

## Seminário

«Economia e Competitividade das Regiões Portuguesas: QREN 2007-2013»

### Sistemas de Incentivos para a inovação e a competitividade

6 de Junho de 2006 – Coimbra

---

#### Introdução

Os auxílios às empresas são um instrumento de política pública que suscita controvérsia, pois distorce a concorrência e absorve recursos financeiros do Estado, que o mesmo é dizer dos contribuintes. Por isso, é fácil de criticar e permite até discursos brilhantes com pouco esforço.

É, contudo, um instrumento que pode ser politicamente necessário e economicamente justificado. Por isso também tem sido tão utilizado ao longo dos tempos e continua hoje em dia a estar presente, não apenas nos países menos desenvolvidos, mas também, em maior ou menor grau, nos países mais avançados da União Europeia e da OCDE.

É mesmo um instrumento relativamente tolerado quer pelas regras internas da União Europeia, quer pelas regras comerciais da OMC. E a razão para esta tolerância é simples: num mundo onde as barreiras comerciais ou desapareceram por completo (como acontece no quadro do mercado único europeu), ou foram fortemente reduzidas (como acontece para os países membros da OMC), ficaram face a face, obrigadas a competir entre si, economias com estruturas e recursos muito desiguais, que as deixam numa situação de forte desequilíbrio concorrencial e que, por isso, garantem benefícios para as mais fortes, mas podem trazer perdas e prejuízos para as mais fracas.

É aqui que aparece o papel dos incentivos às empresas (à produção ou ao investimento), que é o de compensar, de imediato, as desvantagens competitivas das economias mais frágeis, permitindo-lhes manterem-se abertas ao exterior, mas dando-lhes tempo para se reforçarem de modo a poderem mais tarde competir em condições de maior igualdade com as economias mais avançadas.

Com esta missão para cumprir, a política de incentivos é, necessariamente, uma política de risco, que é difícil de desenhar e pode facilmente fracassar. Não é, por isso, uma ciência exacta. Existem, contudo, para além da experiência, critérios económicos que permitem minimizar os riscos e aumentar as probabilidades de acertar e que, por isso, devem também ser aplicados. Não estamos, apesar de tudo, no mundo do arbitrário.

Tendo em conta a experiência de cerca de 20 anos que existe em Portugal em matéria de incentivos desde a adesão à Comunidade, e considerando a situação económica actual do país e as recomendações que nos chegam, quer da UE, quer da OCDE, relativamente a este tipo de política, proponho-me aqui fazer algumas reflexões sobre as grandes opções que estão em jogo em matéria de sistemas de incentivos em

Portugal para os próximos anos, em particular tendo em conta o pacote de Fundos Estruturais que vamos utilizar no âmbito do QREN 2007-2013.

Os aspectos dos sistemas de incentivos que vou abordar não podem, contudo, ser vistos isoladamente, pois formam um todo com os tópicos que, a seguir, o Dr. Nelson de Souza vai desenvolver sobre o mesmo tema.

É claro que, atendendo ao facto de que o formato dos sistemas de incentivos para os próximos anos ainda não foi decidido pelo Governo, todo o que aqui vou dizer vincula-me apenas a mim próprio.

## **1. Dimensão nacional e dimensão regional**

Uma das opções estratégicas que estão em jogo tem a ver com o âmbito geográfico dos sistemas de incentivos.

Até aqui, tivemos no país sistemas de incentivos quase exclusivamente de âmbito nacional. As excepções que existiram a esta regra são praticamente irrelevantes.

Sucede que, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros de 2 de Fevereiro de 2006, os programas operacionais regionais, integrados no QREN, vão conter medidas de promoção da competitividade (a par do programa temático/nacional especificamente direccionado para os factores de competitividade), o que significa que também nos programas regionais haverá incentivos às empresas para o reforço da competitividade.

Trata-se de uma opção (implícita à Resolução do C.M. que acabo de referir) de uma grande importância, pois se há políticas públicas que devem ter uma componente regional, a política de competitividade é, sem dúvida, uma delas.

