

Sumário executivo

Entregue a 12 de dezembro de 2018

Entidade que adjudica a avaliação:



Entidade adjudicatária:



Entidades financiadoras:



Programas Operacionais envolvidos:



Equipa Técnica

Ricardo Paes Mamede (ISCTE-IUL e DINÂMIA'CET) – Coordenador

Vitor Corado Simões (ISEG/UL)

Teresa Fernandes (Universidade de Utrecht)

Daniele Bondonio (Universidade de Piemonte Oriental)

Manuel Mira Godinho (ISEG/UL)

Henrique Pereira (DINÂMIA'CET, assistente de investigação)

Rui Cartaxo (DINÂMIA'CET, assistente de investigação)

Telma Silva (DINÂMIA'CET, assistente de investigação)

Apresentação da avaliação

1. A *Avaliação do Impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no Desempenho das Empresas* teve por objetivo estimar o impacto dos Sistemas de Incentivos às empresas que vigoraram no período do QREN (2007-2013).
2. Estando previsto no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020, o estudo foi adjudicado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) a uma equipa internacional coordenada por Ricardo Paes Mamede, professor do ISCTE-IUL e investigador do DINÂMIA'CET, tendo os trabalhos decorridos entre outubro de 2017 e novembro de 2018.
3. O desenvolvimento do estudo foi seguido por um Grupo de Acompanhamento composto por diversas entidades incluindo: a ADC, as Autoridades de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização e dos Programas Operacionais Regionais do continente, o Instituto Nacional de Estatística (INE), representantes do Conselho Económico e Social (CES), o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia (GEE), Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI), a Agência Nacional de Inovação (ANI); Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), o Turismo de Portugal (TP). A coordenação do Grupo de Acompanhamento foi assegurada pela ADC.
4. Trata-se de um estudo inédito a nível nacional e internacional, pelo volume e diversidade de informação que teve em conta e pelos métodos utilizados.
5. O estudo utilizou métodos de avaliação contrafactual que recorrem a métodos de *matching* (emparelhamento), tendo por objetivo identificar amostras de empresas não apoiadas cuja distribuição de características seja semelhante à das amostras de empresas apoiadas sob análise. Os impactos dos SI QREN são obtidos através da diferença entre o desempenho médio das empresas apoiadas e do grupo de controlo, após a aplicação de uma técnica estatística de correção do enviesamento das amostras (método de Abadie-Imbens).
6. O impacto dos SI QREN foi avaliado com referência a 50 variáveis de desempenho empresarial, organizadas em 11 dimensões: investimento, crescimento, situação financeira, qualificações dos recursos humanos, inovação, internacionalização, competitividade, ecoeficiência, igualdade de género, qualidade do emprego e distribuição de rendimentos no seio das empresas.
7. O estudo recorreu a informação sobre empresas apoiadas e não apoiadas proveniente de diversas fontes institucionais, a saber: INE, GEPE/MTSSS, Compete 2020, INPI, DGEEC, IAPMEI, IPAC e PME Investimentos. Esta diversidade de informação não só permite uma análise detalhada das características das empresas que recorreram aos SI QREN, como proporciona condições favoráveis a uma análise rigorosa dos impactos destes instrumentos de política pública no desempenho dos beneficiários.
8. A ADC assegurou, em articulação com o INE, as condições para que o tratamento dos dados tivesse lugar num *safe center* especificamente instalado para o efeito, de modo a respeitar o segredo estatístico.

