 92,4 dias úteis. O estudo revela ainda que não são cumpridos os prazos relacionados com a análise de candidaturas.

Em conclusão, analisada a literatura pode concluir-se que as empresas investem com o intuito de crescer e/ou melhorar o seu desempenho, recorrendo a várias fontes de financiamento para suportar os custos das atividades ou operações necessárias para o efeito. Crédito bancário, ativos próprios, capital de sócios, entre outras, são algumas das fontes de financiamento mais recorrentes. Também o Estado disponibiliza verbas para apoiar o investimento privado que visa potenciar o crescimento, a competitividade e inovação e a capacidade de exportação ou mesmo para proporcionar um impulso financeiro necessário em tempos de contração económica. Tal como o Estado, a UE

disponibiliza igualmente incentivos ao investimento das empresas com o objetivo de promover um espaço europeu de coesão social e económica. Portugal acedeu, desde a sua adesão à UE, a vários programas de incentivo com objetivos específicos que têm permitido aproximar o país da média dos seus pares europeus. Entre 2014 e 2020, período em que tem vigorado o PORTUGAL 2020, as prioridades de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo definidas pela UE são materializadas através de um conjunto de programas operacionais, temáticos e regionais, como é o caso do COMPETE 2020 que estabelece três sistemas de incentivo dirigido às empresas. Estes, numa lógica de contribuir para a competitividade e internacionalização da economia nacional, permitem reforçar a capacidade de investimento das empresas. Para o efeito, as empresas, à luz do que aconteceu noutros programas comunitários, estão sujeitas a um determinado conjunto de procedimentos para aceder a estas verbas.

Considerada a literatura, identificada e analisada, não foi possível encontrar qualquer estudo sobre a problemática dos desvios entre os prazos legalmente estabelecidos e efetivamente praticados pelas entidades gestoras dos fundos comunitários e a forma como estes impactam na gestão financeira das empresas beneficiárias. Este será, numa perspetiva de gestão financeira, um tema relevante para a avaliação da pertinência dos incentivos ao investimento no particular contexto de cada empresa, em especial as PME, tema que é objeto da presente investigação e que será explorado na continuidade do relatório.

Capítulo 3. METODOLOGIA

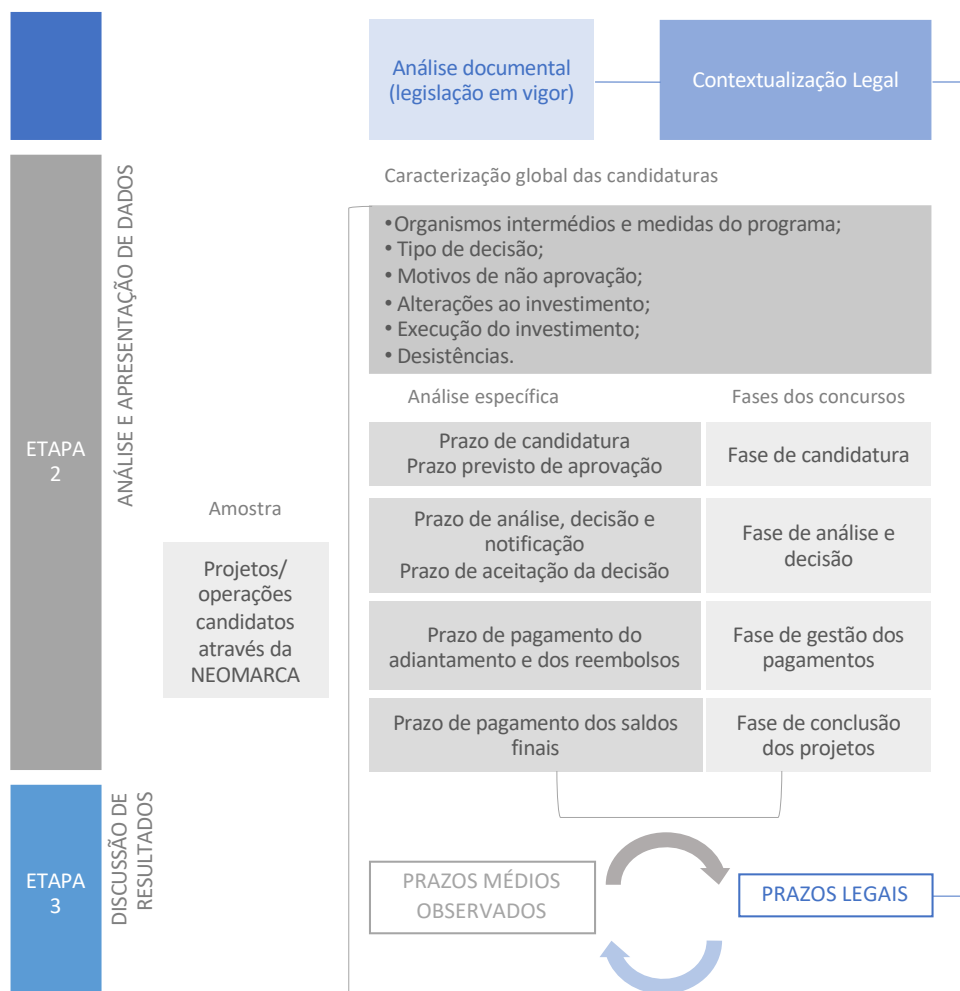
O presente capítulo tem o intuito de apresentar e descrever a metodologia adotada nesta dissertação, nomeadamente a estratégia geral de investigação e as suas etapas, a identificação da amostra em estudo e o processo de recolha e tratamento de informação que permitem concretizar os objetivos anteriormente propostos.

3.1 Estratégia geral de investigação

A revisão da literatura realizada no capítulo anterior evidencia uma lacuna no estudo sobre a gestão dos prazos associados aos processos de acesso aos sistemas de incentivo no PORTUGAL 2020.

Para enquadrar as respostas às questões iniciais, e que sustentam o âmbito da presente investigação, definiu-se uma estratégia geral que se encontra esquematizada na figura 3.1.

Figura 3.1 - Estratégia geral de investigação



Fonte: Elaboração própria

A investigação divide-se assim em três etapas distintas:

- Etapa 1, visa analisar a legislação nacional que enquadra o acesso aos SI do PORTUGAL 2020, onde se concretiza o programa europeu de apoio e incentivos às empresas. Desta análise emergem dados concretos sobre os prazos legais estabelecidos para execução dos processos de análise, gestão e encerramento das candidaturas;
- Etapa 2, tem como principais objetivos caracterizar as candidaturas apresentadas aos SI à Inovação Produtiva e Empreendedorismo e identificar os prazos decorrentes dos procedimentos de acesso. Pretende-se, pois, caracterizar as candidaturas em estudo no que diz respeito às oportunidades de financiamento criadas pela abertura de concursos e ao tipo de decisão (aprovadas ou não aprovadas), respondendo às duas primeiras questões que lançaram a presente investigação. No caso das candidaturas aprovadas e para responder à terceira ordem de questões levantadas por esta investigação, faz-se ainda uma análise específica para compreender os prazos efetivos de decisão e notificação e aceitação da decisão, assim como de pagamento dos adiantamentos, reembolsos intercalares e saldo final;
- Etapa 3, compara e discute os resultados obtidos nas etapas anteriores, nomeadamente no que se refere aos prazos médios observados relativos ao disposto na legislação em vigor. Esta fase apresenta ainda considerações sobre os possíveis impactos dos desvios observados na gestão financeira das empresas beneficiárias.

3.2 Amostra, recolha e tratamento dos dados

A concretização da estratégia de investigação descrita no ponto anterior requer a utilização de várias fontes de informação. Tendo em atenção os objetivos propostos, foram utilizados dados secundários e dados primários de, conseqüentemente, diferentes fontes de informação, conforme ilustra a tabela 3.1, referentes aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo do PORTUGAL 2020.

Tabela 3.1 - Objetivos de investigação, tipos de dados e fontes de informação

	OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO	TIPO DE DADOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
QUANDO ABREMOS CONCURSOS PARA APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS?	Identificar a frequência de abertura dos Avisos para a Apresentação de Candidaturas (AAC);	Dados secundários extraídos do site do Balcão 2020 – Dados públicos
QUAL É A PROBABILIDADE DE UMA CANDIDATURA SER APROVADA?	Quantificar a taxa de aprovação das candidaturas apresentadas;	Dados secundários extraídos dos Relatórios de Monitorização dos Sistemas de Incentivos PORTUGAL 2020 – Dados públicos
DEPOIS DA APROVAÇÃO DA CANDIDATURA, QUANDO É QUE A EMPRESA RECEBE O FINANCIAMENTO PREVISTO?	Analisar o processo inerente à gestão do financiamento aprovado, através da identificação dos prazos e eventuais desvios relacionados com as seguintes etapas Identificar o impacto dos desvios nos prazos, caso se verifiquem, nas decisões de financiamento dos investimentos das empresas beneficiárias	Dados primários extraídos do arquivo próprio, não publicado, da Neomarca – Dados privados

Fonte: Elaboração própria

Para responder ao primeiro objetivo foram utilizados dados secundários retirados da listagem de AAC disponibilizada no site do Balcão 2020 (<https://balcao.portugal2020.pt>). Este primeiro grupo de dados inclui informação sobre o código e designação do programa, o eixo, prioridade de investimento (PI) e tipologia da intervenção, assim como a data de início e de fim dos avisos, tendo sido identificados 33 concursos referentes aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo.

Com o objetivo de identificar a taxa de aprovação das candidaturas, aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, foram utilizados dados secundários extraídos dos relatórios de “Ponto de Situação Sistemas de Incentivos PORTUGAL 2020” divulgados pela Autoridade de Gestão do COMPETE 2020 no seu website. Estes relatórios são publicados mensalmente e apresentam dados organizados por programa, Organismo Intermédio (OI), PI e instrumento, setor de atividade, agrupamento setorial, região NUTS, tipo de território, instrumento e aviso, entre outras informações. A informação retirada destes relatórios permite, no âmbito global das candidaturas apresentadas ao SI em

análise, observar os prazos estabelecidos na Lei e compará-los com os prazos médios efetivos dos processos nas fases de candidatura, análise e decisão, dos projetos candidatos.

Por último, para responder ao terceiro e quarto objetivo, a presente investigação beneficia de uma amostra retirada de candidaturas de clientes da consultora Neomarca – dados privados da empresa -, que permitem caracterizar o impacto da gestão dos prazos associados aos processos de acesso aos SI. A Neomarca, Inovação e Desenvolvimento, Lda., é uma consultora especializada no apoio às PME, tendo sido criada em 1995 e que, desde então, tem acompanhado centenas de empresas e projetos no acesso aos cofinanciamentos que têm sido disponibilizados através dos incentivos comunitários. Como mais de 25 anos de atividade, a empresa acumula uma experiência significativa, qualificada e diversificada. Acompanhou projetos em áreas tão diversificadas como a hotelaria e o turismo, tecnologias, transportes e logística, indústria, economia social e agroalimentar. A amostra dos projetos acompanhados pela empresa, no PORTUGAL, 2020 é relevante para a investigação, na medida em que reflete um conjunto de casos reais de empresas que se candidataram aos incentivos e que atravessaram todos os processos desde a candidatura, passando pela gestão e até ao encerramento do projeto. Foram então selecionadas, através de arquivo próprio, todas as candidaturas apresentadas para o acesso aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, num total de 76 casos. Estes processos permitem realizar uma análise comparativa entre os prazos estabelecidos na Lei e os prazos médios efetivos dos processos que as empresas têm que atravessar ao longo das fases de gestão, pagamento, execução e encerramento dos projetos selecionados para financiamento. Adicionalmente, e no sentido de concretizar a análise da Etapa 2 da estratégia de investigação apresentada no ponto anterior, trabalhou-se este conjunto de dados no sentido de obter uma informação completa que permita concluir sobre os prazos de candidatura, análise, decisão, gestão e pagamento, comparando-os com os prazos previstos na legislação aplicável.

Uma nota final para referir que, sempre que necessário, este estudo recorre à análise estatística para atingir os seus objetivos de investigação. Em particular, os dados recolhidos através das fontes anteriormente mencionadas são trabalhados com base em estatísticas descritivas (valores mínimos e máximos, cálculo de médias e de frequências relativas e acumuladas) por forma a responder aos objetivos da investigação.

Capítulo 4. ACESSO AOS INCENTIVOS AO INVESTIMENTO NO PORTUGAL 2020 E O IMPACTO NO FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS

4.1 Enquadramento legal dos Sistemas de incentivos ao Investimento no PORTUGAL 2020

O presente ponto pretende analisar a legislação em vigor sobre o acesso aos SI do PORTUGAL 2020 e, desta forma, identificar os principais tipos de incentivos disponibilizados, as entidades envolvidas e os processos de análise, decisão e gestão implementados. No final será possível entender a mecânica destes instrumentos de financiamento, nomeadamente no que concerne aos prazos legais que resultam dos seguintes documentos de referência legal:

- a) Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020;
- b) Decreto-Lei n.º 159/2014 de 27 de outubro, que estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020;
- c) Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, aprova o Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI).
- d) Despacho n.º 10172-A/2015, de 10 de setembro, define a norma de procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivos no domínio da Competitividade e Internacionalização.

No período de execução do PORTUGAL 2020, 2014 a 2020, o RECI disponibiliza incentivos financeiros às seguintes tipologias de investimento das empresas:

- a) Inovação empresarial e empreendedorismo;
- b) Qualificação e internacionalização das PME;
- c) e Investigação e desenvolvimento tecnológico.

No caso em apreço, a presente investigação incidirá na tipologia Inovação Empresarial e Empreendedorismo que se estrutura nas seguintes áreas:

- a) Inovação produtiva Não PME (PI 1.2), em que o objetivo é incentivar o investimento em atividades de I&D, com especial destaque para criação de parcerias e sinergias entre empresas, centros de investigação e instituições de ensino superior;
- b) Empreendedorismo qualificado e criativo (PI 3.1), que pretende promover novas ideias e novos negócios;
- c) Vales empreendedorismo (PI 3.1), que permitem o financiamento da aquisição de serviços de consultoria no arranque de empresas, nomeadamente a elaboração de planos de negócios.
- d) Inovação produtiva PME (PI 3.3), que visa a disponibilização de apoios para criar e ampliar a capacidade das empresas em desenvolver os seus produtos e serviços.
- e) Projetos do Regime Contratual de Investimento (RCI), onde se incluem projetos de grande dimensão com custo elegível igual ou superior a 25 milhões de euros e que se revelem de especial interesse pelo seu efeito estruturante para o desenvolvimento, diversificação e internacionalização da economia portuguesa;
- f) e Projetos de formação (PI 8.5) para uma melhor eficácia dos processos de inovação das empresas, integrada no investimento do projeto em causa.

A tipologia Qualificação e Internacionalização das PME estrutura-se em duas áreas principais:

- a) Projetos de internacionalização das PME (P.I 3.2) com o objetivo de reforçar a capacitação empresarial através do desenvolvimento de processos de qualificação para a internacionalização, valorizando os fatores imateriais da competitividade e permitindo potenciar o aumento da sua base e capacidade exportadora.
- b) Projetos de Qualificação das PME (P.I 3.3) com o objetivo de reforçar a capacitação empresarial através da inovação organizacional, aplicando novos

métodos e processos e incrementando a flexibilidade e a capacidade de resposta no mercado global, com investimentos imateriais na área da competitividade.

- c) Vale internacionalização para aquisição de serviços de consultoria na área de prospecção de mercado;
- d) Vale inovação para aquisição de serviços de consultoria de inovação, abrangendo as atividades de consultoria de gestão, assistência tecnológica, consultoria na área da economia digital, consultoria para aquisição, proteção e comercialização de direitos de propriedade intelectual e industrial e para acordos de licenciamento, consultoria relativa à utilização de normas e serviços de ensaios e certificação.

De referir que os projetos de Qualificação e Internacionalização podem ser apresentados de forma individual, considerando uma única empresa, ou como “Projeto Conjunto”, agrupando pelo menos 10 empresas integradas numa estratégia comum.

No domínio da investigação e desenvolvimento tecnológico (PI 1.2) são suscetíveis de incentivo as seguintes tipologias de projetos:

- a) Projetos I&D empresas - projetos de I&D promovidos por empresas, compreendendo atividades de investigação industrial e desenvolvimento experimental, conducentes à criação de novos produtos, processos ou sistemas ou à introdução de melhorias significativas em produtos, processos ou sistemas existentes;
- b) Projetos demonstradores de tecnologias avançadas e de linhas-piloto, que, partindo de atividades de I&D concluídas com sucesso, visam evidenciar, perante um público especializado e em situação real, as vantagens económicas e técnicas das novas soluções tecnológicas que não se encontram suficientemente validadas do ponto de vista tecnológico para utilização comercial;
- c) Programas mobilizadores - projetos dinamizadores de capacidades e competências científicas e tecnológicas, com elevado conteúdo tecnológico e de inovação e com impactes significativos a nível multissetorial, regional, cluster, e outras formas de parceria e cooperação, visando uma efetiva transferência do conhecimento e valorização dos resultados de I&D junto das empresas, realizados em colaboração efetiva entre empresas e entidades não empresariais do sistema de I&I;

- d) Núcleos de I&D - projetos visando a criação ou reforço de competências e capacidades internas das empresas em I&D;
- e) Proteção da propriedade intelectual e industrial - projetos que, na sequência de projetos de I&D apoiados, visem promover o registo de direitos de propriedade industrial sob a forma de patentes, modelos de utilidade, desenhos ou modelos, pelas vias nacional, europeia e internacional;
- f) Internacionalização I&D - projetos de suporte à internacionalização da I&D empresarial, por via do apoio à preparação e submissão de candidaturas a programas de I&I financiados pela União Europeia ou em projetos de I&D industrial à escala europeia e a dinamização da participação em redes internacionais de I&I por parte de empresas;
- g) Vale I&D - aquisição de serviços de consultoria em atividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, bem como serviços de transferência de tecnologia.

