

O QREN E A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PORTUGUESA

1. A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PORTUGUESA NO ÂMBITO DO QREN

A promoção da competitividade da economia portuguesa constitui uma das prioridades centrais do QREN 2007-2013. Através dos vários Programas Operacionais (PO), o QREN contribui para vários objetivos gerais neste domínio, como sejam: a qualificação dos recursos e das estratégias das PME, a renovação do perfil de especialização, o desenvolvimento do sistema de inovação e a melhoria das condições de acesso a bens e serviços transversais.

Diversos instrumentos de política pública cofinanciados pelo QREN contribuem os objetivos referidos¹, sendo a relação entre instrumentos e objetivos assinalada na tabela abaixo.

Quadro 1: Relação esperada entre objetivos gerais no domínio da promoção da competitividade e instrumentos de política cofinanciados pelo QREN (e seu peso em termos de fundo aprovado a 30-10-2012)

Instrumentos no QREN \ Objetivos	Qualificação dos recursos e das estratégias das PME	Renovação do perfil de especialização	Desenvolvimento do sistema de inovação	Melhoria das condições de acesso a bens e serviços transversais	Peso no QREN (% do fundo aprovado)
Incentivos ao investimento empresarial	●	●	●		19%
Apoios a Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial	●	●	●		2%
Engenharia Financeira	●	●	●	●	2%
Apoios à Investigação Científica		●	●		1%
Apoios a Infraestruturas e Parques Científicos e Tecnológicos	●	●	●		2%
Apoios a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	●		●	●	1%
Infraestruturas de Transporte para a Conetividade Internacional		●		●	3%
Apoio à Modernização Administrativa				●	2%
Apoios à diversificação e eficiência energéticas		●		●	0%
TOTAL (% de fundo aprovado no QREN)					31%

Legenda: ● relação intensa ● relação moderada

¹ O contributo do QREN para a competitividade da economia portuguesa faz-se também através de instrumentos de política dirigidos à promoção de outras prioridades estratégicas, como sejam a qualificação da população (e em particular a formação avançada e a formação associada às empresas) ou a valorização do território, do ambiente e dos recursos naturais. Estes aspetos são desenvolvidos em documento próprio, no âmbito dos temas respetivos.

No seu conjunto, os instrumentos de política especificamente dirigidos à promoção da competitividade da economia portuguesa representam, na atualidade, cerca de 1/3 dos fundos comunitários aprovados no âmbito do QREN. Perto de 2/3 destes fundos (ou seja, 19% do total do QREN) destinam-se a cofinanciar investimentos empresariais no âmbito dos vários sistemas de incentivos do COMPETE, dos PO Regionais do Continente e dos PO FEDER das Regiões Autónomas.

Quando comparada com o anterior período de programação (QCA III 2000-2006), a proporção de fundos destinados à promoção da competitividade da economia portuguesa distingue-se em dois aspetos fundamentais: o aumento do peso dos incentivos às empresas (14% do fundo executado no QCA III, face a 19% no QREN) e na substancial diminuição dos investimentos em infraestruturas de transporte (25% no QCA III e 7% no QREN, incluindo tanto a dimensão da conectividade externa como a interna²).

Apesar do papel destacado dos incentivos ao investimento empresarial no conjunto das políticas cofinanciadas no domínio da competitividade, importa notar que os sistemas de incentivos do QREN (SI QREN) intervêm numa parcela reduzida do investimento empresarial realizado anualmente em Portugal. Tomando por referência a média anual da FBCF em sectores de atividade mercantis entre 2007 e 2010 e dos montantes envolvidos nos projetos apoiados pelos SI QREN, verifica-se que o investimento elegível aprovado representa, em média, 7% do investimento realizado na economia, correspondendo o incentivo aprovado a cerca de 3% da FBCF total.

Por outras palavras, apesar do seu peso no QREN, os SI não constituem nem podem constituir um mecanismo de financiamento generalizado do investimento empresarial em Portugal. Os SI QREN consistem antes num instrumento de política necessariamente concentrado e focalizado no apoio a atividades e projetos de investimento com características específicas (nomeadamente, que sejam geradores de externalidades positivas), tendo em vista os objetivos estratégicos definidos no QREN (em particular, o estímulo a atividades produtivas mais expostas à concorrência internacional e a investimentos empresariais qualificados e diferenciadores).