### **1.1. A mais-valia dos incentivos regionais**

Os incentivos geridos a nível regional podem trazer uma mais-valia à política de competitividade de dois modos distintos e complementares:

- Por um lado, através da maior **proximidade** que existe entre o organismo gestor e os agentes destinatários, o que pode tornar mais fácil a identificação dos problemas e mais eficaz a construção das soluções (sobretudo quando estas soluções passam por recursos locais);
- Por outro lado, através **pró-actividade** que uma gestão descentralizada pode permitir em maior grau e que é necessária à política de competitividade, pois esta política passa, em grande medida, pela mobilização dos agentes, pela formação de parcerias e pela promoção da cooperação.

A regionalização dos incentivos tem, no entanto, de ser coerente com a política de incentivos praticada a nível nacional, nomeadamente, em dois aspectos centrais:

- Em primeiro lugar, não deve haver concorrência ou sobreposição entre estes dois níveis de actuação, mas sim complementaridade (o que implica uma repartição de funções entre o nível nacional e o nível regional clara e racional);
- Em segundo lugar, o grau de exigência no que respeita aos destinatários e à qualidade dos projectos a apoiar não pode ser muito diferente nestes dois níveis de gestão dos incentivos. Mais exactamente, tem de haver um corpo básico de critérios comuns aos incentivos nacionais e aos incentivos regionais, em que existe o mesmo tipo de exigências para promotores e projectos, havendo depois lugar à diferenciação de critérios de acordo com os objectivos específicos prosseguidos pela política praticada a cada um destes dois níveis.

O critério de delimitação dos campos de actuação destes dois níveis de gestão dos incentivos deve assentar, no essencial, na dimensão dos promotores ou dos projectos, ou, noutra perspectiva, no grau de mobilidade geográfica do investimento em causa e no âmbito territorial do impacto esperado do projecto.

### 1.2. Modulação territorial

Um outro aspecto desta dicotomia nacional/regional tem a ver com a diferenciação das taxas de incentivo em função do local do território onde o investimento é realizado – é a questão da necessidade de discriminação positiva das regiões menos desenvolvida, o que, no nosso país, quer dizer, as regiões do interior.

Esta diferenciação deve ser assegurada pelos sistemas de incentivos independentemente de eles serem geridos a nível regional ou a nível nacional, pois a discriminação positiva do interior justifica-se pela mesma razão que justifica os incentivos em si mesmos. Ou seja, se os auxílios servem para compensar as desvantagens competitivas (não da empresa em si mesma, mas as desvantagens do local do investimento ou relacionadas com outras circunstâncias a que a empresa é alheia), a justificação para a existência de incentivos em Portugal, de um modo geral (no contexto do mercado único europeu), é também uma razão para que estes incentivos sejam mais altos nas zonas do país onde estas desvantagens são maiores (o que acontece, evidentemente, com as nossas regiões do interior).

### 1.3. Programas integrados

É claro, no entanto, que talvez a melhor forma de fazer esta diferenciação não seja a de praticar uma política genérica de discriminação positiva do interior, mas sim a de levar a cabo uma política integrada, na base da proximidade e da pró-actividade, onde se identifiquem recursos específicos com potencial competitivo, se mobilizem actores e se combinem diferentes instrumentos de política pública. De facto, quando as desvantagens competitivas são muito grandes (como acontece nas nossas regiões do interior), não basta atribuir compensações isoladas aos agentes locais (ou que investem localmente); é necessário construir uma política global, para poder vencer efectivamente esses handicaps de localização.

A política de incentivos, em particular a política a levar a cabo nas zonas do interior, deve, assim, ser, ao mesmo tempo, integrada e selectiva. **Integrada**, porque deve assentar num «pacote» de instrumentos e deve mobilizar actores diversos; **selectiva**,

porque não pode querer chegar a todo o lado quando as distâncias a percorrer são grandes (isto é, quando as desvantagens a colmatar são de grande dimensão).

Este critério da selectividade, que se deve aplicar de um modo geral a todos os incentivos (nacionais e regionais) será tratado com maior detalhe, a seguir, pelo Dr. Nelson de Souza (pelo que me dispenso aqui de desenvolver mais o tema).

## 2. Factores imateriais

Uma outra grande opção que deve presidir à política de incentivos, a nível nacional e a nível regional, é a da prioridade aos factores imateriais, ou seja, aos investimentos para constituição ou aquisição de activos incorpóreos. A questão do imaterial tem estado, sem dúvida, presente nos nossos sistemas de incentivos, mas importa agora assumir e aplicar esta prioridade de um modo mais sistemático e mais eficaz.