Em síntese, na tabela 4.1 identificamos as diferentes tipologias de investimento previstas nos SI, organizados de acordo com as prioridades de investimento definidas no Acordo de Parceria de Portugal com a UE.

Tabela 4.1 – Prioridades e Tipologias de Investimento

Prioridades de Investimento	Tipologia de Investimento
1.2	a) Inovação produtiva Não PME b) Inovação - Regime Contratual de Investimento (> 25 Milhões de Euros) c) Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT) d) Investigação - Regime Contratual de Investimento (> 10 Milhões de Euros)
3.1	b) Empreendedorismo qualificado e criativo
3.2	a) Internacionalização das PME
3.3	c) Inovação produtiva PME b) Qualificação das PME
8.5	Projetos de Formação associados a projetos de investimento

Fonte: Elaboração própria com base na análise da legislação aplicável.

Com o objetivo de enquadrar a amostra em estudo apresenta-se nesta secção o volume das candidaturas aprovadas nos SI entre 2015 e 2020, tendo como referência os dados do relatório “Ponto de Situação Sistemas de Incentivos PORTUGAL 2020” publicado todos

os meses no website do COMPETE 2020. A tabela 4.2 apresenta, de forma sumária, o número de projetos aprovados, respetivo investimento e incentivo.

Tabela 4.2 – Número de Projetos aprovados, Investimento e Incentivo: 2015-2020

Valores: EUR

Tipologia	Projetos	Investimento	Incentivo
Inovação e Empreendedorismo	3 610 18,9%	8 022 328 64,9%	3 755 640 61,4%
Qualificação e Internacionalização	10 868 57,0%	2 303 595 18,6%	1 072 611 17,5%
Investigação e Desenvolvimento	2 233 11,7%	1 752 178 14,2%	1 076 736 17,6%
Formação	2 369 12,4%	282 513 2,3%	214 617 3,5%
TOTAL	19 080	12 360 614	6 119 604

Fonte: Elaboração própria com base Ponto de Situação Sistemas de Incentivos PORTUGAL 2020 (dados referentes a 31.12.2020)

A tabela 4.2 permite concluir que a tipologia de projetos Inovação e Empreendedorismo concentrou 64,9% do investimento elegível e 61,4% do incentivo. Das restantes tipologias, a Qualificação e Internacionalização obteve 18,6% do investimento e 17,5% do incentivo, enquanto a Investigação e Desenvolvimento representou 14,2% do investimento e 17,6% do incentivo. A predominância do valor do investimento e incentivo na tipologia de Inovação e Empreendedorismo poderá justificar-se pelo facto de esta área incluir os investimentos diretamente produtivos e, por esse motivo, ter uma maior intensidade de investimento. A análise destes dados justifica a decisão de concentrar a investigação na análise dos projetos relacionados com a tipologia Inovação e Empreendedorismo.

4.2 Prazos de análise, decisão e gestão dos Sistemas de incentivos ao Investimento no PORTUGAL 2020

Do ponto de vista prático e de acordo com a legislação em vigor³, o processo de abertura das candidaturas é desencadeado por um concurso iniciado pelas Autoridade de Gestão, seja o COMPETE 2020 ou os Programas Regionais. Existem dois momentos no ciclo do projeto de investimento financiado por SI que são particularmente relevantes:

- A data de início do projeto;
- e A data de conclusão e encerramento do projeto.

³ Análise baseada nas versões consolidadas dos respetivos diplomas, consultadas em maio de 2021.

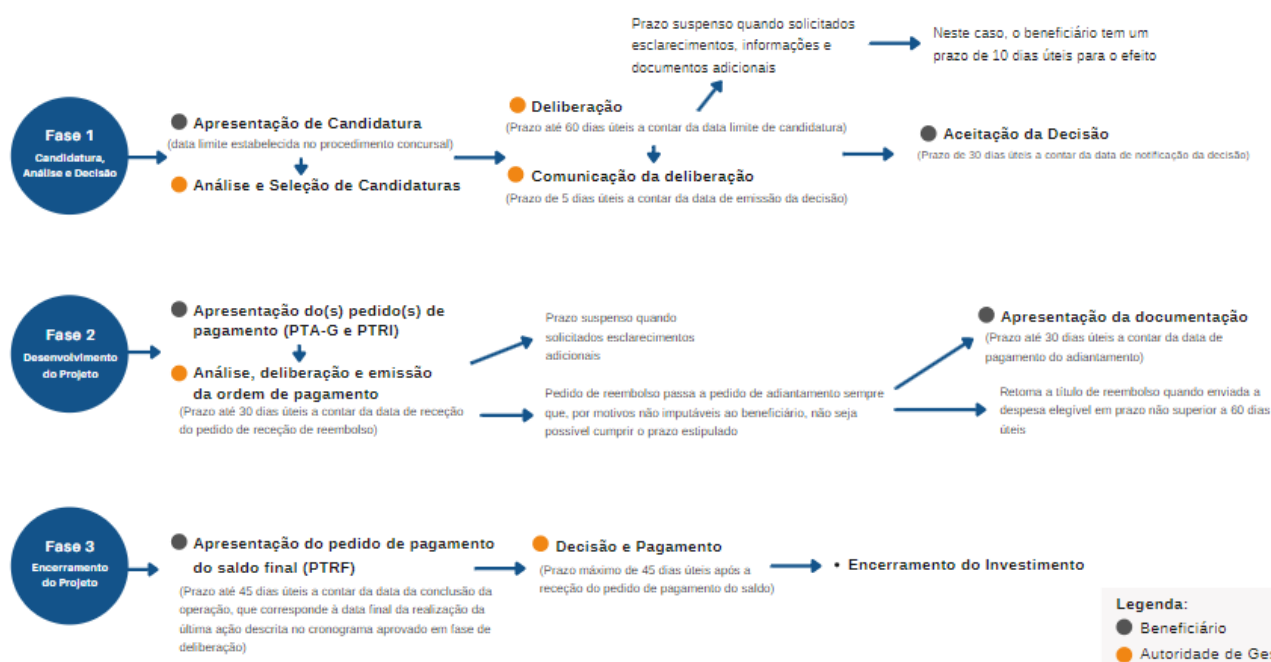
A data de início marca o momento a partir do qual a despesa elegível será aceite pelas autoridades financiadoras. Este momento está definido no artigo 26º da Portaria n.º 57-A/2015, que define, como primeiro critério de elegibilidade dos projetos, o facto de ter uma data de candidatura anterior à data de início dos trabalhos. De acordo com o disposto na alínea uu) do artigo 2º da mesma Portaria, a definição de “início dos trabalhos” inclui “quer o início dos trabalhos de construção relacionados com o investimento, quer o primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos ou qualquer outro compromisso que torne o investimento irreversível, consoante o que acontecer primeiro”.

No caso da data de conclusão, esta é sobretudo relevante para o designado prazo de “Durabilidade das operações”, tendo em conta o definido nos artigos 10.º e 93º do DL 159/2014, de 27 de outubro. Em termos práticos esta data encerra o período de tempo, durante o qual as empresas beneficiárias estão sujeitas a um conjunto de obrigações relacionadas com o financiamento concedido. Estão, assim, obrigadas a “manter afetos à respetiva atividade os ativos respeitantes ao investimento apoiado, bem como a manter a localização geográfica definida na operação, durante o período de cinco anos após a conclusão da operação a contar da data do pagamento final”.

Dos pontos anteriores conclui-se que, por um lado, os investimentos só são elegíveis após a data de candidatura, facto sobre o qual a empresa tem apenas controlo parcial, na medida em que apenas pode submeter uma candidatura quando existam AAC abertos. Neste caso é um processo que depende da ação de terceiros, nomeadamente das AG. Por outro lado, a empresa fica obrigada a cumprir um determinado conjunto de condições até uma data que apenas se inicia depois de lhe ser processado o pagamento final, processo que fica fora do seu controlo a partir do momento em que submete o pedido de reembolso final.

Feito este enquadramento quanto aos principais prazos que marcam o início e o fim do ciclo de vida de uma candidatura, importa agora descrever os vários processos que as empresas têm que percorrer para aceder aos financiamentos disponíveis. A figura 4.1 ajuda a uma melhor perceção deste processo ao detalhar as suas diversas fases, destacando os respetivos prazos estabelecidos pela legislação em vigor.

Figura 4.1 – Fases de acesso aos SI e respetivos prazos legais



Fonte: Elaboração própria com base no DL n.º159/2014, de 27 de outubro, e na Portaria n.º57-A/2015, de 27 de fevereiro

A Fase 1 corresponde ao período entre a abertura do concurso e a data limite de submissão das candidaturas. No contexto legal dos SI, como referido anteriormente, este é um período importante, na medida em que os investimentos apenas são elegíveis após a data de submissão da candidatura. Para o gestor da empresa, esta data representa uma informação importante para apoiar a tomada de decisão de considerar ou não a utilização dos SI como fonte de financiamento dos seus projetos. Nesta fase, que decorre até à decisão dos projetos, intervêm dois tipos de entidades: os Organismos Intermédios (OI) - que analisam e gerem, e as Autoridades de Gestão (AG) dos PO - que aprovam e financiam.

Os OI correspondem a três entidades designadas por contrato de delegação de competências que asseguram a emissão de parecer sobre as candidaturas:

- Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E. (AICEP, E.P.E), no caso dos projetos cujo valor seja igual ou superior a 25 milhões de euros, ou que, não atingindo esse valor, sejam da iniciativa de uma empresa com

faturação anual consolidada superior a 75 milhões de euros ou de uma entidade não empresarial com orçamento anual superior a 40 milhões de euros;

b) O Instituto do Turismo de Portugal, I. P. (Turismo de Portugal, I. P.), para os projetos do setor do turismo;

c) e a Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. (IAPMEI, I. P.), para os restantes projetos, não incluídos nas alíneas anteriores.

No caso das AG dos PO financiadores, podem, em função da sua localização e dimensão ser as seguintes:

a) COMPETE 2020, no caso dos projetos com investimento total superior a 5 milhões de euros, bem como projetos que envolvam investimentos simultâneos localizados nas NUTS II do Norte, Centro e Alentejo;

b) PO Regionais Norte, Centro e Alentejo, geridos pelas respetivas CCDR, no caso dos projetos com investimento total igual ou inferior a 5 milhões de euros, localizados apenas numa dessas regiões;

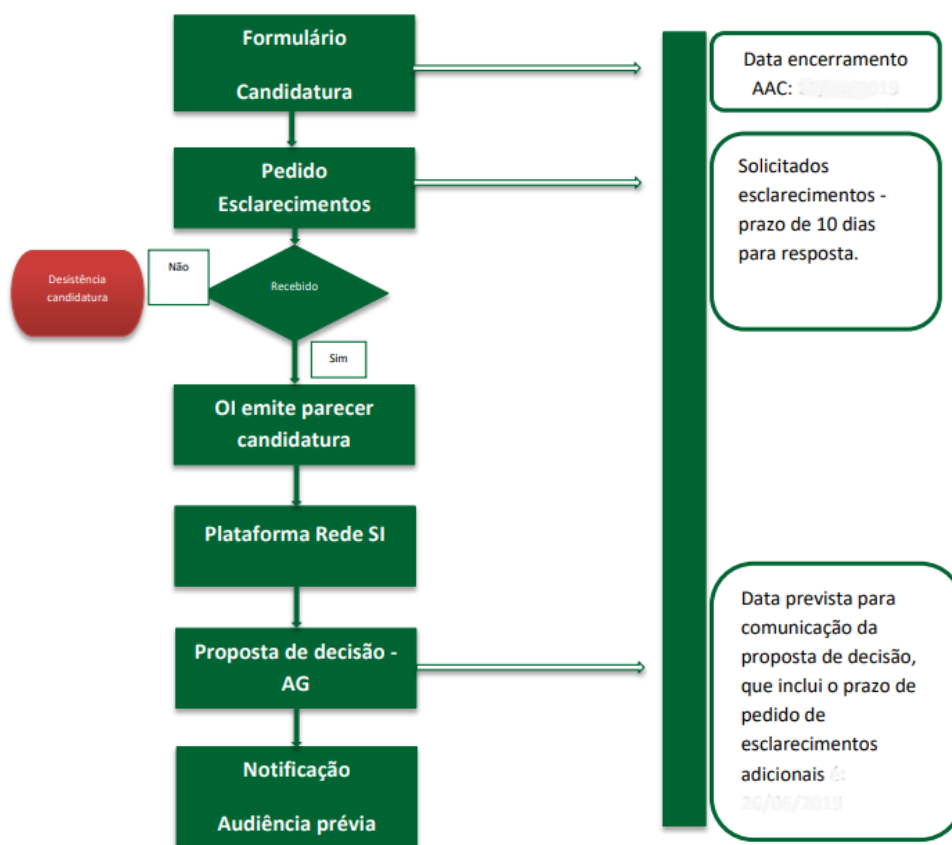
c) e os PO Regionais Lisboa e Algarve, também geridos pelas respetivas CCDR e que tutelam os projetos de qualquer dimensão localizados nas respetivas regiões.

A figura 4.2 identifica os vários processos inerentes à Fase 1, onde se inclui a candidatura, pedidos de esclarecimentos, parecer, decisão e notificação. Durante esta fase, o beneficiário submete a sua candidatura, anexando toda a documentação exigida no edital ou aviso do procedimento concursal. Estas informações são alvo de análise pelos OI, a quem compete pontuar as candidaturas com base no mérito do projeto. Posteriormente, as AG deliberam, no prazo máximo de 60 dias úteis a contar da data limite da entrega de candidaturas, de acordo com o previsto no artigo 20º do DL 159/2014, de 27 de outubro. Importa referir que o prazo mencionado fica suspenso sempre que sejam solicitados aos beneficiários informações, documentos ou esclarecimentos adicionais. Neste caso, o beneficiário tem um prazo de 10 dias úteis para responder e completar o processo. A legislação em vigor é, no entanto, omissa quanto ao prazo para nova análise e deliberação da candidatura com a respetiva adenda, pelo que não é perceptível se o prazo anterior é retomado ou iniciado. De referir ainda que a não apresentação pelo candidato dos

esclarecimentos, informações ou documentos solicitados na fase de esclarecimentos adicionais, no prazo máximo de 10 dias úteis, é considerado como desistência da candidatura (vide figura 4.2).

No seguimento da informação prestada pelos OI, a AG delibera e classifica a decisão como favorável, favorável condicionada ou desfavorável, notificando os beneficiários de todas as candidaturas apresentadas no respectivo AAC, no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da sua decisão.

Figura 4.2- Diagrama sobre os procedimentos de análise e decisão das candidaturas



Fonte: Aviso de Abertura de concurso

Por último, retomando a análise da Figura 4.1, em caso de aprovação, o beneficiário tem um prazo de 30 dias úteis a contar da data de notificação da decisão para submeter o Termo de Aceitação (TA) que estabelece todas as obrigações contratuais inerentes ao financiamento concedido.

A Fase 2 apresentada na Figura 4.1. corresponde ao período de execução do investimento, durante o qual o beneficiário deve apresentar aos OI designados para o efeito, o(s)

pedido(s) de pagamento a submeter em formulário eletrónico no Balcão PORTUGAL 2020. Após a submissão da despesa, o OI analisa e delibera sobre o pedido, cabendo-lhe emitir, se a sua decisão for positiva, a ordem de pagamento no prazo de 30 dias úteis a contar da data da receção do pedido de reembolso (PTRI). Este prazo fica suspenso se forem solicitados esclarecimentos adicionais ao beneficiário. Importa referir que está previsto que “sempre que, por motivos não imputáveis ao beneficiário” não seja possível emitir o pedido de reembolso no prazo estipulado, o OI emite um pedido de pagamento a título de adiantamento. Neste caso, o beneficiário deve apresentar faturas ou outros documentos comprovativos de despesa no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data de pagamento do adiantamento. Este adiantamento passa novamente a título de reembolso quando a despesa é enviada em prazo não superior a 60 dias úteis. Por norma, as empresas beneficiárias apresentam vários pedidos de pagamento ao longo do período de execução do projeto, seguindo uma boa prática de gestão das disponibilidades financeiras previstas para realizar o investimento. Em alternativa, é possível realizar o investimento por completo e solicitar o reembolso de uma só vez.

A Fase 3 da Figura 4.1. ocorre após conclusão do investimento e inclui os procedimentos para que seja homologado o encerramento do projeto. Neste período, o beneficiário deve, em formulário próprio, submeter no Balcão PORTUGAL 2020 o pedido de pagamento do saldo final, devendo este ser apresentado até 90 dias úteis a contar da data de conclusão da operação. Esta data corresponde à data final da realização da última ação apresentada no cronograma aprovado. Esta fase é de particular importância para as empresas beneficiárias, tendo em conta que determina o prazo de “Durabilidade das operações”, definido no artigo 10.º do DL 159/2014, de 27 de outubro, em que

“O investimento produtivo ou em infraestruturas participado deve ser mantido afeto à respetiva atividade e, quando aplicável, na localização geográfica definida na operação, pelo menos durante cinco anos, ou três anos quando estejam em causa investimentos de PME (...) a contar da data do pagamento final ao beneficiário”.

Esta responsabilidade é ainda reforçada no artigo 93.º do mesmo diploma, que obriga o beneficiário a “manter afetos à respetiva atividade os ativos respeitantes ao investimento apoiado, bem como a manter a localização geográfica definida na operação, durante o período de cinco anos após a conclusão da operação a contar da data do pagamento final”.

Apesar da responsabilidade que decorre dos processos de encerramento, em especial para as empresas beneficiárias, o Despacho n.º 10172-A/2015, de 10 de setembro, não define nenhum prazo específico para que os OI analisem os pedidos finais. Contudo, de acordo com o disposto no artigo 7.º do respetivo diploma, o pagamento aos beneficiários fica sujeito à disponibilidade de fundos, em que “o pagamento do incentivo apurado é assegurado no prazo máximo de 45 dias úteis a contar da data de apresentação do pedido de pagamento pelo beneficiário”. Com a ajuda da tabela 4.3, sintetizam-se os prazos identificados através da consulta da legislação aplicável.