9. O custo total da avaliação foi de 74.686€ (acrescido de IVA à taxa em vigor), tendo sido financiado pelo PO Assistência Técnica do Portugal 2020, com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Caraterização das empresas apoiadas pelos SI QREN

10. As empresas apoiadas pelos SI QREN apresentam características sistematicamente distintas das empresas não apoiadas. Em particular, constatou-se que os SI QREN selecionam positivamente empresas: das regiões do Norte e do Centro, da indústria transformadora e de serviços baseados em conhecimento, com 10 ou mais trabalhadores (e em particular com cinquenta ou mais pessoas ao serviço), e mais sofisticadas e financeiramente robustas (independentemente da sua escala, da sua localização geográfica ou dos produtos que desenvolvem).
11. Aquelas diferenças refletem, coerentemente, os enquadramentos legais e regulamentares dos SI QREN e da aplicação dos fundos europeus em Portugal, bem como os critérios de elegibilidade e de seleção especificados nos avisos de abertura de concurso. Refletem também o facto de empresas com características distintas apresentarem diferentes propensões a candidatar-se aos SI QREN. Este processo de autosseleção pode ser determinado por vários fatores: as expectativas de sucesso na obtenção do apoio, a pró-atividade das equipas de gestão (ou das empresas consultoras com quem estabelecem relações), a fase do ciclo de crescimento em que as empresas se encontram, entre outros.
12. As grandes diferenças de partida entre empresas apoiadas e não apoiadas implica que a avaliação do impacto dos apoios no desempenho empresarial não pode ser feita através da mera comparação entre a evolução média das empresas apoiadas e das não apoiadas. Só através de métodos estatísticos que permitam identificar grupos de controlo adequados é possível atribuir com um grau de confiança satisfatório os resultados observados aos efeitos das políticas.
13. A qualidade dos grupos de controlo utilizados nas estimações aqui discutidas – avaliadas por métricas comuns de comparação entre amostras estatísticas – é suficientemente elevada para sustentar as conclusões apresentadas. Em qualquer caso, é fundamental ter presente que a utilização de diferentes métodos de construção, ou de critérios para a aceitação da qualidade, dos grupos de controlo poderia resultar em resultados potencialmente distintos.

Os impactos globais dos SI QREN

14. Tendo presente os cuidados a ter na sua interpretação, os resultados obtidos sugerem que os SI QREN, quando analisados no seu conjunto, cumprem os objetivos para os quais foram criados, contribuindo para evoluções favoráveis das empresas apoiadas em domínios como: o

investimento em capital fixo, a qualificação de recursos humano, a inovação, a internacionalização e a competitividade empresarial.

15. De facto, as estimações produzidas indicaram impactos positivos e estatisticamente significativos dos SI QREN no seu conjunto em variáveis como: a FBCF; o pessoal ao serviço; o VAB e o volume de negócios; o número de trabalhadores qualificados e com formação superior (incluindo em ciência e tecnologia); as despesas e o pessoal ao serviço em I&D; a utilização de patentes, marcas e outras formas e propriedade industrial, bem com a obtenção de novas certificações de sistemas de gestão; as exportações, o seu peso no volume de negócios e a sua diversificação para destinos extracomunitários; a produtividade aparente do trabalho, o resultado líquido e a quota de mercado.
16. Tirando casos específicos, a dimensão dos impactos mantém-se ou reforça-se à medida que os anos passam, tratando-se pois de contributos para o desempenho empresarial que não desaparecem após a realização dos projetos apoiados.
17. Os pontos anteriores conduzem à principal conclusão deste estudo, a saber: *os SI QREN desempenharam um papel globalmente positivo, à luz dos objetivos que são explicitamente identificados nos documentos de enquadramento destes instrumentos de política.*

O custo eficácia e a adicionalidade dos SI QREN

18. Com base nos impactos médios estimados e nos montantes de incentivo médio nas amostras correspondentes calculou-se o custo-eficácia das políticas, que pode ser interpretado como o montante de incentivo necessário para gerar uma unidade de impacto. De acordo com os resultados obtidos, para que os SI QREN no seu conjunto induzam em cada empresa apoiada um aumento adicional de um euro nas seguintes variáveis ao fim de três anos é necessário (em média) um montante de incentivo de: 2.12 euros para a FBCF (0.71 euros se considerarmos o investimento em capital fixo acumulado ao fim de três anos), 1.79 euros para o VAB, 1.17 euros para as exportações e 17.41 euros para as despesas em I&D. De acordo com as estimações obtidas, são necessários, em média, perto de 82 mil euros de incentivo para induzir a criação de um posto de trabalho adicional em cada empresa apoiada ao fim de três anos e cerca de 416 mil euros para induzir um aumento adicional de um trabalhador com formação superior.
19. Uma medida relacionada com o custo-eficácia é o efeito de adicionalidade, que indica qual a dimensão do impacto gerado por euro de incentivo. Para o conjunto dos SI QREN, estima-se que ao fim de três anos cada euro de incentivo induza um valor adicional acumulado de FBCF de 1,41 euros.