A razão para esta opção é clara: o crescimento económico depende, hoje, essencialmente, do crescimento da produtividade. O aumento da produtividade do trabalho, por sua vez, ao nível da empresa e ao nível de um país, depende, por um lado, do aumento do capital físico (nomeadamente, dos equipamentos) por trabalhador e, por outro lado, daquilo que na gíria económica se designa por produtividade total dos factores (PTF). Ora, os estudos onde se contabiliza o contributo de cada factor para o crescimento da produtividade do trabalho mostram, para os países mais avançados, que o contributo da PTF tem sido, pelo menos tão grande como o contributo da simples acumulação de capital físico por trabalhador e tende a ser cada vez maior.

Para esse crescimento da PTF contribuem, de um modo geral, os factores imateriais, ou seja, a incorporação de conhecimento na empresa, seja através da apropriação de resultados de I&D realizada pela própria empresa, seja através da transferência de tecnologia realizada a partir de centros de saber, seja por meio da aquisição de serviços especializados no mercado, seja ainda através da inovação organizacional ou da melhoria dos métodos de gestão. É claro que a utilização eficiente de todos estes factores pela empresa requer uma elevada qualificação dos recursos humanos. Mas também a operação de novos equipamentos, que incorporem inovação tecnológica, requer novas qualificações, o que significa que a formação dos recursos humanos é, sem qualquer dúvida, uma peça essencial e decisiva de uma política de promoção da produtividade e da competitividade.

Ora, em Portugal, a fraqueza do crescimento económico actual (que, na verdade, se vinha já manifestando antes de ter caído prolongadamente – como estamos a ver - para valores inferiores à média europeia) explica-se, sobretudo, pela fraqueza do crescimento da produtividade do trabalho e, na produtividade do trabalho, o problema não está, no essencial, na falta de investimento físico. Pelo contrário, a taxa de investimento em equipamentos e infraestruturas é, em Portugal, das mais elevadas no contexto da UE e no contexto da OCDE. A raiz do problema está identificada desde há muito tempo e reside, no essencial, na produtividade total dos factores.

Se há, assim, um papel a desempenhar pelos sistemas de incentivos em Portugal, esse papel é, sem dúvida, o de promover os factores imateriais em geral e a qualificação dos recursos humanos em particular.

### 3. Formação de recursos humanos

Importa, por isso, tecer algumas considerações sobre a questão dos incentivos à formação de recursos humanos, pois estamos aqui, sem dúvida, perante mais uma das grandes opções a fazer para o próximo período.

A primeira observação que aqui se impõe é a de que todos os observadores com alguma isenção e conhecimento de causa reconhecem que o que se tem feito neste domínio não é satisfatório, não apenas porque as estatísticas são eloquentes a este respeito (quer em matéria de educação, quer em matéria de formação profissional), mas também porque uma observação mais fina, no terreno, mostra que, para além de um problema de nível de qualificações ou de quantidade de formação, existem sérios problemas de desajustamento qualitativo entre aquilo que se oferece e aquilo que corresponde às necessidades efectivas do sistema produtivo.

Temos, na verdade, em alguns casos, fornecido qualificações sem saída no mercado, porque não correspondem a necessidades efectivas da economia e da sociedade ou porque não têm ainda procura suficiente, ao mesmo tempo que temos necessidades e procuras não satisfeitas pelo sistema de formação.

Importa, assim, no próximo período, aplicar mais eficientemente os recursos públicos neste domínio, quer os recursos nacionais, quer aqueles que o país recebe dos Fundos Estruturais. Esta maior eficiência, passa, em grande parte, por deixar que seja a procura e as necessidades efectivas do sistema económico, nomeadamente aquelas que se manifestam directamente ao nível das empresas, a determinar as ofertas formativas.

Temos, no entanto, também um problema com os incentivos atribuídos directamente às empresas para a formação dos seus próprios recursos humanos.