Tabela 4.3 – Prazos legais associados ao processo de acesso aos SI

Prazo	Dias Úteis	Dias Corridos
Prazo de resposta a Pedidos de Esclarecimentos	10	14
Prazo de Decisão pela AG (contado após data de encerramento do prazo de submissão de candidaturas)	60	84
Prazo de notificação da Decisão (após decisão da AG)	5	7
Prazo para apresentação de Alegações Contrárias (em caso de não aprovação ou aprovação em condições não aceites pela empresa)	10	14
Prazo para análise das Alegações Contrárias pela AG	40	56
Prazo para o beneficiário assinar e submeter o TA (após notificação da Decisão)	30	42
Prazo para início do investimento (após notificação da Decisão)	---	180
Prazo para Certificação do PTA-G (após receção do Adiantamento)	---	180
Prazo para Certificação do PTA-F (após receção do Adiantamento)	30	42
Prazo para a empresa apresentar o PTRF (após conclusão do investimento)	---	90
Prazo para os OI analisarem o PTRF e efetuarem o pagamento final à empresa	45	63
Prazo de durabilidade da operação (após o pagamento final)	---	3 anos (PME) ou 5 anos após o pagamento

Fonte: Elaboração própria com base na análise da legislação aplicável

De um ponto de vista pragmático, tendo em atenção os prazos descritos na tabela 4.3, colocam-se dois cenários principais ao gestor de uma empresa que pretenda apresentar candidaturas ao SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo:

- **Cenário 1:** no caso em que a candidatura é aprovada, cumprindo-se todos os prazos de Análise, Decisão, Esclarecimentos e Notificação, o processo prolonga-se pelo menos durante 105 dias, contados a partir da data limite de apresentação

de candidaturas (independente da data em que a empresa tenha submetido o processo);

- **Cenário 2:** no caso em que a candidatura não é aprovada ou é aprovada em condições com as quais a empresa não concorda, o beneficiário pode reclamar e ficar a aguardar por uma nova decisão final. Neste caso, estão implícitos pelo menos 70 dias adicionais para decisão, totalizando 175 dias desde a data limite de apresentação de candidaturas.

Além disso, o empresário ou gestor da empresa que se pretenda candidatar deve igualmente ponderar o eventual impacto na gestão e operação do seu negócio, decorrente da necessidade de cumprir as obrigações inerentes ao financiamento obtido a que fica sujeito durante 3 a 5 anos após recebimento do pagamento final.

4.3 Acesso aos Sistemas de Incentivo ao Investimento no PORTUGAL 2020

4.3.1 Fase 1 – Apresentação de candidaturas e decisão pela AG

Este ponto tenta responder a duas das questões mais comuns dos empresários e gestores que se interessam pelo acesso ao financiamento comunitário: quando é que abrem os concursos para apresentação de candidaturas? e Quais são as probabilidades de uma candidatura ser aprovada?

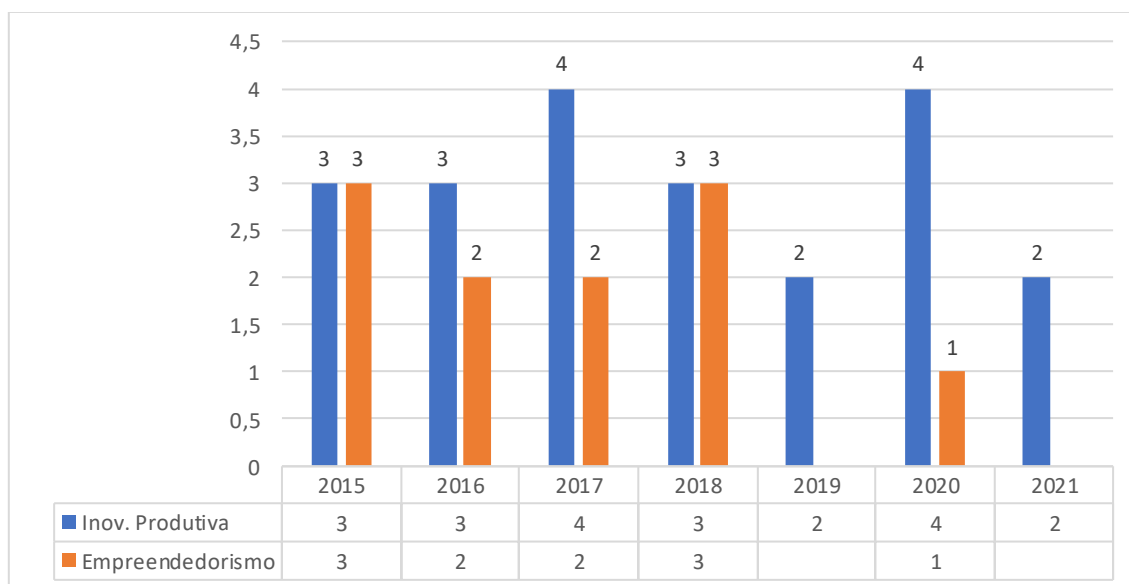
Entre 2014 e 2021 foram abertos cerca de 2.800 AAC para apresentação de candidaturas, dos quais 254 são no âmbito dos SI às empresas, o que corresponde a uma média aproximada de 31 concursos por ano. Numa análise temporal verifica-se que há um maior número de concursos abertos entre 2015 e 2018, período em que se iniciaram cerca de 77% do total de concursos.

Em linha com a opção pela análise do caso específico dos projetos da tipologia Inovação e Empreendedorismo, conforme pode ser observado na figura 4.3, verifica-se que foram abertos 32 concursos entre 2015 e 2021, sendo que 72% dos decorreram entre 2015 e 2018. Esta percentagem pode justificar-se pela intenção das AG em acelerar os processos de análise e decisão, deixando os anos seguintes do quadro para a execução dos projetos aprovados.

Este pode ser um dado interessante para o planeamento financeiro por parte das empresas que queiram aceder aos financiamentos, já que os primeiros anos dos ciclos de

financiamentos parecem ser mais generosos em número de concursos e disponibilidade de meios financeiros.

Figura 4.3 – Concursos abertos por ano no âmbito do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano



Fonte: Elaboração própria com base na listagem de avisos publicada online em balcao.portugal2020.pt

Na ótica do gerente da empresa, para uma melhor planificação dos seus investimentos, importa conhecer quando é possível apresentar candidatura aos SI. Como se viu anteriormente, este é um dado relevante na medida em que os investimentos apenas são elegíveis após a data de candidatura. Esta preocupação parece ser partilhada pelo legislador no DL 137/2014, de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos FEEI para o período de 2014-2020. Efetivamente, no preâmbulo do referido diploma é assegurado que o modelo de governação estabelece uma previsibilidade na abertura de concursos, permitindo assim que os promotores tenham conhecimento do calendário dos concursos com uma antecedência não inferior a 12 meses, salvo quando se verificarem situações excecionais e imprevisíveis.

Para identificar a frequência de abertura dos concursos, foram mapeadas as datas de abertura e encerramento dos 32 concursos identificados aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, apresentando-se os resultados através da figura 4.4.

Figura 4.4 – Datas de abertura e encerramento dos concursos do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano

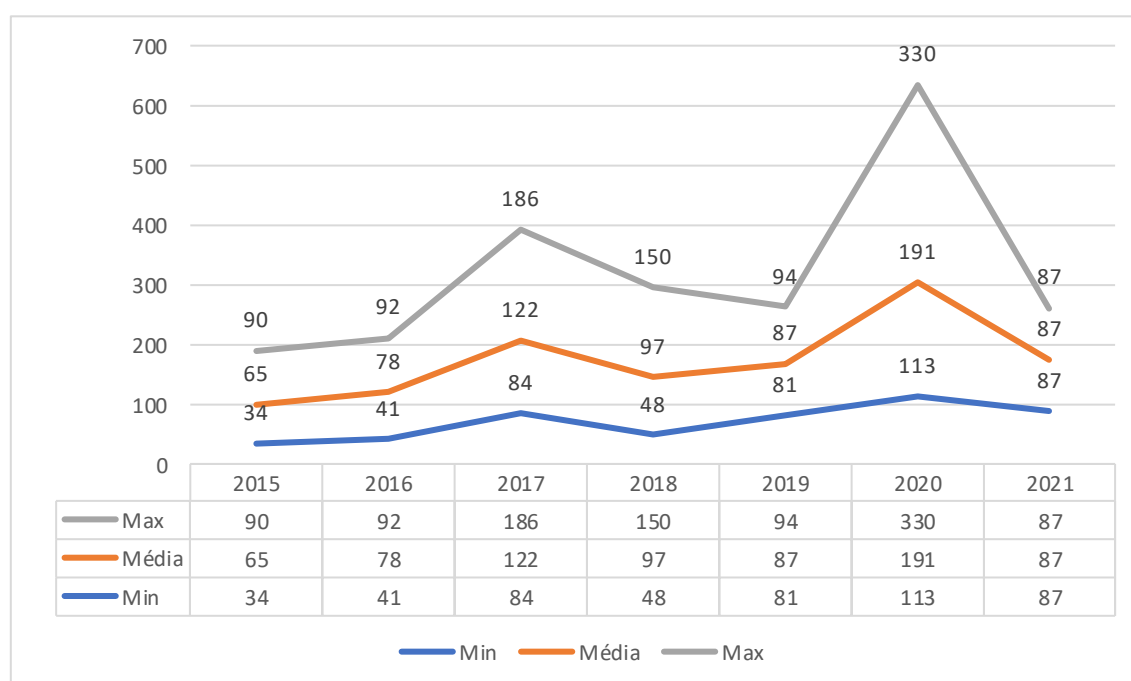
	Aviso	Observações	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2014														
2015	03/SI/2015 - Inovação Produtiva				20	24								
	04/SI/2015 - Empreendedorismo				20	24								
	20/SI/2015 - Inovação Produtiva								2		30			
	21/SI/2015 - Empreendedorismo								13		30			
	24/SI/2015 - Empreendedorismo - TBD	Aplica-se em territórios de baixa densidade							13		30			
25/SI/2015 - Inovação Produtiva - TBD	Aplica-se em territórios de baixa densidade							14		30				
2016	01/SI/2016 - Inovação Produtiva		15			7								
	02/SI/2016 - Empreendedorismo		15			7								
	12/SI/2016 - Inovação Produtiva							30			30			
	13/SI/2016 - Empreendedorismo							30			30			
	19/SI/2016 - Inovação - Projetos Execução Rápida	Projetos com execução em menos de 12 meses								5	15			
2017	07/SI/2017 - Inovação Produtiva					7		30						
	08/SI/2017 - Inovação Produtiva - TBD	Aplica-se em territórios de baixa densidade				7		30						
	09/SI/2017 - Empreendedorismo					10								
	10/SI/2017 - Empreendedorismo - TBD	Aplica-se em territórios de baixa densidade				10				31				
	26/SI/2017 - Inovação Produtiva					10				31				
27/SI/2017 - Inovação Produtiva	Territórios afetados pelos incêndios 15-out-2017											24	24	
2018		Continuação do Aviso 26/SI/2017												
		Continuação do Aviso 27/SI/2017												
	08/SI/2018 - Inovação Produtiva		15		16	30								
	09/SI/2018 - Empreendedorismo		15				30							
	11/SI/2018 - Empreendedorismo	Aplicação apenas na Região de Lisboa e V. Tejo		16	5									
	13/SI/2018 - Inovação Produtiva	Aplicação apenas na Região de Lisboa e V. Tejo		16	5									
2019	31/SI/2018 - Inovação Produtiva												11	12
	33/SI/2018 - Empreendedorismo													
		Continuação do Aviso 31/SI/2018			15									
2019		Continuação do Aviso 33/SI/2018			15									
	15/SI/2019 - Inovação Produtiva	Aplica-se apenas em Lisboa, Alentejo e Algarve						14			16			
2020	18/SI/2019 - Inovação Produtiva	Aplica-se apenas em parte de Lisboa e V. Tejo									23			13
	05/SI/2020 - Inovação Produtiva	Tipologia Clube de Fornecedores	15									30		
	07/SI/2020 - Inovação Produtiva							2						
	08/SI/2020 - Inovação Produtiva - TBD	Concurso com 4 fases de candidatura		5	30			2		13		7		31
	09/SI/2020 - Empreendedorismo			5				2						
	14/SI/2020 - Inov Covid 19			5										
2021	19/SI/2020 - Inovação Produtiva	Aplicação exclusiva ao Mun. Castelo do Paiva (incêndios 13-julho)				20	29						5	
		Continuação do Aviso 19/SI/2020	29											
2021	12/SI/2020 - Inovação Produtiva - Territ. Interior							25			20			
	13/SI/2020 - Inovação Produtiva							25			20			

Fonte: Elaboração própria com base na listagem de avisos publicada online em balcao.portugal2020.pt

A análise da informação recolhida permite concluir que o primeiro concurso do PORTUGAL 2020, previsto para financiar investimentos no período 2014-2020, abriu em 20 março de 2015, ou seja praticamente 15 meses após a data de início do Quadro Comunitário (1-1-2014). A figura 4.4. mostra que, em 2015, existiram dois concursos no final do 1º trimestre, aberto apenas 35 dias consecutivos e 4 concursos no 2º semestre, abertos entre 78 e 90 dias. Já em 2016 surgiram dois concursos, abertos entre janeiro e abril e depois entre junho e setembro. Houve ainda um concurso para projetos de execução rápida, aberto apenas durante 40 dias. No ano seguinte continuaram a existir dois períodos de concurso, mas concentrados entre abril e julho e, mais tarde, no final do ano, um dos quais (Aviso 27/SI/2017) tinha apenas como beneficiários as empresas da Região Centro afetadas pelos incêndios de outubro desse ano. Em 2018, os vários concursos abertos encerraram em março, abril e junho, havendo apenas um único concurso adicional em dezembro desse ano. De referir que dois dos concursos eram destinados apenas a empresas de Lisboa e Vale do Tejo. Já em 2019 existiram concursos abertos entre janeiro e março e de junho até final do ano. O ano de 2020 viria a ser pródigo em concursos, tendo havido oportunidades de financiamento abertas durante praticamente todo o ano. Pela primeira (e única) vez no PORTUGAL 2020 foi aberto um aviso com entrega de candidaturas por fases.

Em complemento à frequência de abertura dos concursos considera-se relevante analisar o número de dias durante os quais os concursos estão abertos. Pela análise da figura 4.5 onde se apresentam os valores mínimo, médio e máximo de dias referentes à duração dos concursos desde 2015, observa-se que a duração média cresce de 65 para 122 dias entre 2015 e 2017, decrescendo nos dois anos seguintes, atingindo 97 e 87 dias em 2018 e 2019, respetivamente. No ano de 2020 a duração média dos concursos volta a subir para 191 dias. No ano de 2021 e até à data em que se concluíu o presente relatório, a duração média volta a decrescer.

Figura 4.5 – Dias de abertura dos concursos do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano



Fonte: Elaboração própria com base na listagem de avisos publicada online em balcao.portugal2020.pt

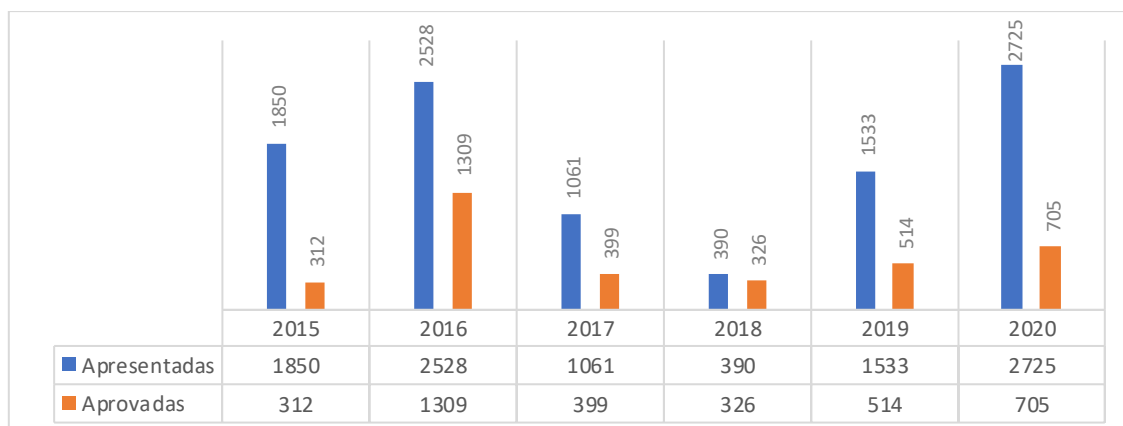
Os dados apresentados sugerem que não é possível responder com rigor à questão “**Quando é que abrem os concursos para apresentação de candidaturas?**” já que não é possível estabelecer um padrão quanto à altura do ano em que os concursos abrem. De facto, observa-se que a frequência dos concursos e a sua duração não é constante nem apresenta nenhum padrão ao longo da execução do quadro comunitário. Este facto condiciona qualquer tipo de previsibilidade quanto às datas de abertura dos concursos, limitando a capacidade do gestor poder planificar os seus investimentos e decidir se deve ou não considerar o recurso aos SI como fonte de financiamento.