Sustentabilidade dos impactos ao longo do tempo

20. De uma forma geral, como se referiu acima, os efeitos dos SI QREN mantêm-se positivos vários anos após o início dos projetos apoiados. A dimensão dos impactos estimados varia no horizonte temporal considerado, havendo alguns resultados específicos que vale a pena assinalar.
21. Os impactos positivos dos SI QREN no investimento (em particular, em capital fixo) são mais expressivos durante a execução dos projetos apoiados, diminuindo no período subsequente. Estes resultados sugerem que uma parte do efeito dos apoios públicos consiste na antecipação de decisões de investimento por parte de empresas, que tenderiam a realizá-los mais tarde caso não tivessem beneficiado dos apoios públicos.
22. Tendo presente que o QREN decorreu num período marcado por uma severa crise económica nacional e internacional, a evolução descrita parece indicar que os sistemas de incentivos terão permitido a muitas empresas realizar investimentos que outras só conseguiram concretizar quando as condições de financiamento começaram a melhorar (especialmente a partir de 2014).
23. Em qualquer caso, o impacto dos SI QREN no investimento das empresas apoiadas continua a fazer-se sentir, ainda que com menor intensidade, durante vários anos. No horizonte temporal máximo que foi possível analisar (ou seja, até ao final do sexto ano após o início do projeto), as empresas apoiadas continuam a registar um investimento acumulado superior a empresas semelhantes que não beneficiaram dos apoios, confirmando o impacto positivo e sustentado dos sistemas de incentivos no investimento empresarial.
24. Para outras variáveis de desempenho das empresas – nomeadamente as relativas à produtividade aparente do trabalho, às exportações, ao pessoal ao serviço, às despesas em I&D e ao número de trabalhadores com formação superior – o impacto dos SI QREN não só se mantém positivo ao longo dos anos, como se torna mais expressivo com o tempo (no horizonte temporal aqui considerado).
25. Quanto às variáveis relacionadas com a utilização de propriedade industrial e a certificação dos sistemas de gestão, o impacto dos sistemas de incentivos mantém-se positivo e estatisticamente significativo ao fim do sexto ano após o início do projeto apoiado, embora não se registre um aumento da dimensão do impacto ao longo do tempo.

Impacto dos SI QREN em objetivos não explícitos da política em causa

26. O estudo permitiu também avaliar o impacto dos SI QREN em algumas dimensões que não são explicitamente apresentadas nos documentos regulamentares como objetivos centrais da política em causa, mas cuja análise pode fornecer elementos importantes de reflexão para as entidades responsáveis. Designadamente, foram estimados os impactos dos SI QREN nas

seguintes dimensões: situação financeira das empresas; qualidade do emprego; distribuição de rendimentos no seio das empresas; igualdade de género; e ecoeficiência.