Acontece que têm sido atribuídos, em muitos casos, incentivos ao investimento supostamente para a introdução de novas tecnologias nas empresas, sem que no entanto essas empresas requalifiquem os seus trabalhadores com vista a essas tecnologias. É, assim, duvidoso que estes incentivos tenham sido eficientes, pois ou essas tecnologias não continham inovação (e, neste caso, não justificavam o incentivo), ou eram inovadoras e não foram introduzidas eficientemente dentro da empresa, pois faltou-lhes a componente qualificação dos recursos humanos.

Importa, assim, no próximo período, combinar estreitamente a política de incentivos à inovação tecnológica com a política de incentivos à formação. Esta combinação deve fazer-se empresa a empresa e ao nível geral da economia.

Tendo em conta a arquitectura do QREN e dos programas operacionais no próximo período, temos aqui, sem dúvida, um problema incontornável, mas que não é de fácil solução. De facto, se no QCA actual (ainda não terminado) temos programas operacionais onde estão presentes diversos Fundos (quer programas nacionais, quer programas regionais) – nomeadamente, o FEDER e o FSE – permitindo, assim, que estes programas financiem, ao mesmo tempo, investimentos de diferentes tipos, sucede que as regras dos Fundos Estruturais para o próximo período impõem que em cada programa só intervém um Fundo. A necessária articulação entre os incentivos aos

investimentos em tecnologia e o financiamento da qualificação dos recursos humanos torna-se, assim, mais difícil de realizar.

Hà aqui, por isso, um desafio importante aos construtores do QREN e dos programas operacionais, seja a nível técnico e administrativo, seja a nível político, a que importa fazer face, para não se repetirem os erros do passado e para se conseguir efectivamente aperfeiçoar os sistemas de incentivos, num contexto que não é particularmente propício a este aperfeiçoamento.

#### **4. Empreendedorismo**

Uma outra opção estratégica dos sistemas de incentivos a que gostaria ainda de fazer referência é a da necessidade de assumir uma clara prioridade ao empreendedorismo, criando incentivos específicos para a promoção da criação de novas empresas inovadoras. As características que este dispositivo deveria ter são, a meu ver, as seguintes:

- Deveria privilegiar as pequenas empresas, pois há, naturalmente, muito mais candidatos à criação de um pequeno negócio do que de uma empresa de maior dimensão, e as dificuldades e obstáculos à entrada na actividade e à sobrevivência durante os primeiros anos são também muito maiores para as pequenas empresas.
- Por outro lado, muitas ideias inovadoras, precisamente porque trazem novidades, precisam de ser inicialmente testadas em pequena escala, estando, evidentemente, algumas delas destinadas a não ter sucesso.
- Acresce a isto o facto de que, devido às dificuldades de entrada no negócio e ao risco associado a estes projectos, as próprias regras comunitárias que regem os auxílios às empresas são aqui menos limitadoras para os governos nacionais do que no caso dos auxílios às grandes empresas, tornando assim pertinente um tratamento especial para estes projectos;
- É claro, no entanto, que o conceito de inovação a adoptar nestes incentivos não pode ser um conceito banal, pois o que importa promover através destas novas empresas são as actividades e os factores de produção que podem trazer ganhos de eficiência, de produtividade e de competitividade à economia. Os critérios de elegibilidade a adoptar deverão, assim, ser 1/- **ou** o da introdução de um novo processo de produção, 2/- **ou** o do lançamento de um novo produto 3/- **ou ainda**, no caso das empresa com capacidade própria para realização de I&D, o do peso das despesas de I&D no volume de negócios ou nas despesas correntes da empresa.

Crítérios deste tipo permitem seleccionar os melhores projectos no que diz respeito à qualidade dos factores de produção, e permitem também, em especial pela via do lançamento de um novo produto, explorar os recursos específicos do país e das suas regiões, para, através da diferenciação, conquistar mercado, quer a nível doméstico, quer através das exportações.

A promoção do empreendedorismo, com estas características globais, é, por isso, sem dúvida, também uma das prioridades a adoptar nos nossos sistemas de incentivos no próximo período.

*E com isto termino estas considerações, para não ultrapassar o tempo que me foi dado. Recordo o que disse no início – que estes tópicos formam um todo com aqueles que o Dr. Nelson de Souza vai abordar a seguir.*

*Obrigado pela vossa atenção*