Olhemos agora para o que os dados históricos indicam sobre a probabilidade de uma candidatura ser aprovada. A este propósito importa referir que 31 dos 33 Avisos considerados (93,3%) apresentavam prazos de análise e decisão correspondentes ao que está previsto na legislação aplicável. É de notar, contudo, duas exceções a esta regra:

- A 5 de agosto de 2016 foi aberto um aviso específico para “Projetos de Execução Rápida” (aviso 19/SI/2016), que propunha prazos de candidatura reduzidos (40 dias continuados), assim como prazos de decisão também reduzidos (82 dias corridos o que correspondia a cerca de 58 dias úteis). Da leitura do preâmbulo do Aviso, o objetivo específico deste concurso consistia em estimular os projetos de investimento, que pudessem ser “executados num período de 12 meses, prorrogável por mais 6 meses, concorrendo assim, não só para o incentivo à realização de mais e melhor investimento, mas também para investimento mais rápido, antecipando os resultados a ele associados”. Para promover a recuperação rápida dos níveis de produção, de rendimento e de geração de valor na economia nacional, previa-se mesmo uma majoração da taxa de incentivo para as empresas que cumprissem ou antecipassem a execução do plano de investimentos previsto em candidatura;
- Em abril de 2020, face ao evoluir da pandemia do COVID-19, foi publicado o aviso 14/SI/2020, com prazos de análise e decisão extraordinariamente rápidos. O objetivo deste concurso foi fazer face ao aumento exponencial da necessidade de determinados produtos, necessários ao combate do surto pandémico da COVID-19. O regulamento deste programa específico previa, no seu artigo 14º que “a proposta de decisão fundamentada sobre as candidaturas é proferida pelas AG no prazo de 10 dias úteis após a data de apresentação da candidatura e notificada ao beneficiário, no prazo de 3 dias úteis a contar da data da sua emissão”, totalizando assim 13 dias úteis, o que corresponde a 18 dias continuados.

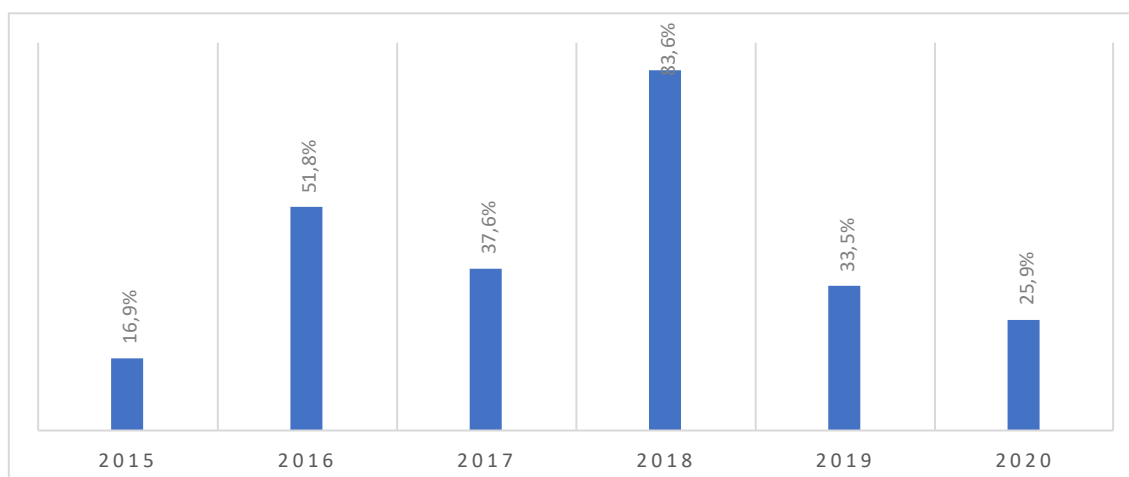
As figuras 4.6 e 4.7 ilustram o volume de candidaturas apresentadas e as respetivas taxas de aprovação observadas ao longo da execução do PORTUGAL 2020, de acordo com os relatórios “Ponto de Situação dos Sistemas de Incentivos às Empresas do PORTUGAL 2020”. Estes documentos são publicados mensalmente no sítio *web* do Programa COMPETE 2020 (<https://www.compete2020.gov.pt>).

Figura 4.6 – Candidaturas apresentadas e aprovadas ao SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano



Fonte: Elaboração própria com base em informação do “Ponto de Situação dos Sistemas de Incentivos às Empresas do PORTUGAL 2020”.

Figura 4.7 – Taxa de aprovação das candidaturas aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo, por ano



Fonte: Elaboração própria com base em informação do “Ponto de Situação dos Sistemas de Incentivos às Empresas do PORTUGAL 2020”.

Entre 2014 e 2020, foram submetidas 10.087 candidaturas aos programas de incentivo disponibilizados no âmbito do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo. Do total de candidaturas, foram aprovadas 3.565, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 35,3%, no período em análise.

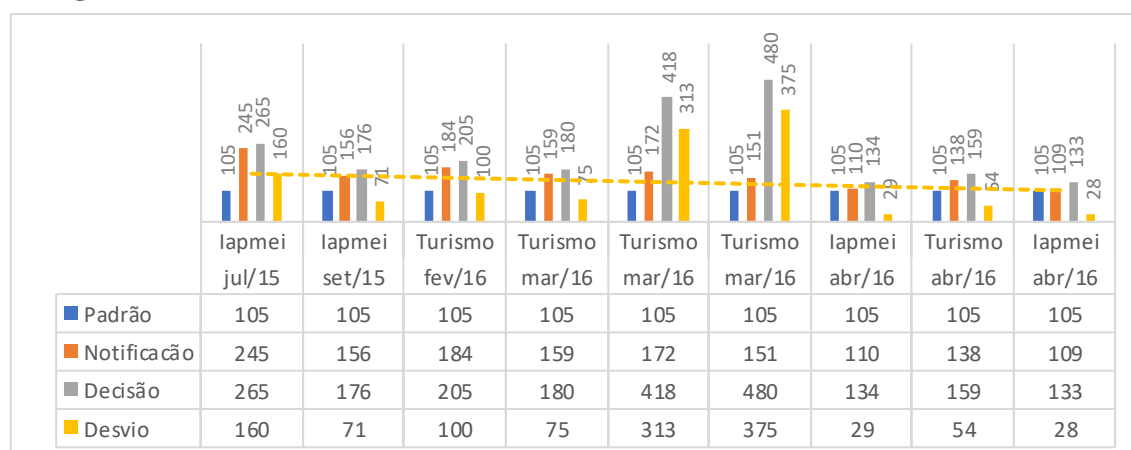
Na primeira fase do processo de acesso aos incentivos, onde se inclui a candidatura, análise e decisão dos projetos, conforme descrito anteriormente, importa verificar em que medida são cumpridos ou não os prazos estabelecidos na legislação. No fundo, esta análise permite concluir sobre o cumprimento, ou não, das expectativas dos empresários e

gestores a quem compete zelar pela boa gestão dos projetos financiados através dos incentivos ao investimento. Para poder desenvolver esta análise recorre-se à amostra de casos reais retirados dos arquivos da empresa Neomarca (dados privados) no período entre 2015 e 2020, na medida em que os dados públicos disponíveis não permitem realizar esta análise. Do total de 76 projetos de investimento, para os quais existe informação disponível, apenas 34 foram aprovados (44,7% de taxa de aprovação). Com o intuito de facilitar a análise e leitura, estes foram organizados da seguinte forma:

- **Grupo 1:** projetos apresentados em 2015 e 2016, em concursos com as regras de análise normais previstas na legislação (figura 4.8);
- **Grupo 2:** projetos apresentados ao AAC 19/SI/2016 “Projetos de Execução Rápida”, que previa prazos de análise mais curtos (figura 4.9);
- **Grupo 3:** projetos apresentados entre 2017 e 2020, em concursos com regras de análise normais previstas na legislação (figura 4.10);
- **Grupo 4:** projetos apresentados ao AAC 14/SI/2020 - “COVID-19”, que previa prazos de análise e decisão reduzidos face à necessidade de realizar investimentos de rápida resposta à pandemia (figura 4.11).

A figura 4.8 apresenta a síntese dos resultados registados nos 9 projetos que compõem o **Grupo 1**, *i.e.*, projetos apresentados em 2015 e 2016, em concursos com as regras de análise normais previstas na legislação.

Figura 4.8 – Prazos de análise e decisão dos concursos abertos em 2015 e 2016



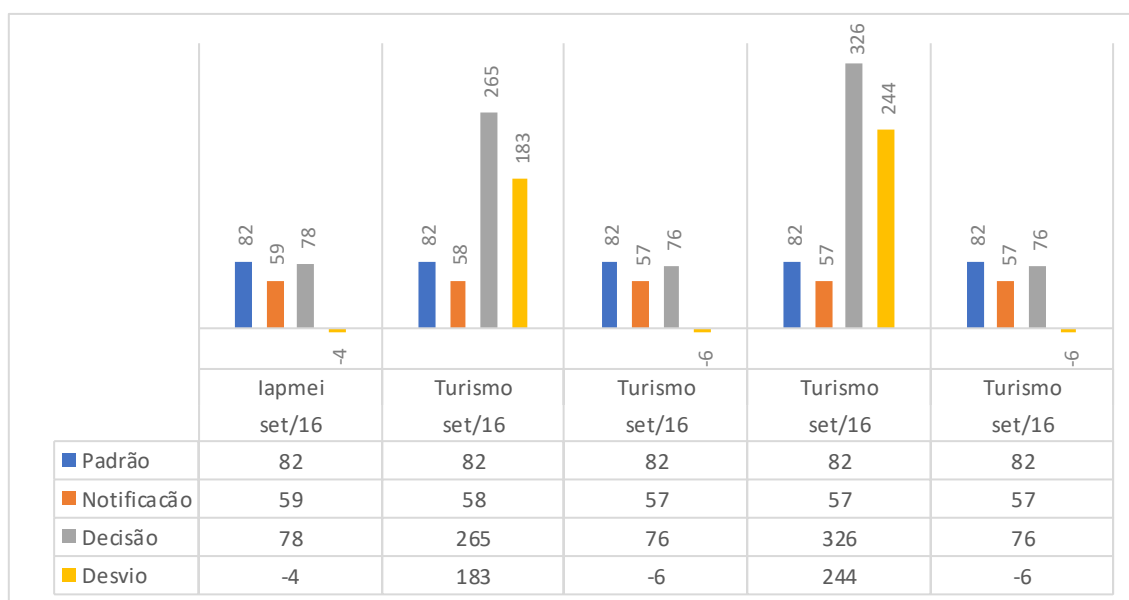
Fonte: Ela boração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

Como se pode observar na figura acima, registaram-se desvios significativos entre o prazo de decisão efetivos e os que estão previstos na legislação aplicável. Este desvio existe em

todos os tipos de concurso considerados dentro do Grupo 1, variando entre os 29 e os 375 dias. O prazo médio de decisão foi de 239 dias, o que corresponde a um desvio médio de 134 dias face ao padrão estabelecido.

A figura 4.9 apresenta a síntese dos resultados registados nos 5 projetos que compõem o Grupo 2 da amostra referentes às candidaturas apresentadas ao AAC 19/SI/2016 “Projetos de Execução Rápida”.

Figura 4.9 – Prazos de análise e decisão do AAC 19/SI/2016 “Projetos de execução rápida”



Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

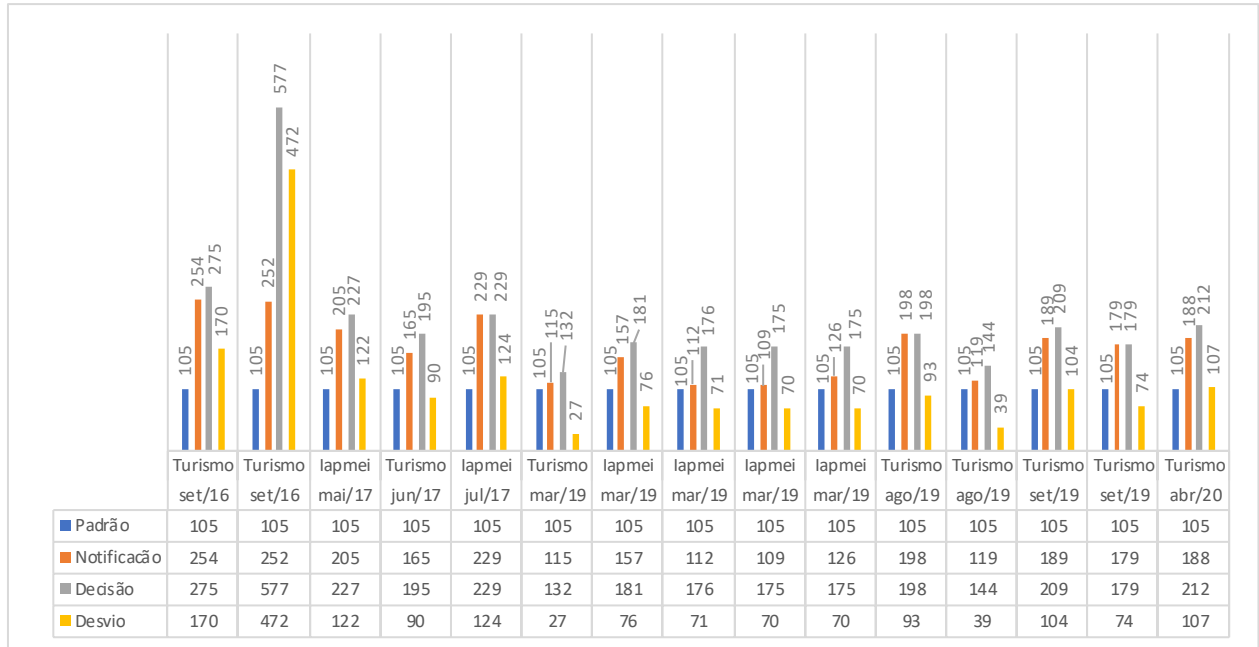
Verifica-se que, em cinco, três dos concursos apresentam desvios negativos nos prazos de decisão reais quando comparados com o que está previsto em legislação. Assim, nestes casos, a decisão acontece antes do prazo máximo previsto na lei (entre 4 e 6 dias). Não existem dados que permitam explicar, com rigor, o motivo pelo qual, em alguns, casos o prazo de decisão foi mais célere face ao previsto. Assim, conclui-se que existem casos em que os OI cumprem e até antecipam os prazos estabelecidos, sendo esta situação mais desejável na ótica do gestor. Por outro lado, nos dois casos em que os foram apresentadas alegações contrárias, os prazos de decisão prolongaram-se até máximos de 244 dias, ou seja, praticamente o triplo do prazo máximo estabelecido na lei para estas situações.

Estes dois casos representam um resultado completamente extremo em matéria de prazos de resposta, quando comparados com os três anteriores. A reclamação apresentada pelas empresas, por não estarem de acordo com a proposta de decisão que lhe foi apresentada, determinou um atraso desproporcional para uma nova decisão, sem que tenha sido

provido de qualquer tipo de justificação por parte dos OI. Ainda que a Lei preveja uma resposta às reclamações em 40 dias úteis (cerca de 56 dias continuados), verificou-se um desvio significativamente superior, entre 3 e 4 vezes superior ao previsto.

A figura 4.10 sintetiza os resultados registados para os 15 projetos que compõem o **Grupo 3** da amostram, *i.e.*, projetos apresentados entre 2017 e 2020, em concursos com as regras de análise normais previstas na legislação.

Figura 4.10 – Prazos de análise e decisão dos concursos abertos entre 2017 e 2020

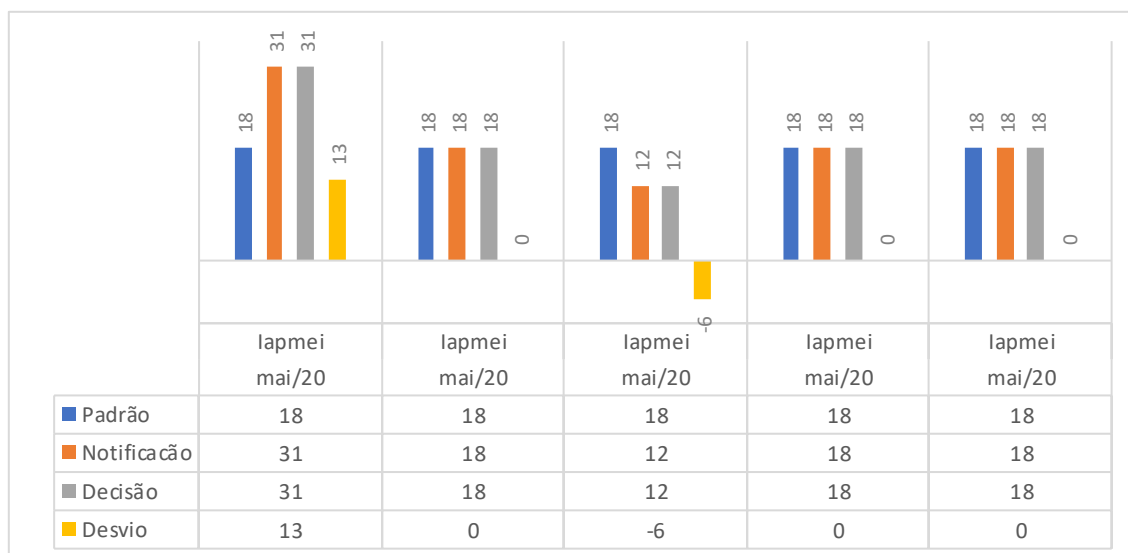


Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

Em linha com os resultados anteriores registam-se desvios nos prazos de decisão reais face ao previsto na legislação aplicável em todos os casos em estudo. Estes desvios situam-se entre um mínimo de 27 e um máximo de 472 dias, com o prazo médio nos 219 dias, ou seja, um desvio médio de 114 dias face ao padrão estabelecido.

A figura 4.11 replica a análise, desta feita para os 5 projetos que compõem o Grupo 4 da amostra, respeitante às candidaturas apresentadas ao AAC 14/SI/2020 - “COVID-19” que, como mencionado anteriormente, previa prazos de análise e decisão reduzidos.