27. Para o conjunto dos SI QREN e das empresas analisadas não se detetam impactos estatisticamente significativos nas variáveis de situação financeira consideradas. Estes resultados não decorrem da ausência de quaisquer efeitos, mas antes da grande variabilidade dos impactos estimados entre as empresas analisadas. De facto, como se refere mais adiante, é possível identificar impactos positivos em algumas variáveis de situação financeira quando a análise se foca em sistemas de incentivos específicos e/ou em empresas com certas características.
28. No que respeita à qualidade do emprego e à distribuição de rendimentos no seio das empresas apoiadas as conclusões são ambivalentes. Por um lado, os SI QREN têm impactos positivos no crescimento do número de trabalhadores com contratos sem termo e no aumento dos ganhos médios dos trabalhadores. Por outro lado, verifica-se um crescimento mais que proporcional do número de trabalhadores com contratos temporários, traduzindo-se numa maior incidência deste tipo de contratos.
29. De acordo com os resultados obtidos, o aumento da remuneração média do fator trabalho que resulta dos incentivos públicos pode ser explicado por dois fatores: o aumento da qualificação dos recursos humanos; e uma transferência de parte dos ganhos de produtividade para a remuneração do fator trabalho.
30. Só num número reduzido de análises realizadas foi possível identificar impactos positivos e estatisticamente significativos nas variáveis relacionadas com a igualdade de género.
31. Em alguns casos foi identificado um impacto moderadamente positivo na ecoeficiência das empresas apoiadas, traduzido nomeadamente na diminuição da intensidade de utilização de combustíveis.

Análise dos impactos por sistema de incentivos e intensidade de apoio

32. De forma geral, os resultados acima referidos para o conjunto dos SI QREN são válidos para cada um dos três sistemas de incentivos que foi possível analisar individualmente (SI Inovação, SI QPME e Vales).
33. O SI Inovação apresenta impactos estimados superiores aos restantes sistemas de incentivos e à globalidade dos SI QREN na maioria dos indicadores medidos em unidades monetárias ou em número de trabalhadores. Se este resultado é expectável dada a maior dimensão média das empresas apoiadas por este sistema de incentivos, verifica-se que o impacto do SI Inovação é maior para grande parte daquelas variáveis mesmo quando medido em termos relativos. Este resultado reflete os montantes médios de incentivo envolvidos neste caso, bem como a natureza dos projetos apoiados (claramente vocacionados para o aumento das capacidades produtivas).

34. O SI Inovação distingue-se também pelo impacto positivo mais expressivo e sistemático na produtividade aparente do trabalho, que não foi sempre detetado para os SI no seu conjunto, nem para os outros sistemas de incentivos considerados isoladamente. Esta especificidade do SI Inovação está, provavelmente, relacionada com a forte componente de investimento em capital fixo, que tende a estar associada a maiores aumentos do valor acrescentado por trabalhador.
35. O SI QPME distingue-se pelos impactos mais expressivos do que o SI Inovação e do que a média dos SI QREN nas variáveis de intensidade exportadora, diversificação geográfica das exportações e probabilidade de registo de marcas, o que é coerente com as finalidades que orientam este sistema de incentivos (isto é, internacionalização e qualificação de PME). Distingue-se também pelo impacto positivo em alguns indicadores de situação financeira (autonomia financeira e liquidez geral) e nos rácios de rentabilidade (do ativo e do volume de negócios).
36. Os apoios concedidos no âmbito do SI QPME parecem, assim, conduzir a melhorias relevantes no desempenho financeiro das empresas, mas também da inovação, da qualificação e da internacionalização, sem exigir os mesmos montantes de incentivo médio que os restantes sistemas de incentivos (em particular, o SI Inovação).
37. O SI QPME apresenta um custo-eficácia mais favorável (ou seja, exige menos montante de incentivo para obter um impacto equivalente) do que o SI Inovação e do que os SI QREN no seu conjunto na generalidade das variáveis analisadas. Face ao conjunto dos SI QREN, o SI Inovação só revela um custo-eficácia mais favorável para as variáveis de resultado FBCF e exportações.
38. No caso dos Vales detetam-se poucos impactos estatisticamente significativos. Em geral, quando os efeitos são estatisticamente significativos, a sua dimensão é mais reduzida do que no SI Inovação e no SI QPME. Este é um resultado largamente expectável, tendo em conta o reduzido montante do incentivo (menos de 25 mil euros, em média). Ainda assim são de referir os impactos positivos e estatisticamente significativos dos Vales ao nível do pessoal ao serviço, das habilitações e qualificações dos trabalhadores, dos pedidos de marcas e da obtenção de certificações de sistemas de gestão – aspetos que coincidem com os propósitos deste tipo simplificado de apoio público.
39. Os impactos dos SI QREN são mais expressivos para empresas que beneficiaram de intensidades de apoio intermédias (i.e., entre os 20% e os 50%) – por comparação com intensidades de incentivo superiores – no caso das variáveis de FBCF, VAB, exportações, pessoal ao serviço, trabalhadores com formação superior e despesas em I&D. As diferenças registadas são em certa medida determinadas pelos valores de partida. No caso das exportações, porém, os impactos são substancialmente superiores para o nível intermédio de intensidade de incentivo mesmo quando medidos em termos relativos.
40. O custo-eficácia é menor para todas as variáveis analisadas para empresas que beneficiam de menores intensidades de apoio, o que em parte se explica pela maior dimensão média das empresas envolvidas.