De uma forma geral, os restantes instrumentos de política apresentados no Quadro 1 visam colmatar falhas de mercado e de coordenação em domínios relevantes para a competitividade das empresas, bem como reduzir os custos de contexto da atividade produtiva em Portugal.

2. PONTO DE SITUAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO QREN NO DOMÍNIO DA COMPETITIVIDADE

O número de beneficiários das políticas e o montante médio de apoio por projeto variam substancialmente entre os vários tipos de instrumentos de política (ver Quadro 2). No caso dos sistemas de incentivos às empresas, os apoios distribuem-se de forma relativamente concentrada por um número significativo de beneficiários. Por contraste, como seria expectável, o número de projetos apoiados é relativamente reduzido no caso Infraestruturas de Transporte para a Conetividade Internacional, estando o fundo aprovado concentrado num número reduzido de projetos (destacam-se: os investimentos nos principais portos nacionais, 162 M€; a Ligação Ferroviária Sines/Elvas, 160 M€; e o troço rodoviário CRIL - Buraca/Pontinha, 107 M€).

² Os dados disponíveis relativos ao QCA III não permitem distinguir os dois tipos de infraestruturas de transporte referidos.

A concentração de fundo aprovado é também elevada nas seguintes áreas:

- Apoios a Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial, destacando-se: as campanhas de promoção externa do Turismo de Portugal, 36 M€; os planos de promoção e desenvolvimento de Turismo da RA Açores, 32 M€; as iniciativas organizadas pela Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes da RA Madeira; o evento “Portugal Fashion” da Associação Nacional de Jovens Empresários, 19 M€; e a campanha internacional da cortiça da APCOR, 12 M€).
- Apoios à Modernização Administrativa, destacam-se os projetos: do Instituto de Tecnologias de Informação na Justiça, 32 M€; do Instituto de Informática do Ministério das Finanças, 29 M€; da Autoridade Tributária e Aduaneira, 23 M€; do Instituto dos Registos e Notariado, 28 M€; e de expansão da rede de Lojas do Cidadão, 15 M€).

Quadro 2: Número de beneficiários e de projetos aprovados, média de apoio por projeto e nível de concentração dos apoios por beneficiários

Indicadores Instrumentos no QREN	Fundo aprovado (M€) (1)	Nº de beneficiários	Nº de projetos aprovados	Nº médio de projetos por beneficiário	Média de fundo aprovado por projeto (mil €)	Índice de concentração dos apoios (*)
Incentivos ao investimento empresarial	3.522	7.651	8.547	1,1	412	26%
Apoios a Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial	345	172	469	2,7	679	70%
Engenharia Financeira (**)	303	6.752	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Apoios à Investigação Científica	285	93	2.191	23,6	125	64%
Apoios a Infraestruturas e Parques Científicos e Tecnológicos	273	62	98	1,6	3.077	48%
Apoios a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	112	78	83	1,1	1.345	51%
Infraestruturas de Transporte para a Conetividade Internacional	621	22	81	3,7	7.666	61%
Apoio à Modernização Administrativa	344	212	344	1,6	1.000	66%
Apoios à diversificação e eficiência energéticas	51	289	340	1,2	151	48%

Notas: (*) Corresponde à soma do fundo aprovado dos 10% de beneficiários com maior montante de fundo aprovado. (**) Na coluna “Nº de beneficiários” os valores referem-se aos destinatários finais do instrumento de política (ou seja, as empresas que beneficiam dos Instrumentos de reforço do capital próprio e de capitais alheios) e não aos beneficiários directos (ou seja, as sociedades financeiras executoras das políticas).

Até ao final de Outubro de 2012, o total de investimento elegível associado aos projetos aprovados no domínio da competitividade ascendia a 10,8 mil M€, correspondendo a 5,9 mil M€ de fundos estruturais e a 700 M€ de contrapartida pública nacional. Ao nível da execução, o investimento elegível atingia 4,9 mil M€ de investimento, correspondendo a 2,5 mil M€ fundo e a 353 M€ de contrapartida pública nacional (concentrada, fundamentalmente, em três tipos de instrumentos: Investimentos em Infraestruturas de Conetividade Internacional, Engenharia Financeira e Apoio à Modernização Administrativa).