Figura 4.11 – Prazos de análise e decisão do AAC 14/SI/2020 (COVID-19)

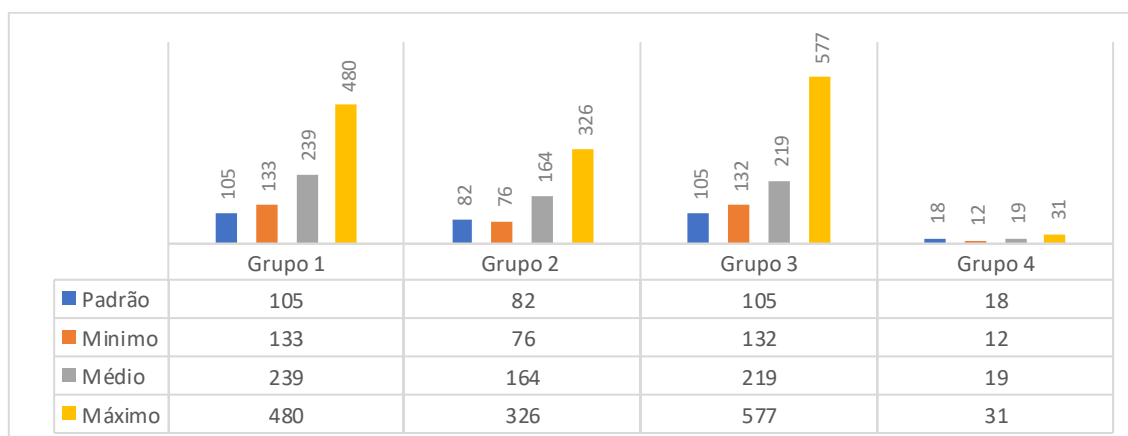


Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

A leitura da figura 4.11 permite observar que em 3 candidaturas não se registaram quaisquer desvios, tendo-se por isso cumprido os prazos estabelecidos com total rigor. Num outro projeto candidato, a decisão foi proferida 6 dias antes do limite legal estabelecido, ao contrário de um outro que regista um desvio, entre o prazo real e esse limite, de 13 dias. Desta forma, se considerarmos os 5 casos de forma combinada, apuramos um prazo médio de 19 dias, o qual corresponde a um desvio de apenas 1 dia face ao padrão estabelecido na Lei.

A figura 4.12 representa a síntese dos resultados observados nos diferentes grupos de candidaturas que fazem parte da amostra.

Figura 4.12 – Síntese dos prazos de análise e decisão entre 2015 e 2020, por grupo de análise



Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

Os dados evidenciam que existem atrasos sistemáticos para os grupos 1 e 3, que correspondem aos AAC com processos de análise normais, casos em que a legislação em vigor estabelece um prazo padrão de 105 dias. Nestes grupos, verificou-se que, na melhor das hipóteses, a primeira fase de candidatura, a empresa aguardou 132 dias pela notificação da decisão, ou seja, quase um mês para além do prazo estabelecido. Em termos médios, as empresas aguardam pela decisão entre 219 e 239 dias, o que corresponde a mais do dobro do prazo padrão estabelecido, sendo que existem situações extremas onde as decisões se prolongaram por mais de ano e meio (no grupo 3, o valor máximo observado foi de 577 dias).

No caso dos projetos do grupo 2 (AAC 19/SI/2016 – Projetos de Execução Rápida), o prazo padrão de 82 dias foi cumprido em parte dos projetos (mínimo de 76 dias), mas foi largamente ultrapassado noutros casos, verificando-se um prazo médio igual ao dobro do prazo padrão e um prazo máximo que se aproximou dos 11 meses. Já em relação aos projetos do grupo 4 (AAC 14/SI/2020 – COVID-19) observa-se uma média (19 dias) apenas superior em 1 dia ao prazo padrão (18 dias), com vários projetos a serem decididos mesmo antes do prazo estabelecido (mínimo de 12 dias). O prazo máximo observado foi de 31 dias, o que equivale a um desvio de cerca de duas semanas em relação ao padrão estabelecido na legislação.

Importa reiterar que, a leitura dos dados sugere a possibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos pelos OI, ou mesmo havendo desvios, a possibilidade de serem aceitáveis do ponto de vista prático dos negócios. Contudo, não foi possível obter dados que permitam explicar a justificação para esse facto.

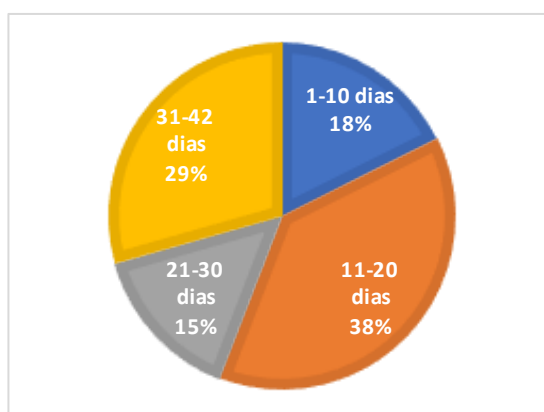
4.3.2 Fase 2 – Prazos relacionados com execução dos projetos

Neste ponto pretende-se abordar de que forma é que a **empresa acede ao financiamento público** depois de ver a sua candidatura aprovada. Para o efeito, foram considerados os projetos recolhidos junto da Neomarca no período entre 2015 e 2020, na medida em que os dados disponibilizados nos relatórios de “Ponto de Situação Sistemas de Incentivos PORTUGAL 2020” apresentam-se demasiado agregados, não se prestando por isso a este tipo de análise.

Seguindo os procedimentos previstos na legislação, após a aprovação do pedido de financiamento (candidatura), o passo seguinte para formalizar a concordância do

incentivo concedido é a assinatura do Termo de Aceitação (TA). Este tem de ser submetido ou assinado no prazo máximo de 30 dias úteis (42 dias continuados) a contar da data da notificação da decisão, sob pena da decisão de aprovação ser anulada. De notar que este prazo depende apenas da empresa, uma vez que, para se materializar, basta que os seus representantes que tenham poderes para o ato, assinem a documentação necessária e a submetam devidamente autenticada através do Balcão 2020. Como se pode observar pela figura 4.13, menos de 20% das empresas assinam o TA nos 10 dias seguintes à aprovação, sendo que 56% das mesmas concretizam este processo no prazo de 20 dias. O Prazo Médio de Assinatura do TA dos projetos incluídos na amostra de projetos em estudo, é de **21 dias**.

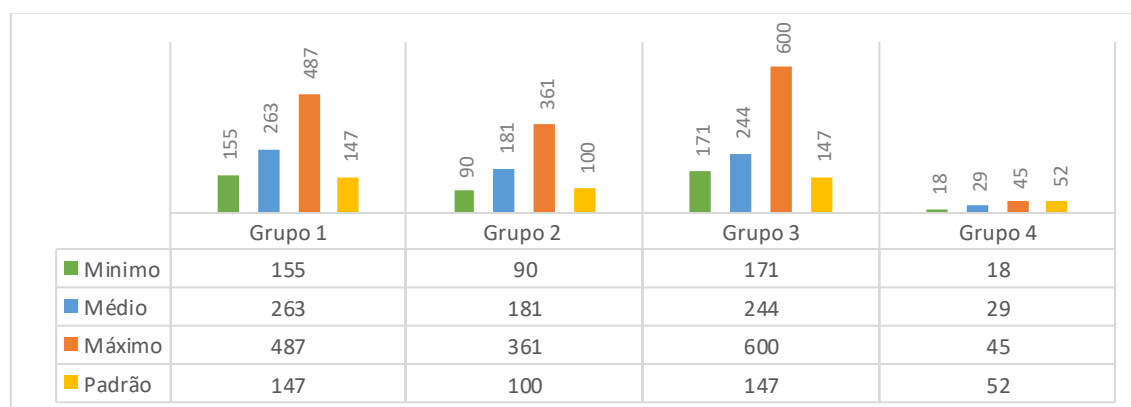
Figura 4.13 – Prazo de assinatura e submissão do “TA” pela empresa



Fonte: Ela boração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

No seguimento desta etapa, é possível identificar o tempo que decorre desde que a empresa submete a candidatura até ao momento em que se formaliza a aceitação do incentivo aprovado. A figura 4.14 sintetiza esta informação para os 34 projetos em estudo.

Figura 4.14 – Prazo desde a candidatura até à assinatura do “TA” pela empresa, por grupo de análise



Fonte: Ela boração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

A figura 4.14 ilustra os principais prazos observados nos quatro grupos de projetos em análise, que correspondem ao tempo corrido entre a candidatura e a assinatura e submissão do TA. Os dados mostram que continuam a existir atrasos para os grupos 1 e 3. De facto, apesar da Lei estabelecer um prazo padrão de 147 dias, verifica-se que, na melhor das hipóteses, um caso desta natureza fica resolvido em 155 (grupo 1) ou 171 dias (grupo 3). Em termos médios, a duração total destas fases (candidatura, análise, decisão, notificação e termo de aceitação) é de 244 a 263 dias, ou seja, entre 3 e 4 meses de atraso face ao inicialmente esperado. Em situações extremas, o processo arrastou-se por 487 e 600 dias, ou seja, mais de ano e meio.

No caso dos projetos do grupo 2 (AAC 19/SI/2016 – Projetos de Execução Rápida), o prazo padrão de 100 dias foi cumprido em parte dos projetos (mínimo de 90 dias), mas foi largamente ultrapassado noutros casos. Nestes casos registou-se um prazo médio de 181 dias e um prazo máximo que foi de praticamente 1 ano (361 dias). Já em relação aos projetos do grupo 4 (AAC 14/SI/2020 – COVID-19) observa-se uma média (29 dias) claramente inferior ao prazo padrão (52 dias), onde nem o prazo máximo (45 dias) ultrapassou o que estava inicialmente previsto. Embora não tenha sido possível obter dados que permitam explicar, com rigor, a justificação para esse facto, fica evidente que é possível cumprir os prazos.

Os passos seguintes da vida de um projeto similar passam pela apresentação de Pedidos de Pagamento que são processados através das diferentes modalidades previstas na legislação do PORTUGAL 2020. Em particular, o DL 159/2014, no seu artigo 25º, prevê que

“os pagamentos aos beneficiários, no âmbito dos fundos da política de coesão, são efetuados pela Agência, I. P., e pelos organismos intermédios com competências delegadas nessa matéria (...) com base em pedidos de pagamento apresentados pela respetiva autoridade de gestão, a título de adiantamento, de reembolso ou de saldo final, com base em procedimentos a definir pela Agência, I. P.”.

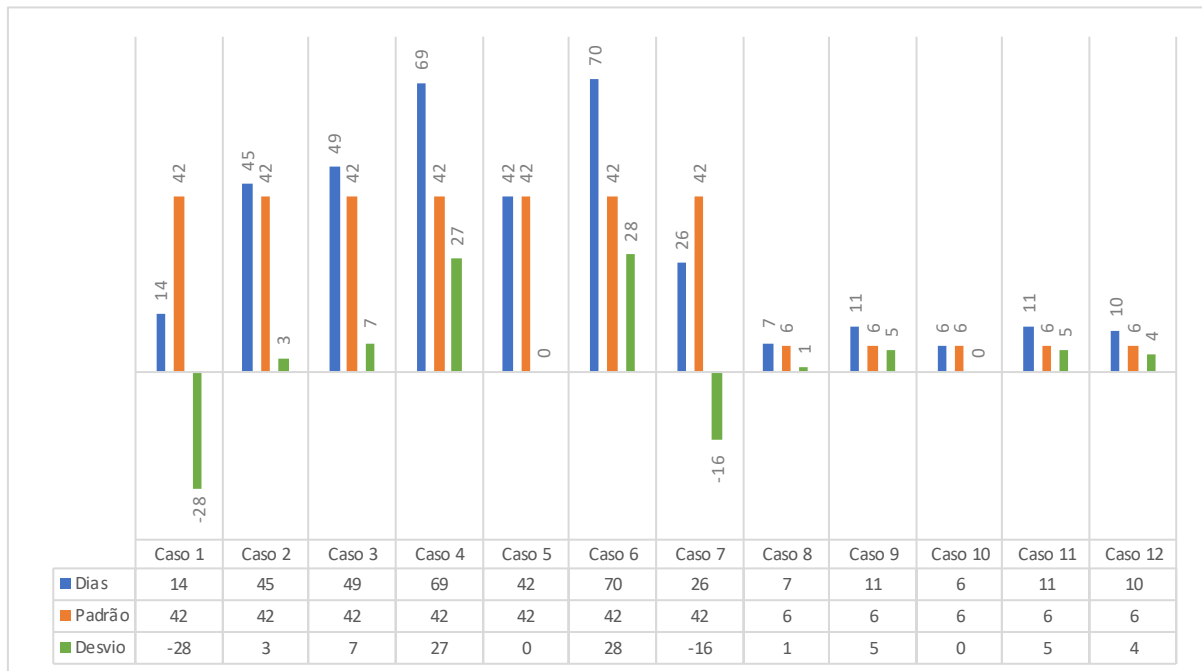
Com base na responsabilidade que lhe foi atribuída, através do Despacho n.º 10172-A/2015, de 10 de setembro, mais tarde alterado pelo Despacho n.º 15057-A/2015, de 17 de dezembro, a Agência I.P., estabeleceu a norma de procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários, definindo as seguintes modalidades de pedido:

- PTA-G: Pagamento a Título de Adiantamento contragarantia: nesta modalidade o pagamento do incentivo é feito contra a apresentação de garantia bancária, ainda que a mesma seja dispensada quando o pedido não seja superior a 10% do valor. A realização deste valor deverá ser comprovada através de um Pagamento a Título de Reembolso Intercalar (PTRI), a submeter no prazo máximo de 180 dias após receção do respetivo incentivo.
- PTA-F: Pagamento a Título de Adiantamento contra Fatura: neste caso o pagamento do incentivo é feito contra a apresentação de despesas de investimento elegíveis faturadas, mesmo que não liquidadas, no valor mínimo de 10% do investimento elegível. Depois de receber o incentivo, a realização deste valor deverá ser comprovada no prazo máximo de 30 dias úteis.
- PTRI: Pagamento a Título de Reembolso Intercalar, sempre que o pagamento do incentivo é feito contra apresentação de despesas de investimento elegíveis realizadas e pagas, no valor mínimo equivalente a 10% do investimento elegível. Nesta modalidade poderão ser processados incentivos até um máximo de 95% do apoio aprovado, sendo os restantes processados após apresentação do Pagamento a Título de Reembolso Final (PTRF) para encerramento do projeto.
- PTRF: Pagamento a Título de Reembolso Final, exequível após a conclusão física e financeira do projeto. Neste caso, o pagamento do incentivo é realizado contra a apresentação de todas as despesas de investimento elegíveis realizadas e pagas.

O Despacho n.º 10172-A/2015, de 10 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 15057-A/2015, de 17 de dezembro, determina ainda que após a receção dos pedidos de pagamento, a AG ou OI com competências delegadas de gestão, dispõe de um prazo máximo de 30 dias úteis para analisar a despesa apresentada, emitindo a correspondente ordem de pagamento, se for o caso, ou comunicando os motivos para a sua não emissão, salvo quando são solicitados, por uma única vez, esclarecimentos adicionais relativos ao pedido de reembolso em análise. Neste caso, o prazo fica suspenso. Nos termos do CPA o beneficiário dispõe de 10 dias úteis para prestar os esclarecimentos solicitados, ou apresentar justificação para que lhe seja concedido um prazo superior. Quando não existe resposta a esta solicitação, o pedido de pagamento é encerrado, não havendo lugar ao respetivo pagamento. Essa despesa transita, deste modo, para o pedido de pagamento seguinte. Também para responder à questão relacionada com os prazos efetivos de acesso ao financiamento propriamente dito, foram analisadas as candidaturas que fazem parte da

amostra recolhida junto da Neomarca. A figura 4.15 identifica os prazos médios observados no processamento dos PTA-G, ou seja, os pedidos de adiantamento que as empresas podem apresentar logo após assinatura do TA.

Figura 4.15 – Prazo médio de processamento dos PTA-G



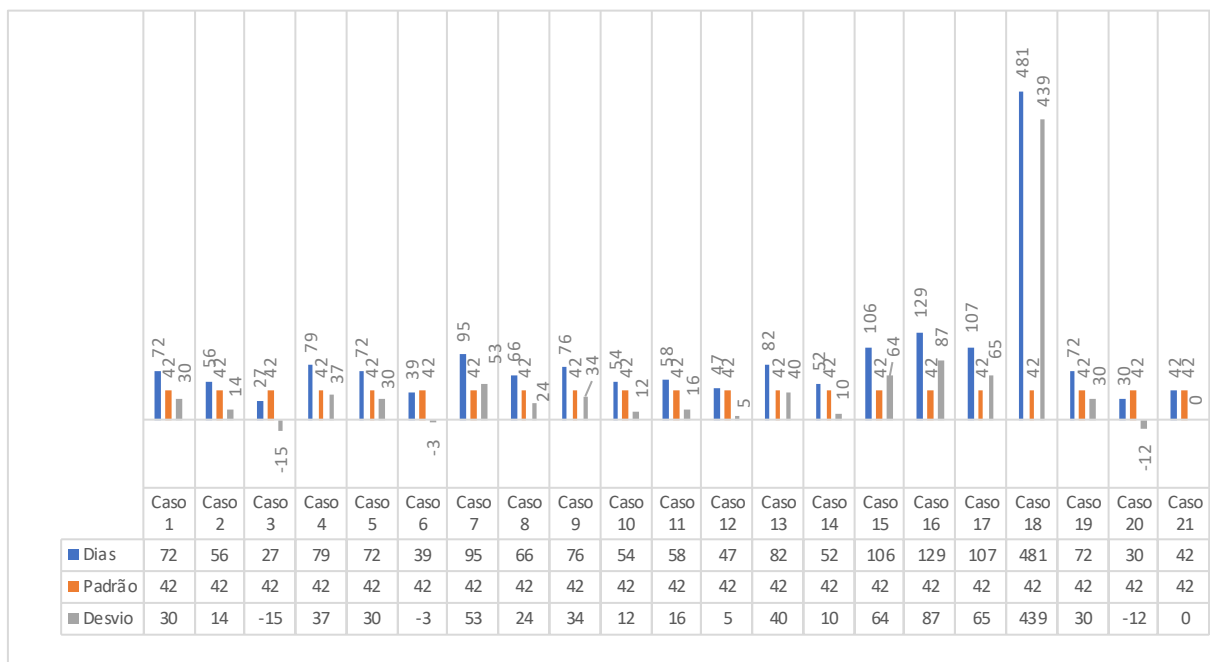
Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

O adiantamento é uma possibilidade que as empresas podem utilizar para aceder ao financiamento que lhes é atribuído, antes mesmo de começar o investimento. Na amostra em estudo, apenas foi apresentado o pedido de adiantamento (PTA-G) em 12 dos 34 (35,3%) projetos aprovados. Destes, sete são projetos apresentados aos concursos com os prazos normais, tal como previsto na legislação, e em que apenas dois (28,6%) receberam o adiantamento pedido antes do prazo estipulado. Ainda destes sete, três projetos receberam ou dentro do prazo (Desvio = 0) ou com um desvio entre 3 e 7 dias. Nos restantes dois casos, o prazo de pagamento foi de aproximadamente 1 mês (27 e 28 dias).