Heterogeneidade de impactos por características das empresas

41. Os impactos dos SI QREN são mais pronunciados no caso da indústria transformadora do que no conjunto dos setores de atividade no que respeita aos valores absolutos do VAB, das exportações e das despesas em I&D, refletindo valores de partida mais elevados daquelas variáveis. Quando os impactos são expressos em termos relativos, tendo por referência os valores observados no ano anterior ao início do projeto apoiado, a especificidade da indústria transformadora nas variáveis de resultado referidas é atenuada. Os impactos dos SI QREN na indústria transformadora são ligeiramente inferiores ao caso geral no que respeita às diferentes variáveis de emprego e de qualificações. A inadequação dos grupos de controlo não permitiu alargar esta análise a outros agregados setoriais.
42. Quanto à heterogeneidade entre classes de dimensão das empresas, os resultados sugerem que os impactos dos SI QREN nas variáveis medidas em valores absolutos (investimento, exportações, despesas em I&D, pessoal ao serviço, número de trabalhadores com formação superior, etc.) aumentam com a dimensão média das empresas, como expectável. No entanto, quando medidos em variações relativas conclui-se que os impactos são menores para classes de dimensão mais elevadas. Por outras palavras, a mudança sentida na economia é mais expressiva quando os projetos apoiados são conduzidos por empresas de maiores dimensões. Por outro lado, os incentivos tendem a provocar maiores transformações ao nível das empresas quando os projetos são conduzidos por firmas de menores dimensões.
43. A análise da heterogeneidade de impactos por região de localização das empresas sugere que a região Norte se destaca face à região Centro e ao conjunto do continente pelos impactos médios estimados mais substanciais no VAB, no volume de negócios, nas exportações, na diversificação geográfica destas e na intensidade exportadora. A região Centro destaca-se por um impacto positivo maior impacto dos SI QREN na probabilidade de pedido de patentes e no aumento dos ganhos médios mensais dos trabalhadores. A inadequação dos grupos de controlo não permitiu alargar esta análise a outras regiões.
44. A análise da heterogeneidade de impactos por intensidade exportadora indica que os SI QREN não só promovem o aumento geral das exportações das empresas apoiadas como contribuem para reforçar a orientação exportadora das empresas com menor presença nos mercados internacionais. Os impactos dos SI parecem ser mais expressivos no caso de empresas com um nível intermédio de intensidade exportadora (entre 10% e 50% de exportações face ao volume de negócios).
45. Os impactos dos SI QREN sobre a FBCF (e também sobre o VAB) são mais reduzidos no caso de empresas que também beneficiaram de linhas de crédito bonificadas e garantidas, sugerindo que os SI QREN produzem impactos menores junto de empresas que têm menos dificuldades no acesso a financiamento. No entanto, empresas que beneficiam dos dois tipos de apoio (incentivos e linhas de crédito) apresentam resultados estatisticamente significativos (por contraste com as empresas que não acederam a linhas de crédito) no investimento em ativos

intangíveis, nas despesas em I&D na da produtividade. Isto sugere que os SI QREN e as linhas de crédito se complementam na promoção de fatores mais avançados de competitividade e na maior eficiência das empresas.