Os projetos aprovados no domínio da competitividade apresentam uma taxa de realização de 42%, 16 p.p. abaixo da média do QREN. Os vários tipos de instrumento de política apresentam taxas de realização distintas (ver Quadro 3), refletindo as dificuldades dos tipos de promotores envolvidos na mobilização de recursos (próprios ou alheios) para cofinanciar os investimentos, as taxas de cofinanciamento praticadas em cada caso, bem como na duração do período de execução dos investimentos.

Quadro 3: Fundo aprovado e executado (a 31-10-2012), taxa de realização e fonte de financiamento, por tipo de instrumento de política pública

Instrumentos no QREN	Indicadores	Fundo aprovado (M€) (1)	Fundo executado (M€) (2)	Taxa de realização (%) (2/1)	Peso no investimento elegível aprovado de (%):		Principal tipo de beneficiário
					Contrapartida pública nacional	Contrapartida privada	
Incentivos ao investimento empresarial		3.522	1.333	38%	1%	54%	Empresas
Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial		345	180	52%	10%	12%	Associações e IPFL
Engenharia Financeira		303	164	54%	22%	18%	SEE
Apoios à Investigação Científica		285	65	23%	15%	0%	Inst. Ens. Superior
Infraestruturas e Parques Científicos e Tecnológicos		273	108	40%	19%	1%	Adm. Central e IPFL
Apoios a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística		112	43	38%	20%	1%	Administração Local
Infraestruturas de Conetividade Internacional		621	466	75%	21%	0%	Adm. Central e SEE
Apoio à Modernização Administrativa		344	116	34%	34%	0%	Administração Central
Apoios à diversificação e eficiência energéticas		51	5	11%	23%	10%	Adm. Local e IPFL
Total - Competitividade		5.856	2.480	42%	6%	39%	
Total - QREN		18.984	10.998	58%	17%	16%	

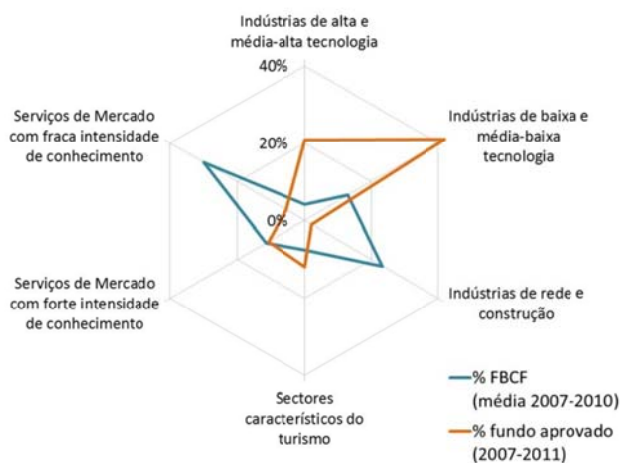
As dificuldades de obtenção de crédito por parte das empresas com projetos aprovados no QREN contribuem para explicar a taxa de realização verificada no caso dos sistemas de incentivos. As dificuldades de financiamento dos investimentos autárquicos encontram-se espelhadas, principalmente, nos níveis de execução das Áreas de Acolhimento Empresarial, bem como dos projetos de diversificação e eficiência energéticas. No caso dos instrumentos de política que têm como promotor a Administração Central do Estado, verificam-se situações distintas: os investimentos para a Conectividade Internacional apresentam taxas de realização elevadas, contrastando com os projetos de Modernização Administrativa (que refletem dificuldades de execução em projetos de grande dimensão) e com os apoios à Investigação Científica (cujo baixo nível de realização decorre do facto de o montante aprovado visar uma execução de natureza tipicamente plurianual).

3. RESULTADOS E BALANÇO DA INTERVENÇÃO DO QREN NO DOMÍNIO DA COMPETITIVIDADE

De um modo geral, os efeitos das intervenções públicas sobre a competitividade da economia fazem sentir-se no médio e longo prazos, não sendo possível de avaliar com rigor em prazos mais curtos. Acresce que a proporção de projetos apoiados pelo QREN neste domínio que já se encontram encerrados é ainda reduzida, inviabilizando uma aferição da eficácia das políticas públicas com base em indicadores de competitividade. Ainda assim, os indicadores e as análises disponíveis permitem proceder desde já a um balanço dos vários instrumentos de promoção da competitividade apoiados pelo QREN, isoladamente e no seu conjunto³.