Voltando ao grupo de 12 casos, cinco casos da amostra correspondiam ao Aviso 14/SI/2020 (COVID-19), concurso que previa um processo de pagamento automático após a submissão do TA assinado. Neste grupo, observou-se um desvio entre 1 e 5 dias.

A figura 4.16 apresenta o prazo padrão e efetivo na tipologia de pagamento a título de adiantamento contra fatura (PTA-F).

Figura 4.16 – Prazo médio de processamento dos PTA-F



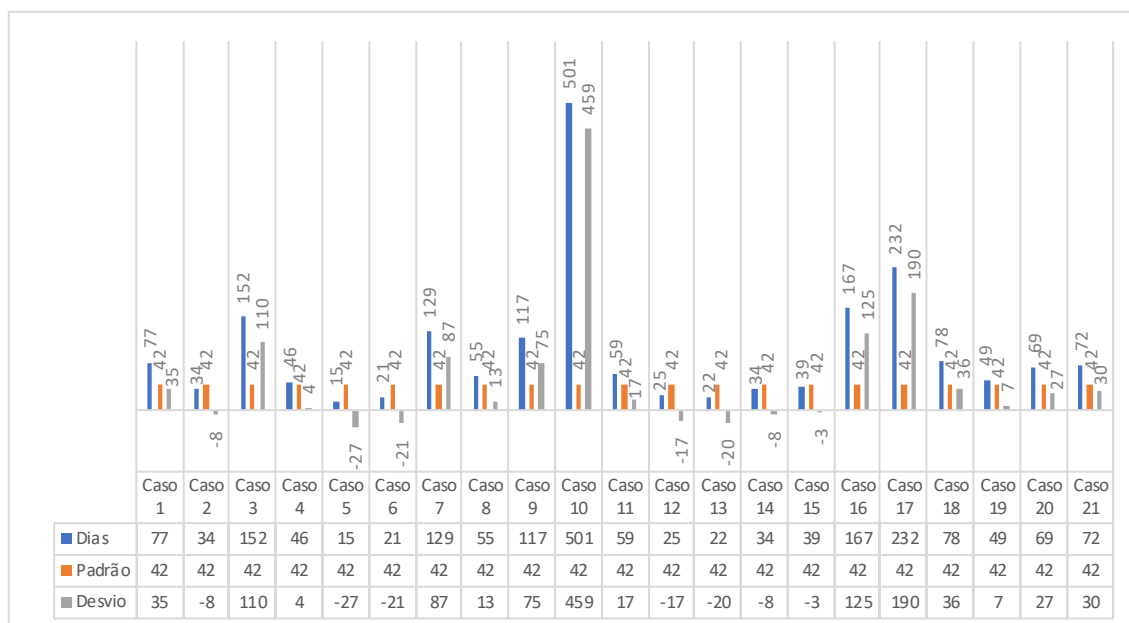
Dias	N	f	F
0-42	4	19,0%	19,0%
43-60	5	23,8%	42,9%
61-90	7	33,3%	76,2%
91-120	3	14,3%	90,5%
>120	2	9,5%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

A figura 4.16 mostra que 21 (61,8%) dos 34 projetos aprovados utilizaram este recurso para antecipar a recepção das verbas que lhe foram atribuídas. O prazo médio de processamento é de, aproximadamente, 88 dias, tendo-se registado um mínimo de 27 dias e um máximo de 481 dias. Apenas 19% dos PTA-F são processados dentro do prazo previsto (42 dias continuados). Este valor sobe para 42,9% se se considerar os pagamentos realizados até 60 dias e para 76,2% se considerarmos o prazo de 90 dias.

A tipologia de pedido de reembolso mais comum é, no entanto, o PTRI, *i.e.*, aquele em que o pagamento do incentivo é efetuado contra apresentação de despesas de investimento elegíveis realizadas e pagas, durante a execução do investimento. Exploramos esta dimensão da solicitação de pagamento na amostra Neomarca através da figura 4.17, que se apresenta de seguida.

Figura 4.17 – Prazo médio de processamento dos PTRI



Dias	N	f	F
0-42	8	32,0%	32,0%
43-60	5	20,0%	52,0%
61-90	5	20,0%	72,0%
91-120	1	4,0%	76,0%
>120	6	24,0%	100,0%

Fonte: Ela boração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

Da análise à figura 4.17, verifica-se que, na amostra em análise, 25 empresas beneficiárias (73,5%) optaram por esta modalidade. Cumulativamente, os dados evidenciam que, em média, o reembolso é efetuado 95 dias após o pedido, registando-se uma duração mínima e máxima de 15 e 501 dias, respetivamente. Observa-se, ainda, que 32% dos PTRI são processados dentro do prazo de 42 dias (previsto na legislação). Se considerarmos um período de 60 dias, o total de pedidos processados atinge os 52%, subindo essa percentagem para os 72% para um prazo de pagamento até 90 dias. Tendo em consideração os casos em que se registaram desvios face ao prazo estipulado (*i.e.*, pagamentos acima dos 42 dias), podemos verificar que 9,5% das empresas beneficiárias receberam o reembolso intercalar até 7 dias depois dos 42 dias previstos e 57% após esse período (42+7 dias), havendo casos (42,9%) que receberam com mais de um mês de desvio face ao previsto.

Em conclusão e no que toca aos prazos efetivamente registados nos processos de pagamento às candidaturas aprovadas que fazem parte da amostra, temos a considerar o seguinte:

1. O Pedido de Adiantamento após assinatura do TA (PTA-G) foi apenas solicitado por 35,3% das empresas com projetos aprovados, verificando que, em 28,6% dos casos, o adiantamento é pago dentro ou até antes do prazo estipulado. No entanto, em mais de metade dos projetos (57,1%) verifica-se um desvio face ao definido legalmente, situado entre 1 e 28 dias;
2. No Pedido de Adiantamento contra Fatura (PTA-F) apresentado por 61,8% dos 34 projetos aprovados, o prazo médio de processamento foi de, aproximadamente, 88 dias (mínimo de 27 dias e um máximo de 481 dias). É, de salientar, que apenas 19% dos PTA-F são processados dentro do prazo legal (42 dias continuados). Pelo contrário, 42,9% dos pedidos de pagamento analisados recebem nos primeiros 60 dias e 76,2% até 90 dias;
3. Não obstante, o processo de reembolso mais comum é o PTRI, tendo sido utilizado por 73,5% das empresas da amostra. Os dados evidenciam que, em média, o reembolso foi efetuado em 95 dias após o pedido, registando-se uma duração mínima e máxima de 15 e 501 dias, respetivamente. Observa-se, ainda, que 32% dos PTRI são processados no prazo previsto de 42 dias, valor que chega a 52% se considerarmos um prazo de 60 dias e 72% até aos 90 dias.

4.3.3 Fase 3 – Conclusão dos projetos

Após conclusão dos investimentos previstos em determinado projeto, as empresas beneficiárias devem apresentar o pedido que corresponde ao designado PTRF - Pagamento a Título de Reembolso Final, contando para o efeito com o prazo de 90 dias após a data de conclusão do projeto. Tal como referido anteriormente, esta fase é de particular importância, tendo em conta que determina o prazo de “Durabilidade das operações”, definido no artigo 10.º do DL 159/2014, de 27 de outubro, e atendendo ao disposto no artigo 93.º do mesmo diploma. De referir que, a partir da submissão deste procedimento por parte da empresa os OI devem efetuar a análise do pedido pagamento final (PTRF) e verificar a boa execução e contabilização das despesas de investimento elegíveis realizadas e pagas. O valor de incentivo a liquidar corresponde à diferença entre

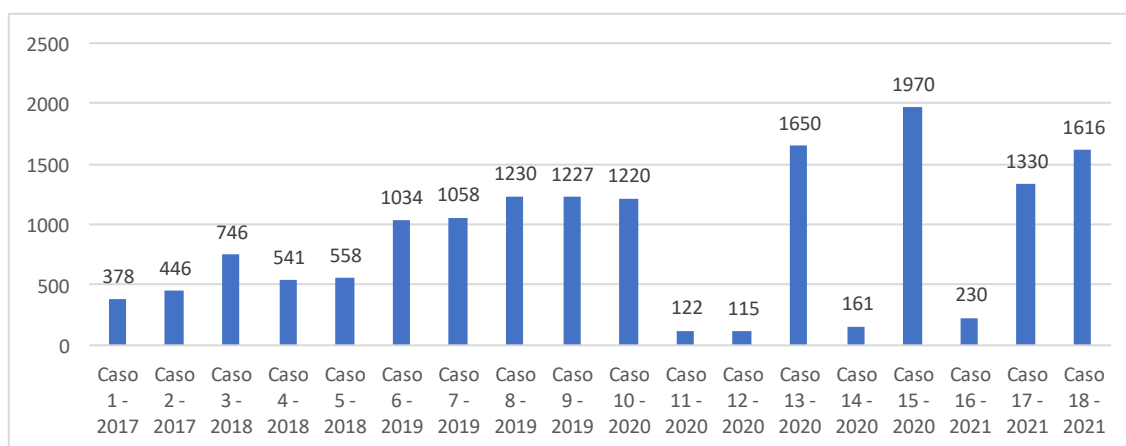
o incentivo final apurado e o somatório dos pagamentos efetuados, que é apenas processado depois de uma verificação e avaliação final, física, técnica ou científica, financeira e contabilística, da execução do projeto e comprovação do cumprimento das condicionantes e obrigações do beneficiário.

É de salientar que, no entanto, apesar da responsabilidade que decorre dos processos de encerramento, em especial para as empresas beneficiárias, o Despacho n.º 10172-A/2015 não define nenhum prazo específico para que os OI analisem os pedidos finais. Em particular, o artigo 7.º do referido Despacho relativo aos pagamentos aos beneficiários refere apenas que “sob reserva da disponibilidade de fundos, e sem prejuízo de uma eventual compensação de créditos, o pagamento do incentivo apurado é assegurado no prazo máximo de 45 dias úteis a contar da data de apresentação do pedido de pagamento pelo beneficiário”.

Esta análise inicia-se com a observação do tempo de duração da fase de investimento dos projetos, ou seja, em termos práticos, entre a primeira e última fatura relacionada com o investimento com a ajuda dos dados recolhidos através da amostra de dados privados da empresa Neomarca.

Como podemos observar na figura 4.18, estes projetos podem prolongar-se por períodos relativamente longos. Na amostra em estudo, apenas 22,2% foram concretizados em menos de um ano, sendo que 55,6% necessitaram de mais de dois anos para se materializar. Poder-se-á argumentar que o prazo de execução é de certo modo controlável pela empresa. Ainda que possam existir atrasos imputáveis a terceiros (*e.g.*, atrasos nalgum tipo de licenciamento por parte das Autoridades, atrasos por parte de fornecedores, atraso nos pagamentos dos incentivos ou outros), compete à empresa planificar o processo de investimento seguindo as melhores práticas de gestão e criando cenários que minimizem quaisquer contingências exógenas à empresa. Contudo, é de sublinhar que, depois do PTRF (Pedido Final) estar submetido, a responsabilidade do processo de análise é inteiramente dos OI com competências de gestão delegadas pelas AG. Nesse particular contexto, a legislação atribui o prazo de 45 dias úteis para concretizar esses procedimentos, o que corresponde a 63 dias continuados.

Figura 4.18 – Prazo médio de execução dos projetos de investimento

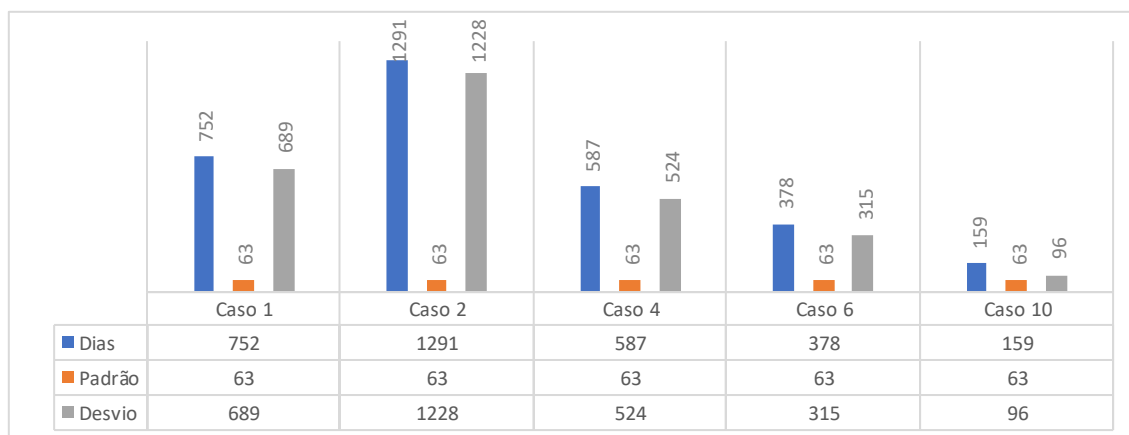


Prazo	N	f	F
< 6 meses	3	16,7%	16,7%
6m - 1 ano	1	5,6%	22,2%
1 - 2 anos	4	22,2%	44,4%
2 - 3 anos	3	16,7%	61,1%
> 3 anos	7	38,9%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

No conjunto dos projetos incluídos na amostra que foi considerada e até à data em que se procedeu à análise, os promotores apresentaram o PTRF em relação a 18 dos 32 projetos em análise (56,2%), o que significa que os investimentos dos mesmos foram concluídos, pagos e contabilizados. Os dados disponíveis mostram que destes 18 PTRF, apenas 5 foram completamente analisados pelos OI (27,7% dos processos submetidos). Por outro lado, verifica-se que o tempo de análise destes processos por parte das entidades competentes nunca respeitou o prazo padrão legalmente definido. A figura 4.19 resume a informação relevante sobre esta matéria.

Figura 4.19 – Prazo de análise dos cinco casos concluídos e encerrados

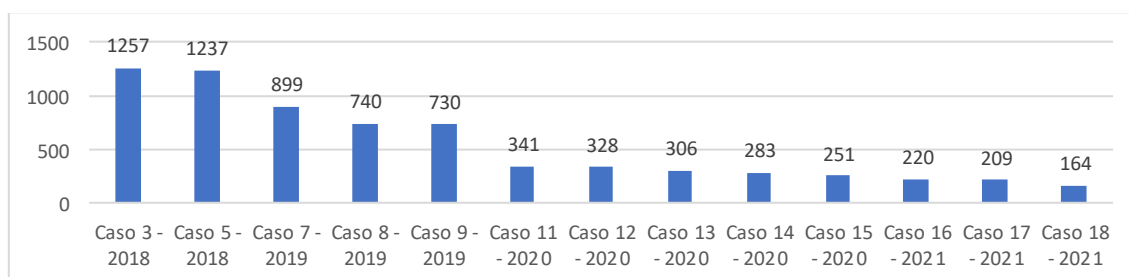


Prazo	N	f	F
< 6 meses	1	20,0%	20,0%
6m - 1 ano	0	0,0%	20,0%
1 - 2 anos	2	40,0%	60,0%
2 - 3 anos	1	20,0%	80,0%
> 3 anos	1	20,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

Conforme resulta da análise da figura 4.19, os desvios apurados (*i.e.*, diferença entre o prazo de análise efetivo e o prazo padrão) situam-se entre 96 e 1.228 dias (um pouco mais de 40 meses). Em média, as empresas aguardam 633 dias pelo pagamento do PTRF. Não foi possível obter informação que permita explicar, com rigor, a justificação para a amplitude observada entre os casos da amostra em análise.

Figura 4.20 – Prazo decorrido dos casos concluídos, mas ainda em fase de análise do encerramento



Prazo	N	f	F
< 6 meses	1	7,7%	7,7%
6m - 1 ano	7	53,8%	61,5%
1 - 2 anos	3	23,1%	84,6%
2 - 3 anos	0	0,0%	84,6%
> 3 anos	2	15,4%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca

A figura 4.20 replica a análise anterior, mas considerando agora os casos de projetos com o PTRF já submetido, mas sem decisão final até ao dia 15 de agosto de 2021. Como se pode observar, mais de 90% dos casos estão em fase de encerramento há mais de 6 meses, dos quais 38,5% estão em análise há mais de 1 ano. Existem projetos cujo encerramento se prolonga há mais de 3 anos. Também neste caso, os dados não permitem obter informação que justifique a amplitude observada entre os casos da amostra em análise.