46. Face à média dos SI QREN, o montante de incentivo necessário para induzir uma unidade de impacto é maior para a generalidade das variáveis no caso da indústria transformadora, das microempresas e das pequenas empresas. De uma forma geral, o custo-eficácia é maior em empresas com níveis reduzidos ou intermédios de produtividade.
47. É mais custoso para o Estado induzir um euro adicional de exportações em empresas com uma reduzida intensidade exportadora do que nas restantes. Isto sugere que a prossecução do objetivo de aumentar o volume de exportações é mais facilmente atingido apoiando empresas com níveis intermédios ou superiores de intensidade exportadora. Impor reter, porém, que o impacto sobre o aumento das exportações e da intensidade exportadora é positivo e estatisticamente significativo também para empresas para quem as exportações representam uma parcela diminuta do seu volume de negócios.
48. O montante de fundo público necessário para induzir os mesmos níveis de impactos é em geral menor para empresas que não são PME Líder. Para as empresas que beneficiaram de linhas de crédito torna-se mais custoso para os fundos públicos induzirem um aumento adicional de FBCF (mas menos custoso induzir um efeito equivalente nas exportações e nas despesas em I&D). Estes resultados sugerem que o efeito de adicionalidade sobre o investimento em capital fixo é maior para empresas que não têm o acesso a financiamento facilitado por outros instrumentos de política pública para além dos SI QREN.
49. O custo-eficácia é geralmente mais favorável na região Norte do que no conjunto do continente, exceto na indução de FBCF e do número de trabalhadores com formação superior (em que os valores de custo-eficácia são superiores à média e próximos do que se verifica na região Centro).
50. A análise do custo-eficácia por conjuntos de empresas com características específicas, apresentada nos pontos anteriores, sugere que nenhum grupo revela uma vantagem relativa para todas as variáveis de resultado. Isto indica que os SI QREN no seu conjunto poderão ter desempenhado um papel relevante na prossecução de diferentes objetivos de política para diferentes tipos de empresa.

Principais recomendações do estudo

Nota: as recomendações apresentadas abaixo são dirigidas ao conjunto de entidades envolvidas na conceção, implementação e avaliação dos sistemas de incentivos em Portugal, em particular as tutelas ministeriais, as autoridades de gestão dos PO e respetivos comités de acompanhamento, os organismos intermédios, a rede de avaliação do Portugal 2020 e a ADC.

1. Sendo os resultados obtidos global e sistematicamente positivos, as orientações gerais dos sistemas de incentivos do QREN (que não se afastam substancialmente das que vigoram no âmbito do Portugal 2020) devem ser mantidas para o futuro.
2. Em particular, devem ser mantidos níveis razoavelmente elevados de seletividade, ao nível dos critérios de elegibilidade dos promotores e/ou na avaliação dos méritos dos projetos, no que respeita à qualificação dos recursos humanos, à inovação e à internacionalização. Como se viu, o impacto dos incentivos nas atividades de inovação e na produtividade pressupõe níveis mínimos de capital humano nas empresas, enquanto a realização de toda a amplitude de impactos ao nível da internacionalização das empresas é potenciada por níveis mínimos de experiência nos mercados externos. Estes dois exemplos alertam para a necessidade de manter exigências mínimas de competências residentes nas empresas a apoiar.
3. Deve manter-se a diversidade de instrumentos utilizados, sem prejuízo de alguma consolidação das várias modalidades de sistemas de incentivos atualmente existentes. De facto, os resultados obtidos sugerem que os diferentes instrumentos incluídos nos SI QREN cumprem diferentes objetivos válidos junto de diferentes tipos de empresas, estando largamente alinhados com os objetivos para os quais foram concebidos. Por exemplo, os SI QREN impulsionam as exportações em empresas com níveis reduzidos ou médios de intensidade exportadora, mas não em empresas que exportam a maioria da sua produção; porém, os SI QREN produzem impactos expressivos neste tipo de empresas quando estão em causa variáveis relacionadas com a inovação e a produtividade. Da mesma forma, embora o efeito de adicionalidade na FBCF seja mais reduzido para empresas que beneficiaram tanto dos SI QREN como de linhas de crédito, os dois tipos de instrumentos de política parecem complementar-se na promoção da produtividade e dos investimentos em ativos intangíveis das empresas apoiadas. No que respeita à diversidade dos instrumentos, constata-se que o SI Inovação produz resultados mais relevantes em variáveis como a FBCF e a produtividade, enquanto o SI QPME tem impactos mais expressivos nos domínios da internacionalização e da qualificação das PME – tal como era suposto.
4. Deverá ser ponderada a redução da exigência quanto ao grau de robustez financeira das empresas candidatas aos sistemas de incentivos. Os resultados deste estudo mostram que o impacto dos apoios tende a ser mais expressivo e o custo-eficácia mais favorável quando as empresas beneficiárias não têm acesso a linhas de crédito, nem têm Estatuto de PME Líder (o qual é atribuído com base num conjunto de indicadores de situação e desempenho financeiros). Isto parece indicar que os sistemas de incentivos fazem mais diferença quando as