Como se viu acima, os sistemas de incentivos ao investimento empresarial assumem um papel destacado entre os instrumentos de política pública apoiados pelo QREN que visam a promoção da competitividade. A análise da distribuição setorial do fundo aprovado nos SI QREN sugere que estes estão a contribuir o objetivo de alteração do perfil de especialização da economia portuguesa, reforçando o peso dos setores produtores de bens e serviços transacionáveis (com destaque para a indústria transformadora) e estimulando atividades que geram um nível significativo de valor acrescentado nacional (ou seja, líquido de conteúdo importado) através das exportações (ver Figuras 1 e 2).

Figura 1: Peso dos diferentes setores na FBCF (média 2007-2010) e no fundo aprovado nos sistemas de incentivos do QREN (31/12/2011)



Fonte: INE/SCIE e Sistema de Monitorização QREN

Figura 2: Peso dos setores no fundo aprovado nos sistemas de incentivos do QREN (31/12/2011) e exportações líquidas de conteúdo importado (2008)



Fonte: GEE (com base em INE) e Sistema de Monitorização QREN

Comparando a distribuição setorial do fundo aprovado com a da FBCF nacional verifica-se ainda que o peso das indústrias de alta e média-alta tecnologia nos SI QREN (21%) é mais de cinco vezes superior ao seu peso no investimento (4%) e o peso das indústrias de baixa e média-baixa tecnologia três vezes superior (42% para 13%). Também as atividades características do turismo absorvem uma proporção de incentivos superior ao seu peso na FBCF (12% para 7%), sendo estas aproximadamente idênticas no caso dos serviços mercantis mais intensivos em

³ O balanço aqui apresentado baseia-se nos resultados das avaliações já realizadas no âmbito do QREN, bem como nos Relatórios Anuais do QREN. Estes documentos encontram-se disponíveis em www.observatorio.pt.

conhecimento (11% e 12%). Tendencialmente, os setores que mais beneficiam dos SI QREN são também aqueles que mais contribuem para as exportações líquidas de conteúdo importado, sugerindo que o QREN favorece o desenvolvimento de atividades contribuem para a criação de valor acrescentado através das exportações.

Na tabela seguinte apresenta-se um balanço resumido do contributo do QREN para a competitividade da economia portuguesa, por tipo de instrumento de política pública relevante neste domínio.

Quadro 4: Balanço resumido do contributo do QREN para a competitividade da economia portuguesa, por tipo de instrumento de política pública