Em suma, apresentam-se as principais evidências da análise sobre os prazos associados à fase da conclusão dos projetos:

- Observa-se que apenas 22,2% dos investimentos foram concretizados em menos de um ano, com 55,6% a necessitarem de mais de dois anos para se materializar;
- Foi apresentado o Pedido Final (PTRF) para 18 dos 32 projetos em análise, com apenas cinco (27,7%) a serem analisados pelos OI até ao momento em que se termina a elaboração do presente trabalho (15-8-2021);
- Verifica-se que o tempo de análise destes processos por parte das entidades competentes não respeitou o prazo padrão legalmente definido, com desvios que se situam entre 96 e 1.228 dias (um pouco mais de 40 meses);
- Na altura em que terminava a presente análise, mais de 90% dos casos estavam ainda pendentes de análise do encerramento. A maioria está a aguardar por uma decisão final há mais de 6 meses. Cerca de 38,5% está em análise há mais de 1 ano. Existem ainda casos extremos, cujo encerramento está pendente há mais de 3 anos, sem que os OI ou AG apresentem qualquer justificação para o efeito.

4.3.4 Impacto no Modelo de Financiamento dos Investimentos

Esta secção analisa o efeito dos processos atrás identificados nos modelos de financiamento dos projetos de investimento. O objetivo passa por identificar os impactos dos desvios observados nos prazos associados à execução dos incentivos ao investimento nas decisões de investimento, financiamento e gestão financeira dos investimentos das empresas beneficiárias.

Neste ponto é importante referir que, de acordo com o previsto no artigo 31º do RECI,

“o incentivo a conceder aos projetos no âmbito da inovação empresarial e empreendedorismo qualificado e criativo (...) é calculado através da

aplicação de uma taxa base de 30%, a qual pode ser acrescida de majorações, não podendo a taxa ultrapassar 75%”.

De referir que, no caso de Lisboa o apoio máximo foi fixado em 40% e no Algarve em 60%. O mesmo RECI define no artigo 26º que uma das condições de elegibilidade dos projetos é que se encontrem asseguradas as fontes de financiamento, incluindo o financiamento por capitais próprios, sendo que o beneficiário deverá assegurar pelo menos 25% dos custos elegíveis com recursos próprios ou alheios, que não incluam qualquer financiamento estatal. O Anexo C determina ainda que se consideram adequadamente financiados com capitais próprios os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 20% de capitais próprios sendo que, para efeitos da aferição do cumprimento desta regra em sede de encerramento financeiro, as novas entradas de capital social, prestações suplementares e empréstimos de sócios e acionistas, podem ser substituídos pelo montante dos resultados líquidos gerados pela empresa e retidos durante o período de realização projeto.

Da conjugação destes pontos importa destacar os seguintes aspetos:

1. Os SI financiam entre 30% e 75% do investimento elegível, sendo que em Lisboa o máximo é de 40% e no Algarve 60%;
2. Pelo menos 20% do investimento tem que ser financiado por capitais próprios, muito embora as novas entradas de capital social e prestações suplementares possam ser substituídos pelos resultados líquidos gerados e retidos durante o período de realização projeto.
3. O restante financiamento pode ser assegurado por capitais alheios (empréstimos), desde que estes não incluam qualquer financiamento estatal.

A partir da documentação submetida na fase de encerramento dos projetos é possível identificar se, a par dos desvios em matérias de prazos de resposta dos OI, também ocorreram desvios nos modelos de financiamento dos investimentos. Esta informação é recolhida a partir do documento designado “Anexo ao Pedido de Pagamento Final”, que se destina, exclusivamente, aos promotores que já tenham apresentado o PTRF, funcionando como relatório final do projeto perante os OI e onde é prestada toda a informação sobre a sua execução física e financeira.

Uma vez mais importa ter presente que os resultados da análise resultam do tratamento dos dados referentes à amostra de projetos de investimento acompanhados pela consultora

Neomarca. De outra forma não seria possível chegar às conclusões apresentadas, pelo simples facto de que a informação pública não apresenta este tipo de informações. Assim, foram recolhidos do relatório final de cada projeto financiado os seguintes dados que demonstram as fontes de financiamento registadas em cada caso:

- CP: valor que corresponde ao aumento do Capital Próprio da empresa durante o período de execução dos financiamentos, aqui se incluindo novas entradas sob a forma de Capital Social ou Prestações Suplementares;
- AF: corresponde ao autofinanciamento gerado pela atividade da empresa durante o período de execução do investimento;
- Sócios: empréstimos realizados pelos sócios à empresa durante o período de execução do investimento;
- IF: empréstimos de instituições financeiras contraídos pela empresa durante o período de execução do investimento;
- P2020: corresponde aos incentivos financeiros do Portugal 2020, recebidos pela empresa durante o período de execução do investimento;
- TxInc: corresponde à taxa calculada pelo quociente do valor recebido do P2020 em relação ao total do investimento realizado.
- Outros: outras disponibilidades financeiras utilizadas pela empresa durante o período de execução do investimento (ex. excedentes de tesouraria; vendas de imobilizado e outros).
- TOTAL: valor do investimento total realizado pela empresa.

A tabela 4.4, que se apresenta a seguir, resume a informação recolhida nos Anexos ao PTRF, que as empresas apresentam após encerramento do investimento e onde demonstram a forma como financiaram de facto os investimentos.

Tabela 4.4 – Resumo da estrutura de financiamento dos projetos*Euros*

	CP	AF	Sócios	IF	P2020	TxInc.	Outros	TOTAL
Caso 1	1 787 145			2 557 476	3 513 149	44,7%		7 857 770
Caso 2		165 425			123 268	28,9%	138 462	427 154
Caso 3		224 506		201 868	250 917	37,0%		677 291
Caso 4			58 950		460 500	73,7%	105 516	624 966
Caso 5		125 000	188 738		302 311	49,1%		616 049
Caso 6	62 886	39 328		80 311	281 368	60,7%		463 893
Caso 7	250 000		285 076	300 000	409 287	32,9%		1 244 363
Caso 8	113 880		63 576		369 434	67,6%		546 890
Caso 9	200 000	1 225 667	100 000	1 544 000	262 229	7,9%		3 331 896
Caso 10		50 454		38 345	163 471	64,8%		252 269
Caso 11	59 274	55 080			171 844	57,8%	11 344	297 541
Caso 12	7 500	63 512			66 234	48,3%		137 246
Caso 13	148 000		116 412		37 510	12,4%		301 922
Caso 14	138 000		260 932		315 646	44,2%		714 578
	2 766 685	1 948 972	1 073 684	4 722 000	6 727 169	38,5%	255 322	17 493 832
	15,8%	11,1%	6,1%	27,0%	38,5%		1,5%	

Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca (Anexo ao Pedido Final- PTRF)

A tabela 4.4 apresenta informação relativa aos modelos de financiamento que as empresas tiveram que adotar para fazer face aos investimentos durante a fase de execução do projeto. Este é um aspeto importante, na medida em que parte dos incentivos é reembolsada apenas após a empresa fazer prova de ter executado e pago o respetivo valor. Conhecendo este cenário, o gestor financeiro da empresa tem a responsabilidade de planificar as suas fontes de financiamento de forma a conseguir cumprir a realização dos investimentos previstos na candidatura para, com rigor, cumprir os objetivos a que o empresário se propôs.

A partir dos dados consolidados apresentados na tabela anterior, é possível observar o seguinte:

- O Portugal 2020 foi a principal fonte de financiamento da amostra de investimentos em análise, sendo responsável por mobilizar 38,5% dos recursos utilizados;
- O recurso ao financiamento bancário, com 27,0%, foi a segunda fonte mais utilizada;
- A empresa financiou 26,9% dos investimentos, conjugando o reforço dos Capitais Próprios (15,8%) com a utilização de Autofinanciamento (11,1%);

- Os sócios financiaram através de dívida prestada à sua empresa os projetos em 6,1%.

Sendo o âmbito da investigação o acesso aos incentivos ao investimento disponibilizados pelo PORTUGAL 2020, considerou-se relevante observar o caso particular da intensidade do apoio disponibilizado durante o período de tempo em que as empresas realizam o investimento. Os resultados apurados são apresentados na tabela 4.5.

Tabela 4.5 – Resumo dos desvios observados entre o investimento contratado e recebido dos projetos concluídos

Euros

	Valor Contratado		Valor Recebido		Desvio face ao previsto	
	Taxa	Previsto	Valor	Taxa Incentivo	Valor	Percentagem
Caso 1	60,0%	4 714 662	3 513 149	44,7%	-1 201 513	-25,5%
Caso 2	60,0%	256 293	123 268	28,9%	-133 025	-51,9%
Caso 3	60,0%	406 375	250 917	37,0%	-155 458	-38,3%
Caso 4	75,0%	468 725	460 500	73,7%	-8 225	-1,8%
Caso 5	60,0%	369 629	302 311	49,1%	-67 319	-18,2%
Caso 6	70,0%	324 725	281 368	60,7%	-43 357	-13,4%
Caso 7	70,0%	871 054	409 287	32,9%	-461 767	-53,0%
Caso 8	70,0%	382 823	369 434	67,6%	-13 389	-3,5%
Caso 9	70,0%	2 332 328	262 229	7,9%	-2 070 098	-88,8%
Caso 10	70,0%	176 589	163 471	64,8%	-13 118	-7,4%
Caso 11	70,0%	208 279	171 844	57,8%	-36 435	-17,5%
Caso 12	60,0%	82 348	66 234	48,3%	-16 114	-19,6%
Caso 13	60,0%	181 153	37 510	12,4%	-143 643	-79,3%
Caso 14	50,0%	357 289	315 646	44,2%	-41 643	-11,7%
		11 132 272	6 727 169		-4 405 103	-39,6%

Fonte: Elaboração própria com base em informação interna da empresa Neomarca (Anexo ao Pedido Final- PTRF)

A análise da tabela 4.5 em conjugação com a tabela 4.4 permite concluir, em termos gerais, o seguinte:

- As empresas promotoras/beneficiárias dos projetos selecionados na amostra investiram, no seu conjunto, cerca de 17,5 milhões de euros tendo, para o feito, contratado incentivos no valor global de 11,132 milhões de euros, verba que corresponde a um incentivo entre 50% e 75% do investimento;
- Em seis casos (42,8%) a taxa de incentivo contratada foi de 70% e em outros tantos foi de 60%. Apenas dois projetos ficaram fora deste limite, sendo um de 50% e outro de 75%;

- Contudo, durante o período de execução do projeto de investimento, as empresas só receberam incentivos no valor de 6,7 milhões de euros, o que representou um desvio de 4,4 milhões de euros (-39,6%) face ao que foi contratualizado com o Estado.
- Verifica-se que em três casos (21,4% da amostra), o desvio ficou abaixo dos 10%; em cinco casos (35,7%), o desvio situou-se entre 11% e 20%; em dois casos (14,2%) ficou entre 25% e 40%; e noutros dois casos em torno dos 50%. Nos restantes dois casos situou-se acima dos 79% de desvio, sendo o máximo de 88,8%.
- Para compensar este desvio, as empresas recorreram a outras fontes de financiamento, onde predominou o recurso ao sistema bancário, com 4,7 milhões de empréstimos associados aos investimentos em análise.

É de notar que os valores de incentivo que eventualmente não foram liquidados à empresa durante a fase de investimento, sê-lo-ão após análise e encerramento dos PTRF, num momento já posterior ao investimento estar concluído. Como vimos anteriormente (no ponto 4.2.3 o período de análise e encerramento dos projetos pode arrastar-se por diversos meses e anos. Dos cinco projetos que foram encerrados até à conclusão do presente estudo, observou-se que os desvios apurados (*i.e.*, diferença entre o prazo de análise efetivo e o prazo padrão/legal) se situaram entre 96 e 1.228 dias (um pouco mais de 40 meses).

Na altura em que terminava a presente análise, mais de 90% dos casos estavam ainda pendente de análise do encerramento. A maioria está a aguardar por uma decisão final há mais de 6 meses, sendo que 38,5% estão em análise há mais de 1 ano. Existem ainda casos extremos, cujo encerramento está pendente há mais de 3 anos, sem que os OI ou AG apresentem qualquer justificação para o efeito.

Assim, os resultados obtidos demonstram a necessidade que as empresas candidatas a este tipo de apoio têm em planificar o seu modelo de financiamento de forma a assegurar os recursos necessários durante a execução dos projetos de investimento, na medida em que o encerramento está sempre pendente de que a empresa tenha tudo pago, independentemente de ter recebido ou não o incentivo inicialmente contratado.

Capítulo 5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS E CONCLUSÕES

5.1 Análise e Discussão dos resultados

Desde a adesão à EU que Portugal tem vindo a beneficiar de um volume significativo de incentivos ao investimento público e privado. No último quadro comunitário (PORTUGAL 2020), cerca de 32% das verbas recebidas foram direcionadas para apoios diretos aos investimentos das empresas. Contudo, existem vários estudos sobre o impacto destes incentivos quer em Portugal quer noutros países e não parece existir um consenso sobre o verdadeiro contributo destes financiamentos para o desempenho das empresas. É verdade que existem resultados positivos em determinados contextos, mas nem todos apontam no mesmo sentido, pelo que importará continuar a afunilar a investigação sobre o tema para ir de encontro a um modelo que possa contribuir para resultados tendencialmente mais conclusivos e sobretudo positivos.

A presente investigação aborda a temática do impacto que o cumprimento dos prazos padrão estabelecidos, e respetivos desvios, decorrentes dos processos de análise, decisão e gestão das candidaturas, têm na execução e no modelo de financiamento dos investimentos. Em termos práticos, apresenta-se uma análise detalhada que permite responder às questões mais comuns que os empresários e gestores colocam quando estão a ponderar o acesso aos SI para financiar os seus investimentos:

- (i) Quando abrem os concursos para apresentação de candidaturas?
- (ii) Quais são as probabilidades de uma candidatura ser aprovada?
- (iii) Depois da candidatura ser aprovada, como é que a empresa recebe o financiamento?

O objetivo de fundo destas questões, e que fizeram emergir a necessidade de explorar este tema, é tão somente construir um quadro compreensivo dos procedimentos e prazos reais que os empresários e gestores de projeto podem esperar durante todo o processo de acesso aos incentivos comunitários, de modo a que possam adotar as medidas necessárias em tempo útil. Isto é, permite um maior conhecimento daquilo que o gestor pode contar, não ficando dependentes do cumprimento de expectativas e prazos que não correspondem à realidade. As conclusões deste trabalho estão resumidas abaixo, deixando ainda algumas ideias para investigações futuras.

(i) *Quando é que abrem os concursos para apresentação de candidaturas?*

Entre 2015 e 2020 verifica-se que existiram entre 4 a 6 concursos por ano, sendo que o **período de abertura dos concursos é bastante variável e imprevisível** ao longo da execução do quadro comunitário. Ainda assim, uma vez abertos, **os concursos apresentam uma duração média acima dos 60 dias. O número máximo de dias de abertura manteve-se em torno dos 90 dias nos dois primeiros anos (2015-2016)**, subindo para 150 e 180 dias nos dois anos seguintes, **voltando a estabilizar em torno dos 90 dias em 2019 e 2021**. O ano de 2020 foi atípico devido aos efeitos da pandemia da COVID-19, tendo alguns concursos sido mantidos por períodos de tempo prolongados para facilitar o acesso das empresas aos financiamentos.

A imprevisibilidade que se verifica na abertura dos concursos condiciona a capacidade dos empresários e gestores de projeto em avaliar e planificar os investimentos que consideram essenciais ao crescimento/desenvolvimento do negócio. Aliás, a ausência de um calendário previsional para a abertura de concursos é uma preocupação do modelo de governação, na medida em que, de acordo com o DL 137/2014, de 12 de setembro, se prevê que “os promotores conheçam o calendário dos concursos com antecedência não inferior a 12 meses, salvo quando se verificarem situações excecionais e imprevisíveis”. Considera-se, pois, que a divulgação de um calendário previsional para a abertura de concursos por ano civil e/ou com uma regularidade pré-estabelecida, tal como sucede com outros instrumentos públicos de planeamento, seria de extrema relevância para que os empresários e gestores pudessem planificar o financiamento dos seus investimentos. Fica, pois, por conhecer as razões da inexistência de um calendário de abertura de concursos com uma regularidade pré-estabelecida, como acontece com outros instrumentos do Estado, *e.g.* orçamentos, opções do plano, datas de eleições e outros. Este será, possivelmente, um tópico interessante a integrar em futuras investigações sobre o tema.

(ii) *Quais são as probabilidades de uma candidatura ser aprovada?*

A **taxa média de aprovação** das candidaturas aos SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo é de **35,3%**, ou seja, praticamente uma em cada três candidaturas é aprovada para financiamento.

Ainda assim, tendo em consideração futuras investigações sobre o tema, considera-se relevante destacar algumas questões que podem contribuir para uma maior compreensão do assunto, nomeadamente:

1. Porque é que as candidaturas não são selecionadas para financiamento?
 - (i) Os projetos não estão completos do ponto de vista administrativo?
 - (ii) Os projetos não têm enquadramento nos objetivos estratégicos dos PO?
 - (iii) Os projetos enquadram-se na estratégia dos PO mas não têm mérito face aos parâmetros de análise?
 - (iv) Os projetos têm mérito mas o concurso esgotou as verbas disponíveis?

Importaria, por outro lado, verificar se as taxas de aprovação no âmbito do SI Inovação Produtiva e Empreendedorismo são semelhantes às demais tipologias de programas de apoio (Investigação e Desenvolvimento; Qualificação e Internacionalização).

Em paralelo à taxa de aprovação, importa analisar nesta fase do ciclo de projeto os prazos relacionados com os processos. *i.e.*, desde a submissão da candidatura até à notificação da decisão, passando pela análise, esclarecimentos adicionais e decisão. Neste ponto, os dados mostram que **o prazo médio desde a data de candidatura até que a empresa seja notificada de uma decisão é de 239 dias**, o que representa um **desvio médio de 134 dias face aos 105 dias previstos** na legislação.

Neste caso concreto, futuras investigações podem debruçar-se sobre os motivos que geram os desvios registados (mais de 4 meses face ao previsto). Sugerem-se algumas hipóteses a analisar para tentar apurar os fatores que determinam a execução dos prazos de análise e decisão das candidaturas apresentadas:

- (i) A Tipologia de Projeto?
- (ii) O Organismo Intermédio?
- (iii) A Região de Investimento?
- (iv) A Estrutura e dimensão da empresa?
- (v) A Dimensão do investimento?