empresas apoiadas têm menos facilidade em aceder a financiamento por outras vias. Poderá fazer sentido alocar uma maior parcela de recursos a empresas que se encontram nesta situação.

5. As autoridades responsáveis pelos sistemas de incentivos poderão também querer considerar a possibilidade de fazer depender a generosidade dos apoios da situação financeira das empresas, recorrendo para tal indicadores idênticos aos utilizados pelas instituições bancárias para decidir sobre a concessão de crédito ao investimento empresarial. Através da redução das taxas de incentivo a empresas com maior facilidade de acesso ao crédito bancário (e outras formas de financiamento) poderiam ser libertados recursos para apoiar projetos empresariais promissores e alinhados com as prioridades das políticas públicas, que enfrentam maiores dificuldades de financiamento por outras vias.
6. Em particular, importa refletir também sobre a expressão do apoio concedido a empresas que se apresentam à partida com níveis muito elevados de intensidade exportadora. O impacto dos apoios neste tipo de empresas é em geral mais modesto e o seu custo por unidade de impacto mais elevado, sugerindo que este tipo de empresas tendem a depender menos dos sistemas de incentivos para prosseguir a suas estratégias e obter resultados. Os resultados sugerem que os fundos poderiam ser utilizados com maior eficiência e eficácia se dirigidos para empresas que se encontram em níveis intermédios de intensidade de exportação (nomeadamente na prossecução de objetivos de internacionalização das empresas, mas não só).
7. Deveria ser suscitado um debate alargado sobre a eventual inclusão de critérios associados à qualidade do emprego criado, à distribuição de rendimentos, à igualdade de género e à ecoeficiência na aferição da elegibilidade das empresas e na avaliação de mérito dos projetos. Trata-se, em qualquer dos casos, de propósitos e valores enunciados em diferentes documentos programáticos do país (Grandes Opções do Plano, Plano Nacional de Reformas, Portugal 2020, entre outros), para os quais não é de excluir que os sistemas de incentivos possam dar contributos. Nesta ponderação deve, naturalmente, ser tido em conta o risco de desviar os sistemas de incentivos de outros objetivos fundamentais.
8. Os estudos com propósitos idênticos aos que aqui se apresenta devem ser desenvolvidos ao longo do tempo, não se limitando à realização de avaliações específicas e pontuais. Apesar dos constrangimentos assinalados, este tipo de análise pode ser colocada ao serviço de questões de pesquisa mais específicas do que as que aqui foram tratadas, que permitam afinar as políticas públicas em detalhes relevantes, com resultados potenciais na sua eficiência e eficácia. Recomenda-se, por isso, que as autoridades responsáveis ponderem diferentes alternativas institucionais que permitam a continuação deste tipo de trabalho ao longo do tempo. Uma solução a considerar é a possibilidade de financiar bolsas para estudantes de nível pós-graduado que queiram desenvolver as suas dissertações no âmbito destes temas.