Instrumentos de política	Balanço por instrumento
Incentivos ao investimento empresarial	Através dos critérios de elegibilidade e de mérito utilizados e da sua aplicação, os SI QREN privilegiam o apoio a projetos de investimento com cariz inovador, focalizando-se em atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e mais intensivas em conhecimento e tecnologia. De um modo geral, os diferentes SI revelam complementaridade entre si, permitindo responder a diferentes prioridades da intervenção pública neste domínio. No caso de projetos de investimento de maior dimensão, justifica-se um reforço do acompanhamento pré- e pós-projeto, numa lógica de contratualização entre o Estado e as empresas beneficiárias visando a produção de resultados que acarretem maiores benefícios para o tecido económico envolvente.
Apoios a Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial	Estes apoios têm privilegiado três áreas de atuação: promoção internacional do turismo e de alguns outros setores, internacionalização de empresas e novas dinâmicas de clusterização. Estas áreas estão alinhadas com as prioridades do QREN. Estão em curso avaliações no âmbito do QREN que deverão permitir aferir o contributo efetivo das intervenções apoiadas para os objetivos estratégicos no domínio da competitividade.
Apoios à Investigação Científica	Os apoios à investigação científica em Portugal são atribuídos com base em concursos, de acordo com critérios de avaliação de mérito reconhecidos internacionalmente. Desta forma, os montantes destinados pelo QREN ao financiamento da investigação científica têm contribuído para o bom desempenho que Portugal regista neste domínio ao nível internacional. O reforço da prioridade atribuída a investigação científica mais diretamente vocacionada para responder ao principais desafios económicos, sociais e ambientais, bem como a projetos que fomentem a colaboração entre o sistema científico e as empresas, poderá merecer maior ponderação.
Apoios a Infraestruturas e Parques Científicos e Tecnológicos	O QREN permitiu a criação, o desenvolvimento e/ou consolidação de infraestruturas fortemente vocacionadas para a internacionalização das atividades de I&DT em que Portugal revela um desempenho de excelência, bem como para o reforço da valorização do conhecimento científico e tecnológico no país (LIN, I3S, UPTEC, BIOCANT, UPTEC, IEEETMIR, etc.). Sendo indiscutível o contributo potencial da generalidade das infraestruturas apoiadas para a competitividade da economia portuguesa, a realização desse potencial estará dependente de aspetos como a sustentabilidade financeira das infraestruturas a prazo e as estratégias adotadas pelas entidades gestoras. A continuação do apoio público deverá estar associada à produção de resultados. A prosseguir-se a política de estímulo às estratégias de clusterização, deverá ser ponderado o reforço da articulação entre estas infraestruturas e o desenvolvimento daquelas estratégias.
Apoios a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	O QREN procurou limitar o apoio a áreas de acolhimento empresarial explicitamente orientadas para a inovação, por via dos modelos de gestão e de oferta de serviços. O nível ainda reduzido de projetos concluídos (decorrente de dificuldades processuais na elaboração dos contratos e a restrições financeiras dos promotores) impede a realização de um balanço global deste instrumento. Importa ter presente que em algumas regiões do país o apoio à instalação de áreas de acolhimento empresarial visa dar resposta à escassez de terrenos disponíveis para atividade industrial, devendo por isso ser considerada como parte integrante das políticas de ordenamento do território ao nível local e regional.

Continuação

Instrumentos de política	Balanço por instrumento
Infraestruturas de Transporte para a Conetividade Internacional	<p>Os investimentos aprovados neste domínio dão resposta a necessidades desde há muito identificadas, sendo de destacar o contributo para a melhoria da competitividade da economia portuguesa dos investimentos no sistema marítimo-portuário e na ligação ferroviária entre Sines e Elvas (podendo o impacto deste último ser potenciado com a melhoria das condições de transportes de mercadorias entre a fronteira luso-espanhola e a fronteira franco-espanhola). Note-se que a dotação inicialmente prevista no QREN para esta área representava, em percentagem da dotação total, o valor mais reduzido de todos os períodos de programação dos fundos em Portugal e um dos valores mais reduzidos no conjunto da UE (esse valor viria a diminuir de forma significativa na sequência das reprogramações de 2011 e 2012). Tendo em vista o próximo período de programação, importa assegurar que os fundos estão a ser mobilizados para dar resposta aos principais constrangimentos à competitividade da economia portuguesa no domínio das infraestruturas dos transportes, tendo em conta as implicações dos diferentes modelos de financiamento para a sustentabilidade das finanças públicas.</p>
Apoio à Modernização Administrativa	<p>O volume de projetos apoiados pelo QREN neste âmbito é elevado, sendo o contributo desses projetos para a competitividade da economia portuguesa muito diversificado. No entanto, os montantes de fundo aprovado estão fortemente concentrados em domínios muito relevantes para a redução dos custos públicos de contexto para as atividades económicas (nomeadamente, no domínios da fiscalidade, justiça, registos e notariado). Os investimentos apoiados pelo QREN neste domínio contribuíram decisivamente para o bom desempenho de Portugal nas comparações internacionais relativas à difusão do governo eletrónico. O impacto deste investimento pode estar a ser limitado por níveis de utilização insuficientes dos serviços disponibilizados <i>online</i>, exigindo maior atenção às questões da divulgação e da info-exclusão.</p>
Apoios à diversificação e eficiência energéticas	<p>O nível de intervenção do QREN neste âmbito é muito reduzido, centrando-se em projetos de aproveitamento de energia solar em equipamentos coletivos e de iluminação pública, em projetos de aproveitamento energético (por exemplo, biomassa) e em alguns projetos empresariais de natureza diversa. Tendo em conta o peso da fatura energética na balança comercial portuguesa e as oportunidades de apoio público neste domínio proporcionadas pelos regulamentos da Política de Coesão, importa ponderar a possibilidade de afetar uma maior parcela de fundos comunitários a este domínio.</p>