(iii) Depois da candidatura ser aprovada, como é que a empresa recebe o financiamento?

O terceiro objetivo desta investigação - analisar o processo inerente à gestão do financiamento aprovado - constitui uma das mais importantes questões que se colocam aos gestores, uma vez que se refere a uma variável importante no momento de decidir se a empresa deve ou não avançar com um processo de acesso aos SI. Para o efeito, foram analisados os prazos de decisão/pagamento associados às seguintes fases essenciais de um projeto de investimento financiado por fundos comunitário: o pagamento dos adiantamentos; o pagamento dos reembolsos e o encerramento e pagamento final. Com base na análise das candidaturas que fazem parte da amostra recolhida junto da Neomarca, foram então apurados os resultados apresentados na tabela 5.1.

Tabela 5.1 – Resumo dos prazos observados e desvios na contratação e gestão (pagamentos) dos projetos

Indicador	Padrão	Observado	Desvio
Prazo médio de assinatura do TA (após notificação)	42 dias	21 dias	- 21 dias
Prazo médio de pagamento dos adiantamentos sem garantia (PTA-G)	42 dias	45 dias	3 dias
Prazo médio de pagamento dos adiantamentos contra fatura (PTA-F)	42 dias	88 dias	46 dias
Prazo médio de pagamento dos pedidos intercalares (PTRI)	42 dias	95 dias	53 dias
Prazo médio de Encerramento e Pagamento do Saldo Final (PTRF)	63 dias	633 dias	570 dias

Fonte: Elaboração própria

Conclui-se, deste modo, que a assinatura do TA ocorre, em média, antes do prazo legal terminar (21 dias face aos 42 dias previstos) sendo que o mesmo não acontece relativamente aos processos de pagamento de adiantamentos, reembolsos e de encerramento. Esta evidência sugere que os procedimentos no âmbito da responsabilidade estrita das empresas são mais céleres do que os restantes, o que se pode justificar por uma menor cadeia de decisão ou menor número de intervenientes envolvidos no processo. Pelo contrário, nos procedimentos que não estão dependentes de resposta/atuação por parte da empresa, estão implícitas regras de gestão de fundos públicos que impactam diretamente no prazo em que estes meios financeiros são efetivamente disponibilizados às empresas beneficiárias. Em particular, entre a candidatura e a assinatura do TA e à

exceção dos concursos em que os prazos são mais curtos, as empresas podem ter de esperar, em média, entre 244 e 263 dias para poder aceder ao incentivo a que se candidataram para executar o projeto de investimento, ou seja, mais de três meses do que previsto na legislação (entre 97 e 116 dias). No que diz respeito aos procedimentos de pagamento, existem desvios face aos prazos legais, com especial destaque para o prazo de encerramento e pagamento do saldo final. No caso dos pagamentos de adiantamento, cerca de 57% das empresas recebem o valor solicitado fora do prazo estipulado, ainda que tendo em conta o prazo legal, o desvio seja, em média, pouco significativo (+ 3 dias além do prazo legal). Já no caso do pagamento de adiantamento contra fatura, as empresas aguardam, em média, 88 dias face aos 42 dias previstos. É de destacar que 23,8% das empresas aguardam mais de 90 dias pelo pagamento nesta modalidade. No que respeita aos reembolsos intercalares, que é a modalidade de reembolso mais recorrente, o prazo médio efetivo é de 95 dias após o pedido, ou seja, mais 53 dias do que o prazo previsto, havendo 24% de empresas a aguardar mais de 120 dias. Após a submissão do pedido de pagamento do saldo final, que a legislação prevê decorrer até um máximo de 63 dias seguidos, nenhum dos casos apresentados, independentemente de, à data, estarem efetivamente concluídos, recebeu o respetivo pagamento dentro do prazo previsto. No caso dos projetos que, à data, já se encontram encerrados (27,8%), as empresas aguardaram entre 96 (mínimo observado) e 1.226 dias (máximo observado) além dos 63 dias previstos. No caso dos restantes projetos ainda não concluídos (72,2%), cerca de 92% encontra-se em fase de encerramento há mais de seis meses e 38,5% há mais de um ano. Em média, as empresas aguardam 633 dias por este pagamento.

Estas observações permitem-nos antecipar que, em futuras investigações sobre o tema, seja relevante aprofundar aspetos que possam contribuir para uma maior compreensão da temática em apreço, por forma a entender quais os fatores que determinam a execução dos prazos de pagamento dos pedidos de reembolso:

- (i) A dimensão e estrutura da empresa promotora?
- (ii) O setor de atividade do projeto?
- (iii) O OI que analisou a candidatura?
- (iv) A AG que tomou a decisão sobre a candidatura?

(iv) Qual é o impacto dos desvios na estrutura de financiamento dos projetos de investimento?

A investigação permitiu ainda analisar o efeito dos processos identificados, nomeadamente nos modelos de financiamento dos projetos de investimento, procurando identificar os impactos nas decisões de investimento, financiamento e gestão financeira dos investimentos das empresas beneficiárias em estudo.

O presente projeto, tal como se promete no título, é um “estudo exploratório” que faz uma primeira abordagem à temática do impacto dos desvios do acesso aos incentivos, tendo servido para mapear e modelar a tipologia de dados que será necessário aprofundar a temática em investigações futuras.

Os desvios identificados têm impactos no modelo de gestão financeira das empresas e em particular no financiamento do projeto de investimento. Como se observou anteriormente, as empresas promotoras/beneficiárias dos projetos selecionados na amostra investiram no seu conjunto 17,49 milhões de euros tendo, para o efeito, contratado com o Estado incentivos no valor global de 11,132 milhões de Euros, verba correspondente a um incentivo entre 50% e 75% do investimento. Contudo, durante o período de execução do projeto de investimento, as empresas apenas receberam incentivos no valor de 6,7 milhões de euros, o que representou um desvio de 4,4 milhões de euros (-39,6%) face ao que foi contratualizado com o Estado. Para compensar este desvio, as empresas recorreram a outras fontes de financiamento, onde predominou o recurso ao Sistema Bancário, com 4,7 milhões de empréstimos associados aos investimentos em análise.

Para além do impacto a nível da gestão dos recursos financeiros necessários para executar o investimento, o desvio observado na fase de encerramento do projeto tem ainda implicações no futuro das empresas beneficiárias. Por força do disposto nos artigos 10.º e 93.º do DL 159/2014, de 27 de outubro, a obtenção do incentivo obriga a que as empresas fiquem sujeitas a determinadas obrigações perante os OI e AG durante os 3 a 5 anos seguintes à conclusão do projeto de investimento, que só começa a contar após lhes ser efetuado o Pagamento Final.

5.2 Conclusões e limitações do trabalho

A presente investigação permitiu analisar em detalhe, com recurso a dados públicos e privados, o cumprimento dos prazos instituídos e efetivos na análise, gestão e pagamento dos montantes aprovados no âmbito dos Incentivos ao Investimento nas empresas. Nos

casos em que se verificou a existência de desvios, análise proveniente dos dados privados da Neomarca, foram identificados os impactos observados no modelo de financiamento no curto prazo, assim como as responsabilidades a que as empresas ficam sujeitas no longo prazo. Deste modo pretendeu-se contribuir para um maior conhecimento e esclarecimento dos decisores privados para que possam, com maior rigor, adotar medidas de gestão financeira adequadas à situação do seu projeto de investimento por forma a que este seja planificado e executado para ir de encontro aos objetivos propostos.

Conforme sugere a revisão da literatura, apresentada no início da investigação, a grande maioria dos estudos identificados procuraram, sobretudo, explicar o impacto dos incentivos no desempenho económico das empresas, através da identificação e análise de vários indicadores que descrevem a evolução das empresas no período anterior e posterior à execução do projeto de investimento. No caso, a presente investigação passou de uma visão económica para uma realidade relacionada com a gestão financeira dos investimentos, explorando um tópico que está relacionado com as investigações realizadas até agora, mas que ainda não tem sido explorado até ao momento. Parte-se do pressuposto que este *gap* esteja relacionado com a inexistência de uma base de dados com informação sobre as candidaturas aos sistemas de incentivo, no que diz respeito às datas e prazos necessários para análise.

Este trabalho, mesmo sendo um estudo exploratório, contribuiu com informações relevantes para que empresários e gestores financeiros possam tomar decisões quanto às condições, prazos e responsabilidades inerentes ao acesso aos incentivos financeiros ao investimento. O processo da atribuição dos SI financiados por fundos europeus às empresas portuguesas revela-se moroso conduzindo, como se viu, a que as empresas tenham que alterar o modelo de financiamento dos seus projetos de investimento, incorrendo em custos de natureza financeira. Por forma a melhorar a eficácia dos processos de planeamento financeiros das empresas considera-se importante que os financiamentos fossem disponibilizados de forma mais célere. Esta investigação apresenta, assim, um contributo para um esclarecimento dos gestores sobre os prazos de cada etapa do ciclo dos financiamentos comunitários atribuídos às empresas. Com esta informação, o gestor financeiro fica capacitado para melhor avaliar, no contexto das necessidades de financiamento da empresa, a pertinência do recurso aos incentivos ao investimento disponíveis.

Não obstante a concretização dos objetivos inicialmente propostos, algumas limitações emergem para a compreensão sobre o assunto, nomeadamente os recursos ou tipos de dados disponíveis e a complexidade do tema. Por um lado, a inexistência de um banco de dados sobre as datas, procedimentos e outras informações relevantes de todas as candidaturas a nível nacional, que, devidamente organizado e uniformizado, possibilitasse uma análise global e permitisse a inferência estatística dos resultados. Em boa verdade, a amostra utilizada para concretizar os terceiro e quarto objetivos é reduzida face ao universo de candidaturas, pelo que as conclusões devem ser lidas e interpretadas tendo em conta a sua dimensão. Ainda assim, os dados de fonte privada utilizados permitem evidenciar um conjunto de conclusões que os dados públicos existentes não permitem. Por outro lado, a complexidade do tema implica que, num trabalho desta natureza, a investigação se centre numa área de estudo mais limitada, não permitindo uma compreensão global ao nível de todos os instrumentos de incentivo em vigor.

Além destes pontos, há também a referir que, sendo um trabalho de natureza exploratório e que utiliza uma abordagem exclusivamente quantitativa, não foi possível identificar os fatores que determinam ou justificam os desvios nos prazos no processo de acesso aos incentivos. Sugere-se, desse modo, introduzir em futuras investigações uma abordagem mais qualitativa que permita, por um lado, caracterizar a perspectiva das empresas candidatas e, por outro, compreender os procedimentos e dinâmicas das autoridades de gestão e organismos intermédios que possam fundamentar ou legitimar as conclusões da presente investigação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. – AD&C (2018). Avaliação do impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no Desempenho das Empresas. Relatório final. Disponível em: https://www.compete2020.gov.pt/admin/images/Relatorio_final.pdf (acedido em 20 de junho de 2021).
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. – AD&C (2021). Fundos da União Europeia. Disponível em: <https://www.adcoesao.pt/content/enquadramento-0> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Alves, M. (2014). *Gestão de Investimento em Projetos de I&DT - A Chegada do Horizonte 2020*. Relatório de Estágio para obtenção do grau de Mestre em Gestão. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Banco de Portugal (2021). Análise Setorial das Sociedades Não Financeiras em Portugal|2019. Estudo da Central de Balanços. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/estudos_da_cb_46_2021.pdf (acedido em 16 de abril de 2021).
- Bergström, F. (2000). Capital subsidies and the performance of firms. *Small business economics*, 14(3), 183-193.
- Bernini, C., & Pellegrini, G. (2011). How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy. *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 253-265.
- Brachert, M., Dettmann, E., & Titze, M. (2018). Public investment subsidies and firm performance—evidence from Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 238(2), 103-124.
- Bronzini, R. & G. de Blasio (2006). Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992. *Journal of Urban Economics*, 60(2): 327-349.
- Carboni, O. A. (2017). The effect of public support on investment and R&D: An empirical evaluation on European manufacturing firms. *Technological Forecasting and Social Change*, 117, 282-295.
- Carvalho, A. P. (2014). Subsídios ao Investimento na Rentabilidade das Empresas - O Caso dos SI Inovação. Dissertação de mestrado. Universidade do Porto – Faculdade de Economia. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/302970004.pdf> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Comissão Europeia (2017). A União Europeia – O que é e o que faz. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/715cfcc8-fa70-11e7-b8f5-01aa75ed71a1> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Conselho de Finanças Públicas (2015). Glossário de termos das Finanças Públicas – Versão 1.0. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/glossario-de-termos-das-financas-publicas.pdf (acedido em 16 de abril de 2021).
- De Long, J. B., & Summers, L. H. (1994). Equipment investment and economic growth: reply. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(3), 803-807.

- Dong, Y., & Men, C. (2014). SME financing in emerging markets: Firm characteristics, banking structure and institutions. *Emerging Markets Finance and Trade*, 50(1), 120-149.
- Dumont, M. (2017). Assessing the policy mix of public support to business R&D. *Research Policy*, 46(10), 1851-1862.
- Dvouletý, O., & Blažková, I. (2019). The impact of public grants on firm-level productivity: findings from the Czech food industry. *Sustainability*, 11(2), 552.
- Edquist, C. (2001). The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art. In *DRUID conference, Aalborg* (pp. 12-15).
- Fangueiro, D. J. M. (2016). O efeito de incentivo dos instrumentos de inovação nas empresas portuguesas - Análise de estudos de caso na Região Norte. Dissertação de mestrado. Universidade do Porto – Faculdade de Economia. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/86954/2/162442.pdf> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Gabinete de Estratégia e Estudos – GEE (2021). Painel sobre crédito, endividamento e investimento das empresas, Lisboa, Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gee.gov.pt/pt/lista-publicacoes/financiamento-e-endividamento-das-empresas/2019-8/8550-painel-sobre-credito-endividamento-e-investimento-das-empresas-n-03-19/file> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Galindo, M. Á., & Méndez, M. T. (2014). Entrepreneurship, economic growth, and innovation: Are feedback effects at work?. *Journal of business research*, 67(5), 825-829.
- Guo, D., Guo, Y., & Jiang, K. (2016). Government-subsidized R&D and firm innovation: Evidence from China. *Research policy*, 45(6), 1129-1144.
- Hüttel, S., Mußhoff, O., & Odening, M. (2010). Investment reluctance: irreversibility or imperfect capital markets?. *European Review of Agricultural Economics*, 37(1), 51-76.
- Joaquim, J. (2019). Impacto dos incentivos nas empresas portuguesas. Dissertação de mestrado. Universidade de Aveiro – Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/27929> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Jugend, D., Fiorini, P. D. C., Armellini, F., & Ferrari, A. G. (2020). Public support for innovation: A systematic review of the literature and implications for open innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, 156, 119985.
- Justino, S. (2012). O Impacto da NCRF 22 - Norma Contabilística dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo: Uma Análise Comparada. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças. Santarém: Instituto Politécnico de Santarém.
- Kaufmann, A., & Tödtling, F. (2002). How effective is innovation support for SMEs? An analysis of the region of Upper Austria. *Technovation*, 22(3), 147-159.

- Keizer, J. A., Dijkstra, L., & Halman, J. I. (2002). Explaining innovative efforts of SMEs.: An exploratory survey among SMEs in the mechanical and electrical engineering sector in The Netherlands. *Technovation*, 22(1), 1-13.
- Lee, J. W. (1996). Government interventions and productivity growth. *Journal of economic Growth*, 1(3), 391-414.
- Machado, C. (2015). A importância dos Sistemas de Incentivos ao Investimento das Empresas no atual contexto de crise económica. Relatório de Estágio para obtenção do grau de Mestre em Finanças Empresariais. Vila do Conde: Instituto Politécnico do Porto - Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão.
- Martins, A., Cruz, I., Augusto, M., Silva, P. D., & Gonçalves, P. G. (2009). *Manual de gestão financeira empresarial*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Martins, P. X. P. (2020). Impacto do Financiamento Bancário vs. Subsídios ao Investimento no Desempenho Operacional das Empresas Portuguesas. Dissertação de mestrado. Universidade do Porto – Faculdade de Economia. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fep/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=418576. (acedido em 16 de abril de 2021).
- Mateus, A. & Associados (2013). 25 anos de Fundos Estruturais: Olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal. Disponível em: https://tvi.iol.pt/pdf/25_anos_de_fundos_estruturais/25_anos_de_fundos_estruturais-fundos.pdf (acedido em 16 de abril de 2021).
- Pires, L. M. (2017). 30 Anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, 53, 19-38.
- Rizov, M., Pokrivcak, J., & Ciaian, P. (2013). CAP subsidies and productivity of the EU farms. *Journal of Agricultural Economics*, 64(3), 537-557.
- Santos, A., Cincera, M., Neto, P., & Serrano, M. M. (2019). Which projects are selected for an innovation subsidy? The Portuguese case. *Portuguese Economic Journal*, 18(3), 165-202.
- Saraiva, R. (2014). Incentivos ao Investimento: impacto económico-financeiro nas empresas. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/13876> (acedido em 16 de abril de 2021).
- Śledzik, K. (2013). Schumpeter’s view on innovation and entrepreneurship. *Management Trends in Theory and Practice*, (ed.) Stefan Hittmar, Faculty of Management Science and Informatics, University of Zilina & Institute of Management by University of Zilina.
- Tzelepis, D., & Skuras, D. (2006). Strategic performance measurement and the use of capital subsidies. *International Journal of Productivity and Performance Management*.
- Victorino, L. (2018). Impacto dos Fundos Comunitários na Criação de valor das Empresas Portuguesas. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças. Instituto Politécnico de Setúbal – Escola Superior de Ciências Empresariais.

Legislação Aplicável:

Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020.

Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020.

Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, aprova o Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI).

Despacho n.º 10172-A/2015, de 10 de setembro, define a norma de procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivos no domínio da Competitividade e Internacionalização.